



СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ  
II ВОЛОГОДСКОГО РЕГИОНАЛЬНОГО ФОРУМА  
С МЕЖДУНАРОДНЫМ УЧАСТИЕМ

**«Право и экономика:  
стратегии  
регионального развития»**

(г. Вологда, 22–23 марта 2022 года)

**Правительство Вологодской области  
Северо-Западный институт (филиал)  
Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)  
Вологодское региональное отделение Ассоциации юристов России**

**Сборник материалов  
II Вологодского регионального форума  
с международным участием**

**«Право и экономика:  
стратегии регионального развития»  
(г. Вологда, 22–23 марта 2022 года)**

Вологда  
2022

УДК 340+330  
ББК 67.4+65  
П 68

**Составитель:**

**Ю. А. Пеганова** – начальник отдела организации научной работы Северо-Западного института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

**П 68 Право и экономика: стратегии регионального развития: сборник материалов II Вологодского регионального форума с международным участием, (г. Вологда, 22–23 марта 2022 г.) / составитель Ю. А. Пеганова; Правительство Вологодской области; Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА); Вологодское региональное отделение Ассоциации юристов России. – Вологда, 2022. – 288 с.**

В настоящем издании представлены материалы II Вологодского регионального форума с международным участием «Право и экономика: стратегии регионального развития», который состоялся 22–23 марта 2022 года. В Форуме приняли участие ученые, практикующие юристы и экономисты, представители федеральных и региональных органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления, бизнеса, общественных организаций, обучающиеся образовательных учреждений.

В сборнике нашли отражение результаты современных исследований в различных отраслях юридической и экономической наук, а также междисциплинарных исследований, проведенных учеными и специалистами в области права и экономики, молодыми учеными. Работы распределены по тематическим разделам.

Авторы несут ответственность за содержание статей, достоверность приведенных фактов, цитат, статистических и иных данных, имен, названий, ссылок и прочих сведений.

Сборник предназначен для научных работников, государственных и общественных деятелей, студентов, аспирантов, преподавателей, практикующих юристов, экономистов и специалистов других отраслей с целью использования в научной, учебной и практической деятельности.

УДК 340+330  
ББК 67.4+65

ISBN 978-5-9631-0966-3

© Коллектив авторов, 2022  
© Северо-Западный институт (филиал)  
Университета имени О.Е. Кутафина  
(МГЮА), 2022

## **Оглавление**

I. КОНФЕРЕНЦИЯ «НАУЧНО-ИННОВАЦИОННОЕ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА» . . . . .	4
II. КОНФЕРЕНЦИЯ «ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РЕГИОНА» 63	
III. КОНФЕРЕНЦИЯ «БАЛАНС ИНТЕРЕСОВ ЛИЧНОСТИ, ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА КАК УСЛОВИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ» . . . . .	142
РЕЗОЛЮЦИЯ II ВОЛОГОДСКОГО РЕГИОНАЛЬНОГО ФОРУМА С МЕЖДУНАРОДНЫМ УЧАСТИЕМ «ПРАВО И ЭКОНОМИКА: СТРАТЕГИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ» 22-23 МАРТА 2022 ГОДА .	269
ФОТООТЧЕТ . . . . .	282

# **I. КОНФЕРЕНЦИЯ «НАУЧНО-ИННОВАЦИОННОЕ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА»**

**Анисимова Алина Сергеевна**

Старший преподаватель, кандидат юридических наук,  
ФГБОУ «Саратовская государственная  
юридическая академия»

**Гореткин Семён Александрович**

Студент, ФГБОУ «Саратовская государственная  
юридическая академия»

**Сидорчук Фёдор Александрович**

Студент, ФГБОУ «Саратовская государственная  
юридическая академия»

## **Тенденции и перспективы развития дистанционного образования**

*«Формальное образование поможет  
вам выжить. Самообразование  
приведет вас к успеху». (Джон Рон)*

В современных реалиях можно получать знания находясь удаленно от образовательных учреждений. С каждым годом эта сфера улучшается и получает развитие исходя из нынешних потребностей общества и ситуации в мире. Большой толчок к развитию данной сферы дала пандемия короновирусной инфекции. В любых учебных заведениях вводилось дистанционное обучение, чтобы ученики могли получать знания, не выходя из дома. Данная сфера развивается не только в учебных заведениях. В настоящее время можно записаться на различные курсы по освоению той или иной профессии, повысить свою квалификацию, либо использовать дистанционные технологии во внеурочной деятельности.

На фоне развития короновирусной инфекции российские вузы начали переходить на дистанционный формат обучения. По данным Минобрнауки около 80 % российских университетов перешли полностью на дистанционный формат работы со студентами, а из подведомственных Министерству вузов – все 100 %.

Также стоит отметить исследование Научно-исследовательского центра социализации и персонализации образования детей ФИРО РАНХиГС. В своем

исследовании центр опросил учителей по поводу программного обеспечения их рабочего места и возможности его использования. На основании опроса выяснилось, что как в школе, так и за её пределами на школьном оборудовании могут работать только 24 % опрошенных учителей. Это при том, что на наличие оборудованного рабочего места указали 61,2 % педагогов. 21 % респондентов используют при проведении дистанционных занятий личное оборудование и школьное программное обеспечение. 5 % опрошенных указали на то, что в школе недостаточно программного обеспечения для организации дистанционного обучения<sup>1</sup>. Также возникает проблема с обеспечением педагогов доступом к контентным ресурсам и контрольно-измерительным материалам в общеобразовательных школах. В ходе исследования центр выявил мнение педагогов о том, какие условия необходимо создавать в семьях обучающихся для реализации качественного дистанционного обучения. Педагоги единогласны (100 %) во мнении, что для эффективного обучения на дому в условиях самоизоляции в семьях должны быть созданы следующие условия: наличие стабильного и устойчивого Интернет-соединения; оборудованное рабочее место учащегося; доступ к образовательным онлайн-платформам с готовым цифровым контентом для выполнения учебных заданий (федеральные, региональные). Однако, по мнению учителей, в реальности ситуация выглядит не очень оптимистично.

Мнение учителей подтверждает опрос семей обучающихся о наличии у них стабильного и устойчивого Интернет-соединения. Так, на основании опроса выяснилось, что только 22 % семей учащихся имеют стабильное и устойчивое Интернет-соединение в семьях обучающихся. У 73 % это условие соблюдается не в полной мере. Фактически это приводит к тому, что дистанционное учебное занятие периодически прерывается, вызывая чувство раздражения и у учащихся, и у педагога. В результате чего теряется интерес к обучению, учебный материал не усваивается полноценно<sup>2</sup>.

В соответствии со статьей 16 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Под электронным обучением понимается организация образовательной деятельности с применением содержащейся в базах данных и используемой при реализации образовательных программ информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий, технических средств, а также информационно-телекоммуникационных сетей, обеспечивающих передачу по линиям связи указанной информации, взаимодействие обучающихся и педагогических работников. Под дистанционными образо-

---

<sup>1</sup> Как влияет сейчас и повлияет в перспективе перевод образовательного процесса в дистанционный режим на образовательные результаты // ФИРО РАНХиГС URL: <https://firo.ranepa.ru/> (дата обращения: 10.03.2022).

<sup>2</sup> Как влияет сейчас и повлияет в перспективе перевод образовательного процесса в дистанционный режим на образовательные результаты // ФИРО РАНХиГС URL: <https://firo.ranepa.ru/> (дата обращения: 10.03.2022).

вательными технологиями понимаются образовательные технологии, реализуемые в основном с применением информационно-телекоммуникационных сетей при опосредованном (на расстоянии) взаимодействии обучающихся и педагогических работников<sup>3</sup>.

Иными словами, преподаватель, пользуясь компьютером с выходом в интернет, может делиться своими знаниями с обучающимися, не контактируя с ними лично, а также проверить их знания, полученные по определенному предмету.

Способ организации дистанционного образования бывает различным. Дистанционное образование может смешиваться с традиционным обучением в учебном учреждении, то есть, например, ученик посещает учебное заведение 3 раза в неделю, а остальные 3 дня занимается дистанционно по месту жительства. Может быть полное дистанционное образование, ученик получает знания по месту жительства, используя информационные технологии и технические средства, которые способствуют установлению связи с преподавателем.

Дистанционное обучение имеет множество форм: видеоконференции, посредством которых преподаватель с помощью компьютера и вебкамеры объясняет определенный материал, также преподаватель может подключать презентации и иные видеоматериалы для наглядного объяснения заданной темы. С помощью видеотрансляции создается визуальный контакт между учеником и преподавателем, что дает преподавателю возможность видеть ученика и контролировать учебный процесс. Следующая форма дистанционного образования – аудиоконференция. Посредством которой участники используют различные гаджеты (телефоны, компьютеры и другое специальное оборудование) для голосового общения. Таким образом могут проводиться лекции, семинары, практические занятия. Еще одной формой является занятие в чате или посредством электронной почты. В данной форме дистанционного образования используется веб-сайт или определенная служба электронной почты, посредством которой участники образовательного процесса обмениваются текстовыми сообщениями. Различные образовательные организации имеют уже записанный преподавателем материал, который может быть представлен в видео или аудио формате. Преимуществом получения информации таким образом является возможность вернуться к материалу в любое время.

На просторах интернета появилось множество электронных библиотек, баз знаний, с помощью которых ученик может повышать свой уровень образования, добывая знания самостоятельно. Такой способ получения знаний привлекает молодежь, учит их самоорганизовываться в получении новых знаний и умению их находить самостоятельно.

---

<sup>3</sup> Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012 г. – С. 16.

Также стоит отметить, что данный формат обучения имеет свои плюсы и минусы. К плюсам дистанционного образования можно отнести такие факторы как:

1. Обучение в индивидуальном темпе. Учащиеся сами устанавливают скорость изучения, отталкиваясь от своих личных обстоятельств и потребностей.

2. Свобода и гибкость. Обучающиеся могут самостоятельно планировать время, место и продолжительность занятий.

3. Доступность. Дистанционное обучение даёт возможность получать знания независимо от вашего географического и временного положения. Доступность по праву можно назвать главным плюсом дистанционного обучения.

4. Больше свободного времени. В связи с тем, что при дистанционном обучении не требуется тратить время на сборы и поездку до образовательных учреждений, обучающиеся могут распланировать для себя более удобный график, а также равномерно распределить нагрузку.

К минусам дистанционного обучения можно отнести:

1. Отсутствие очного общения между обучающимися и преподавателем.

Исключаются все моменты, связанные с индивидуальным подходом, а также воспитанием обучающихся. Также отсутствует зрительный контакт преподавателя и студента.

2. Необходимость наличия целого ряда индивидуально-психологических условий. Для дистанционного обучения необходима жесткая самодисциплина, а его результат напрямую зависит от самостоятельности и сознательности учащегося.

3. Необходимость постоянного доступа к источникам информации. Для дистанционного обучения требуется хорошая техническая оснащенность, но у некоторых это может вызвать проблему.

4. Как правило, обучающиеся ощущают недостаток практических занятий. Бывают ситуации, когда дистанционно проводятся занятия по предметам, изучение которых нуждается в практическом закреплении материала, а проведение таких занятий дистанционно не даёт возможность в полном объеме освоить тему.

5. Не подходит для развития коммуникабельности. Все процессы обучения происходят при минимальном взаимодействии с другими людьми, а иногда – и при полном его отсутствии. Так что, если вам нужно развивать навыки общения, работы в команде и уверенности, то дистанционное обучение – это не ваш выбор.

Из плюсов и минусов дистанционного обучения видно, что эта форма обучения удобна и легко осваивается, особенно во время цифровизации общества. Но из-за того, что существуют дисциплины, требующие практического закрепления, использование такого формата обучения вызывает затруднения. В связи с этим Министерство науки и высшего образования выпустило Приказ от 20.01.2014 № 22 который утверждает перечень профессий, специальностей и направлений подготовки среднего профессионального образования,

реализация образовательных программ по которым не допускается с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий. К таким относят математические и естественные науки, инженерное дело, гуманитарные науки, а также сельскохозяйственные<sup>4</sup>.

На сегодняшний день традиционная форма обучения занимает лидирующее место среди возможных вариантов образования. Однако, в связи с цифровизацией общества, а также распространением инфекции COVID-19, все больше российскими образовательными учреждениями стал применяться дистанционный формат обучения. Развитие дистанционного образования в Российской Федерации в ближайшей перспективе будет продолжаться и активно расширяться, так как кроме вышеназванных причин его развития также очевидна экономия средств и времени, не только для обучающихся, но и для учреждений, осуществляющих образовательную деятельность. Для более стремительного развития данного формата обучения следует решить основную его проблему – необходимость в развитии средств коммуникации.

На наш взгляд, более эффективным образованием на данный момент будет являться слияние традиционной и дистанционной форм, где дистанционное обучение будет являться дополнением, способствующим обогащению и расширению традиционной формы обучения.

---

<sup>4</sup> Приказ Министерства образования и науки РФ «Об утверждении перечней профессий и специальностей среднего профессионального образования, реализация образовательных программ по которым не допускается с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий» от 20.01.2014 № 22 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014 г. – Ст. Приложение № 1.

**Белоусов Андрей Леонидович,**  
доцент Департамента правового регулирования  
экономической деятельности,  
Финансовый Университет при Правительстве  
Российской Федерации, кандидат экономических наук,  
член Общественной Палаты Вологодской области

## **Правовые аспекты повышения качества инвестиционного климата в условиях санкций**

В настоящее время одним из наиболее эффективных инструментов преодоления рецессии российской экономики является привлечение капиталовложений в отдельные отрасли хозяйствования. Особую актуальность эти вопросы приобретают в условиях серьёзного внешнего давления. Введение санкционных ограничений, в том числе связанных с фактическим запретом на приток иностранного капитала в российскую юрисдикцию, вынуждают представителей бизнеса переориентироваться на внутренние ресурсы, осуществляя поиск источников капиталовложений внутри страны. В этой связи одной из ключевых задач, стоящих перед государством в лице экономического блока Правительства Российской Федерации, а также Банка России, как финансового мегарегулятора, на сегодняшний день является формирование благоприятной инвестиционной среды. В частности, необходимо создание таких условий, в рамках которых бизнес будет иметь возможность получения «длинных» и «дешевых» ресурсов. Помимо этого, благоприятная инвестиционная среда должна способствовать вере инвесторов в российский рынок и стимулировать их осуществлять капиталовложения в первую очередь в реальный сектор экономики.

Благоприятная инвестиционная среда определяется через качество инвестиционного климата. Сама по себе категория инвестиционный климат является многоаспектной и включает в себя целый спектр параметров, каждый из которых может иметь определяющее значение при принятии решения инвестором относительно размещения капитала в той или иной юрисдикции. К таким параметрам чаще всего относят: стабильность и полноту законодательной базы, независимую судебную систему, способную обеспечить правовыми методами защиту собственности, уме-

ренный уровень фискальной нагрузки на бизнес<sup>1</sup>. Помимо этого, важнейшее значение имеет закрепление в правовых нормах с последующей реализацией на практике эффективного набора инструментов поддержки представителей бизнеса со стороны государства. Для обеспечения достижения обозначенных параметров государством создаются специальные институты обеспечения устойчивости и развития.

Подобные институты реализуют свой потенциал на практике в виде специальных правовых режимов ведения предпринимательской деятельности. В настоящее время в российском правовом поле представлен целый спектр отдельных механизмов поддержки субъектов предпринимательской деятельности. Сюда можно отнести и специальный правовой режим особых экономических зон, и специальный инвестиционный контракт, и режимы территориального развития промышленности в виде технопарков, индустриальных и промышленных парков, и территории опережающего социально-экономического развития и т. д<sup>2</sup>. На практике подобные правовые режимы называют преференциальными.

Однако на сегодняшний день представленные в виде отдельных нормативных актов преференциальные механизмы поддержки не имеют должной системности, фрагментарно пытаясь решить отдельные проблемные вопросы. В качестве подтверждения данного тезиса можно привести отчет Счетной Палаты Российской Федерации, опубликованный в 2020 году. Его основной вывод сформулирован так: «преференциальные режимы не оказывают прорывного влияния на экономику, при этом сложно дать полноценную оценку их эффективности. Это обусловлено наличием трех основных факторов: сравнительно коротким сроком существования территорий с преференциальным режимом, их разнообразием, а также недостатками методов оценки их эффективности»<sup>3</sup>.

В этой связи в условиях достаточно агрессивной внешней среды, а также наличия ряда объективных проблем в российской экономике представляется необходимым переосмыслить существующие преференциальные инструменты поддержки. Одним из наиболее удачных вариантов реформирования можно назвать инициативу Минэкономразвития, которое еще в 2017 году пред-

<sup>1</sup> Белоусов А. Л. Регулирование территориального развития через совершенствование преференциальных режимов осуществления предпринимательской деятельности / А. Л. Белоусов // Экономика. Налоги. Право. – 2021. – Т. 14. – № 6. – С. 83–91. – DOI 10.26794/1999–849X-2021-14-6–83–91. – EDN RWVJRX.

<sup>2</sup> Белоусов А. Л. Вопросы регулирования специальных инвестиционных контрактов / А. Л. Белоусов // Конституция Российской Федерации и современный правопорядок: Московская юридическая неделя. Материалы XV Международной научно-практической конференции. В 5-ти частях, Москва, 28–30 ноября 2018 года. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Проспект», 2019. – С. 70–72.

<sup>3</sup> СП не увидела прорывного влияния преференциальных режимов на экономику России. Счетная Палата Российской Федерации. Официальный сайт. – URL: <https://ach.gov.ru/checks/10441> (дата обращения: 13.04.2022 г.).

ставило идею отдельного закона о преференциальных режимах. В настоящее время эта идея реализована только в виде законопроекта. В нем, в частности, заложен единый механизм, объединяющий действующие инструменты поддержки в рамках специальных преференциальных режимов ведения бизнеса.

Подобную идею создания отдельного нормативного акта о преференциальных режимах разделяют и в Торгово-Промышленной палате Российской Федерации, предлагая при этом ряд предложений по доработке законопроекта Минэкономразвития. Они связаны с проблематикой разрешения споров при досрочном прекращении функционирования территорий с льготным режимом осуществления деятельности при изменении правового поля. Помимо этого, опасение бизнес-сообщества вызывает предлагаемая в законопроекте норма о создании особых территорий развития на основании решений Правительства Российской Федерации, а не в рамках федеральных законов. Также имеются и другие замечания<sup>4</sup>.

<b>Правовой режим</b>	<b>Нормативное обеспечение</b>	
■ Особые экономические зоны	■ ФЗ от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»	Pредлагается объединение действующих льготных режимов ведения
■ Индустриальные (промышленные) парки, технопарки и промышленные кластеры	■ ФЗ от 31.12.2014 N 488-ФЗ "О промышленной политике в Российской Федерации"	предпринимательской деятельности под эгидой
■ Специальный инвестиционный контракт	■ ФЗ от 31.12.2014 N 488-ФЗ "О промышленной политике в Российской Федерации"	единого нормативно-правового акта:
■ Территории опережающего социально-экономического развития	■ ФЗ от 29.12.2014 года N 473-ФЗ "О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации"	<b>ФЗ о преференциальных режимах осуществления предпринимательской деятельности</b>
■ Инновационный центр "Сколково"	■ ФЗ от 28.09.2010 N 244-ФЗ "Об инновационном центре "Сколково"	Он станет основой правового
■ Свободный порт Владивосток	■ ФЗ от 13.07.2015 N 212-ФЗ "О свободном порте Владивосток"	института преференциальных режимов осуществления предпринимательской деятельности.

*Рисунок 1. Предложение по совершенствованию законодательства в области специальных режимов осуществления предпринимательской деятельности*

<sup>4</sup> Предложения ТПП РФ по проекту федерального закона «О преференциальных режимах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Торгово-Промышленная палата Российской Федерации. Официальный сайт. – URL: <https://tpprf.ru/ru/interaction/legislative/308284> (дата обращения: 13.04.2022 г.).

В этой связи автором исследования предлагается объединение действующих преференциальных режимов ведения предпринимательской деятельности под эгидой отдельного единого нормативно-правового акта в виде Федерального закона о преференциальных режимах ведения предпринимательской деятельности (рис. 1)<sup>5</sup>. Он станет основой правового института преференциальных режимов осуществления предпринимательской деятельности и будет являться хорошей базой для обеспечения становления и развития благоприятного инвестиционного климата в условиях санкционного давления на российскую экономику.

---

<sup>5</sup> Белоусов А. Л. Повышение качества инвестиционного климата как фактор обеспечения устойчивого развития социально-экономических систем / А. Л. Белоусов // Управление социально-экономическими системами: теория, методология, практика : Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, Грозный, 23 октября 2021 года. – Грозный: Чеченский государственный педагогический университет, 2021. – С. 257–263. – EDN EUHBTR.

**Груздева Мария Андреевна,**  
старший научный сотрудник,  
заведующий лабораторией исследования проблем  
управления социальной сферы отдела исследования  
уровня и образа жизни населения Федерального  
государственного бюджетного учреждения науки  
«Вологодский научный центр Российской академии Наук»  
(ФГБУН ВоЛНЦ РАН), кандидат экономических наук

## **Портрет регионального пользователя государственных и муниципальных услуг в онлайн формате**

Для современного этапа развития общества характерна стремительная цифровизация различных сфер жизнедеятельности человека. Это касается и оказания государственных и муниципальных услуг населению, перевод их в онлайн формат соответствует стратегическим приоритетам развития страны, закреплённым в национальной программе «Цифровая экономика», федеральном проекте «Цифровое государственное управление» и недавней «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» [6]. Для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности планируется к 2024 году 70 % государственных услуг оказывать в цифровой форме, а приоритетные массовые социально-значимых услуги до 100 %. Успешным результатом цифровизации государственных услуг исследователи называют получение гражданами качественных государственных услуг в режиме онлайн, повышение качества государственного управления, адаптация к вызовам нового технологического уклада и изменяющимся условиям хозяйствования, снижение расходов на государственное управление [4, 5].

Таким образом, для получения данных результатов важно не только совершенствование технологий, увеличение числа услуг, предоставляемых в онлайн-формате, но и создание условий для их полноценного использования людьми. А это невозможно без изучения характеристик потребителя, его предпочтений.

Цель исследования состояла в определении портрета пользователя цифровых государственных и муниципальных услуг.

Анализ проведен на примере Вологодской области в сравнении с данными по всей России. В качестве факторов, детерминирующих пользователя цифровых услуг, используются место проживания, возраст, уровень образования и пол. Как показали предыдущие исследования, состав семьи и уровень дохода менее значимы в определении различий в пользовании цифровыми

услугами и сервисами. Информационной базой послужили статистические сборники «Информационное общество в Российской Федерации», издаваемые совместно Росстатом и НИУ «Высшая школа экономики» и данные регионального опроса населения, проведенного в Вологодской области в августе 2020 г. (объем выборки – 1500 человек, выборка репрезентативная, ошибка не превышает 5 %, способ проведения – анкетирование по месту жительства респондента). Период исследования для российских данных 2015–2019 гг. (имеющая информация по наблюдениям Росстата), для региональных данных – 2020 год (год проведения первого социологического замера процессов цифровизации. В дальнейшем предполагается продолжение изучения и развитие социологического инструментария).

### *Портрет среднероссийского пользователя*

Основной инструмент получения услуг в онлайн формате – это официальный сайт «Госуслуги» и его региональные порталы, их аудитория и популярность растёт с каждым годом [1]. В ряде субъектов более 95 % населения зарегистрированы на данном портале [2], это, учитывая региональное цифровое неравенство очень значительная цифра [3]. Рост пользователей онлайн услуг обусловлен увеличением числа услуг, отсутствием альтернативного способа их получения, удобством, скоростью и более низкими материальными издержками, связанными со скидками по уплате государственных пошлин при получении услуги в формате онлайн.

В среднем по России число пользователей онлайн государственных услуг растет в разрезе каждой из рассматриваемых характеристик (таблица 1).

Вместе с тем наблюдаются следующие закономерности:

- Менее распространено пользование цифровыми форматами государственных и муниципальных услуг в сельской местности: 45 % пользуются официальными порталами для получения государственных услуг, тогда как в городах – на 17 п.п. больше (62 %).

- В доле пользователей преобладают люди активного трудоспособного возраста, по сравнению с людьми предпенсионного и пенсионного возраста. Однако стоит отметить, что группы последних постоянно растут, что в целом отвечает тенденциям цифровизации и расширению периода активной жизни.

- Обнаружено и влияние уровня образования: чаще среди пользователей представлены люди с высшим (76 %) и средним профессиональным образованием (60 %).

- Среди пользователей государственных услуг наблюдается гендерный паритет.

Наиболее часто онлайн обращаются за услугами в области здравоохранения (53 % от населения, использующего данную форму взаимодействия с

государством), налоги и сборы (привязанный к сайту личный кабинет налогоплательщика позволяет без обращения в ведомство узнать свои задолженности и оплатить их на сайте с банковской карты – пользуются 39 % населения). Далее следуют услуги МВД и ГИБДД (получение справок, уплата штрафов), услуги жилищно-коммунального комплекса. Менее популярны услуги сферы образования – за ними обращаются 18 % населения.

*Таблица 1*

**Доля населения, взаимодействующего с органами  
государственной власти и местного самоуправления для получения услуг  
через Интернет (официальные сайты и порталы государственных  
и муниципальных услуг), %**

	2015	2018	2019	Изменение, 2019 к 2015 гг. п.п.
Все население	18,4	54,5	57,5	39,1
<b>Тип местности:</b>				
В городской местности	21,8	58,3	61,7	39,9
В сельской местности	8,0	43,1	44,6	36,6
<b>Пол:</b>				
Мужчины	17,0	52,8	56,3	39,3
Женщины	19,6	56,0	58,5	38,9
<b>Возраст, лет:</b>				
15–24	16,8	55,4	57,5	42,7
25–34	26,5	67,6	70,0	43,5
35–44	25,6	66,6	69,6	44,0
45–54	17,2	57,1	61,6	44,4
55–64	9,2	39,0	43,5	34,3
65–72	3,2	22,1	25,3	22,1
<b>Уровень образования:</b>				
Высшее и н/высшее	33,1	73,2	75,8	42,7
Среднее специальное	18,0	55,1	59,7	41,7
Среднее и н/среднее	11,8	44,5	48,8	37
Источник: Информационное общество в Российской Федерации. 2020: стат. Сборник.				

***Портрет регионального пользователя***

В Вологодской области использование цифровых государственных и муниципальных услуг распространено меньше, чем в среднем по России. Говоря о факторе места проживания, были проанализированы областная столица город Вологда, промышленный крупный центр региона – город Черепо-

вец, а также муниципальные районы области, население которых преимущественно является сельским.

Жители областной столицы более активны в использовании возможностей интернета для получения услуг, практически по всем видам они чаще обращаются онлайн, чем очно (таблица 3). Для жителей Череповца только по услугам, связанным с регистрацией автомобиля, получением или сменой водительского удостоверения, уплатой штрафов преобладают онлайн обращения. Жители сельских территорий чаще предпочитают обращаться очно в ведомство. Однако онлайн-практики также присутствуют, хоть и менее выражены, чем в городах – сельские жители обращаются в 12 % случаях по вопросам здравоохранения и вопросам, связанным с оплатой ЖКУ, получения различных разрешений и регистраций на недвижимость соответственно. Другие услуги еще менее популярны для сельских жителей, а вот по вопросам пенсий и пособий они обращаются даже чаще, чем жители Череповца.

Таблица 3

**Обращались ли Вы в последние 12 месяцев за получением  
следующих категорий услуг, и в каком виде?  
(Вологодская область, в зависимости от места проживания респондента)**

Категория услуг	Вологда		Череповец		Районы	
	Обращался онлайн	Обращался очно	Обращался онлайн	Обращался очно	Обращался онлайн	Обращался очно
Услуги здравоохранения (запись к врачу, установление инвалидности)	22,3	29,0	22,7	29,4	11,7	18,2
Квартира, строительство и земля (оплата ЖКХ, разрешения на строительство, перепланировку, регистрация собственности и т. д.)	21,3	16,0	16,7	20,4	11,6	16,3
Транспорт и вождение (регистрация автомобиля, водительское удостоверение, штрафы и т. д.)	14,3	12,8	11,7	7,0	6,7	9,7
Пенсии, пособия и льготы	11,8	17,3	6,5	19,5	10,2	16,6

Категория услуг	Вологда		Череповец		Районы	
	Обращался онлайн	Обращался очно	Обращался онлайн	Обращался очно	Обращался онлайн	Обращался очно
Налоги и финансы (задолженности, декларации и т. д.)	14,8	12,3	8,2	14,2	6,6	11,6
Семья и дети (регистрация записей актов гражданского состояния, материнский капитал)	12,3	7,3	4,7	7,2	5,4	5,4
Паспорта, регистрации, визы	11,0	9,8	7,5	4,7	3,4	6,4
Образование (заявление в образовательную организацию, очередь в детский сад)	8,5	5,5	4,5	5,0	4,6	4,4
Работа и занятость (постановка на учет по безработице, оформление пособия по безработице)	5,3	2,3	2,2	4,5	2,7	3,0
Лицензии, справки, аккредитации (на оружие, охоту, справки МВД и т. д.)	2,8	3,3	2,2	4,0	2,9	4,6
Бизнес, предпринимательство, НКО (регистрация юр. лиц)	4,5	1,0	3,0	2,0	0,7	2,1

Источник: данные опроса населения, проведенного в августе 2020 года. ФГБУН ВолНЦ РАН

Анализ пользователей по возрастным группам показал, что наиболее активные пользователи цифровых государственных и муниципальных услуг – это молодые люди до 30 лет. Для людей в возрасте 30–55 лет наиболее востребованные услуги (такие как услуги здравоохранения, решение вопросов, связанных с квартирой, ЖКХ, транспортом, вождением, получением льгот) одинаково востребованы как онлайн, так и офлайн. По другим вопросам данная возрастная группа и люди предпенсионного и пенсионного возраста обращаются лично в необходимые ведомства и органы власти.

Существенных различий по полу в использовании государственных и муниципальных услуг в цифровом формате в регионе также не отмечается. Женщины в принципе чаще (и очно, и онлайн) обращаются по вопросам здравоохранения, оплаты ЖКХ, налогов и финансов, пособиям и льготам. Это продиктовано

в том числе распределением брачно-семейных обязанностей, продиктованных патриархальными устоями [3]. Для мужчин выделяется только один вид услуг, в которых их доля обращений преобладает – это услуги, связанные с регистрацией автомобиля, получением водительского удостоверения, уплатой штрафов.

Общероссийские тенденции подтверждает и наблюдаемая в регионе большая популярность цифровых госуслуг для людей с высшим образованием, многие из видов услуг они предпочитают получать именно в онлайн формате. Исключение составляют только услуги здравоохранения, вопросы по получению пенсий, пособий и льгот, подачи заявления в ЗАГС и заявок на материнский капитал. Для людей с более низким уровнем образования преобладает личное обращение в ведомство по всем видам услуг.

Так, региональный портрет пользователя цифровых государственных и муниципальных услуг имеет явные отличия от среднероссийских данных. В регионе онлайн форма взаимодействия населения с государством менее популярна, даже не все жители крупных городов (на примере Череповца) выбирают его в приоритете над очным посещением. Есть и схожие тенденции: более активное использование в городах, нежели в сельской местности, людьми с высшим образованием и молодёжью.

В заключение стоит отметить, что существует ряд ограничений для расширения масштаба цифровых услуг государственного сектора. Это непосредственное отсутствие или низкое качество услуг связи в сельской местности. Немаловажное влияние оказывает и собственно мотивация использования интернета, доверие, наличие необходимых навыков и знаний. Как показали другие наши исследования, данные характеристики дифференцированы возрастом получателя и его уровнем образования.

Данные исследования позволяют обрисовать портрет регионального получателя цифровых государственных и муниципальных услуг, результаты могут быть использованы для планирования методов привлечения различных социально-демографических групп к данной форме взаимодействия между государством и человеком, в практике государственного управления для достижения стратегических ориентиров.

## **Список использованных источников:**

1. 78 миллионов пользователей: популярность портала Госуслуг растет с каждым годом. URL: <https://gtrkamur.ru/news/2021/05/14/160686>
2. В Хабаровском крае растет число пользователей портала Госуслуг. URL: <https://www.khabkrai.ru/events/news/185846>
3. Груздева М.А. Включенность населения в цифровое пространство: глобальные тренды и неравенство российских регионов [Текст] / М.А. Груздева // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2020. – Т. 13. – № 5. – С. 90–104. – DOI: 10.15838/esc.2020.5.71.5
4. Джанелидзе М. Г. УСЛОВИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ [Текст] / М.Г. Джанелидзе // МНОГОФАКТОРНЫЕ ВЫЗОВЫ И РИСКИ В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО И ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МАКРОРЕГИОНА «СЕВЕРО-ЗАПАД». Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – 2018. – С. 363–369.
5. Курбатова О.В., Сакулина Л.Л. Государственные услуги в условиях цифровизации государственного управления [Текст] / О.В. Курбатова, Л.Л. Сакулина // Вестник Московского университета МВД России. – 2020. – № 4. – С.186–189/
6. Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» (утв. президентом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9) //Доступ из СПС КонсультантПлюс.

**Дорофеев Кирилл Игоревич,**

старший эксперт отдела мониторинга законодательства и правовой пропаганды Управления правовой информации Договорно-правового департамента МВД России

## **Существующие и перспективные направления использования технологий искусственного интеллекта и обработки больших данных в противоправных целях**

Системы искусственного интеллекта (Artificial intelligence) представляют собой программные и аппаратно-программные комплексы, которые действуют в физическом или кибернетическом измерениях, осуществляя сбор и интерпретацию структурированной и неструктурированной информации (массивы больших данных), необходимой для выработки решения о наилучших действиях, необходимых для достижения поставленной цели.

Машинное обучение (Machine learning), являющееся разновидностью технологий искусственного интеллекта, состоит из алгоритмов, которые используют статистические методы, позволяющие информационным системам «обучаться» на массивах больших данных. Все это позволяет алгоритму постепенно улучшать производительность при выполнении конкретной задачи, а также извлекать из нее закономерности и умозаключения, которые не очевидны человеческому разуму.

Благодаря различному предназначению технологии искусственного интеллекта и обработки больших данных (далее – технологии ИИ) используются в разных сферах жизнедеятельности. Так, согласно подпункту «а» пункта 5 Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490, к технологиям ИИ принято относить технологии, использующие компьютерное зрение, обработку естественного языка, распознавание и синтез речи, интеллектуальную поддержку принятия решений и перспективные методы искусственного интеллекта<sup>1</sup>.

В своей статье нами упоминаются технологии, основанные на использовании сильного искусственного интеллекта (Strong AI), способного пройти тест Тьюринга. Указанный тест заключается в том, что машина способна про-

---

<sup>1</sup> «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации:» Указ Президента Российской Федерации (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года») от 10 октября 2019 г. № 490 // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

демонстрировать интеллектуальное поведение, эквивалентное или неотличимое от человеческого<sup>2</sup>.

Хотя технологии ИИ способны принести обществу огромную пользу, они также несут ряд социальных, криминогенных и политических угроз.

В настоящее время в зарубежной научной литературе все больше внимания уделяется вопросам использования технологий ИИ в противоправных целях.

В этой связи изучение возможностей использования технологий ИИ в противоправных целях позволит осуществить прогнозирование потенциальных векторов информационных атак, направленных на нарушение информационной безопасности, внедрить современные средства защиты компьютерной информации, позволяющие снижать эффект от таких воздействий, а также более эффективно противодействовать указанным противоправным проявлениям.

В нашей статье приводятся основные результаты исследований, изложенных в докладе «Злонамеренное использование и злоупотребление искусственным интеллектом», подготовленного при участии организации Trend Micro Research, Межрегионального научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия (ЮНИКРИ), Европейского центра киберпреступности (ЕС3)<sup>3</sup>.

В зависимости от преступного умысла технологии ИИ могут выступать в качестве орудия преступления, средства преступления, либо предмета преступного посягательства.

Анализ научно-методической литературы позволил выделить следующие направления, в которых технологии ИИ могут использоваться в противоправных целях:

1. Сoverшение преступлений с использованием объектов роботехники (беспилотные транспортные и воздушные средства), «умных помощников» (Internet of things или IoT), воздействие на телеметрию датчиков различных технологических устройств.

2. Сoverшение преступлений экономической направленности.

3. Нарушение информационной безопасности (Ddos-атаки, распространение вредоносного программного обеспечения, неправомерный доступ к компьютерной информации).

4. Создание криминальной инфраструктуры.

5. Манипуляции с аудиовизуальными материалами (DeepFakes).

Рассмотрим более подробно указанные классификационные построения.

Так, объекты роботехники зачастую используются в целях:

---

<sup>2</sup> Тест Тьюринга. Википедия, свободная энциклопедия. [сайт]. Режим доступа: <https://https://clck.ru/EWunP> (дата обращения: 30.04.2022).

<sup>3</sup> Malicious Uses and Abuses of Artificial Intelligence / Trendmicro. [сайт]. Режим доступа: <https://https://clck.ru/ghUBJ>. (дата обращения: 30.04.2022).

- транспортировки запрещенных к гражданскому обороту объектов;
- нарушения работы критически важных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения;
- совершения насильственных преступлений;
- наблюдения и сбора информации о частной жизни граждан;
- целевых атак на Интернет вещей (IoT);
- радиоразведки.

Например, в августе 2018 года дроны со взрывчаткой использовались для покушения на президента Венесуэлы – Николаса Мадуры<sup>4</sup>.

Дрон с центральным процессором может использоваться для сбора паролей Wi-Fi-маршрутизаторов (получение доступа к чужому маршрутизатору используется злоумышленниками для фальсификации места выхода в сеть Интернет). Во время полета дрон сканирует радиочастоты, на которых работают указанные устройства. Обнаружив их, алгоритм пытается подобрать пароль к Wi-Fi-маршрутизатору. В случае, если это оказывается невозможным, информация об устройстве сохраняется в памяти дрона с целью последующего его взлома с помощью специального программного обеспечения Aircrack-ng.

Более того, сайт Shodan.io предлагает любому пользователю осуществить поиск незащищенных устройств Интернет вещей, которые в настоящий момент времени подключены к сети Интернет. При этом злоумышленник может получить доступ к интеллектуальному помощнику путем передачи звуковых команд посредством сети Интернет. Опасность таких направленных атак связана с тем, что большинство таких интеллектуальных помощников связаны с системой «умный дом», над которой может быть установлен контроль со стороны злоумышленника.

Технологии ИИ также могут использоваться для совершения преступлений экономической направленности в целях:

- манипуляций на финансовых и фондовых рынках путем использования соответствующих автоматизированных алгоритмов (ботов);
- фиксации цен в автоматизированных системах при проведении торгов (аукционов) в рамках картельных сговоров;
- хищения и последующей торговли корпоративной информацией;
- обхода систем противодействия легализации (отмыванию) денежных средств или иного имущества, приобретенного преступным путем.

Правоприменительной практике известен случай использования злоумышленниками ботов в социальных сетях для распространения дезинформации об одной мало известной публичной компании. В результате указанных действий акции указанной кампании выросли за несколько недель с 10

<sup>4</sup> Когалов Ю. Покушение на Мадуро готовили полгода // Российская газета. 2018. 6 авг.

центов до более чем 20 долларов США за акцию. И хотя такая информация вряд ли сможет ввести в заблуждение опытного трейдера. Вместе с тем большинство биржевых игроков также использует ботов для оперативного получения информации из социальных сетей<sup>5</sup>.

Примерами использования технологий ИИ с целью создания криминальной инфраструктуры выступают действия по:

- изучению существующих сигнатур, фильтров и признаков, необходимых для обхода банковских систем противодействия мошенничеству, спам-фильтров электронных почтовых сервисов, антивирусного программного обеспечения, автоматизированных систем, предусматривающих дополнительные средства аутентификации, предназначенных для заполнения информационной формы человеком (Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart или CAPTCHA);

- совершенствованию стиля фишинговых писем с целью совершения целевых атак;

- сбору бизнес-аналитики для определения потенциальных жертв и компрометации конкретных бизнес-процессов;

- использованию шифрования и стеганографии при обмене сообщениями и информацией между преступными группами;

- оптимизации потока данных в системах распределения трафика (TDS).

Отдельно стоит остановиться на манипуляциях с аудиовизуальными материалами (DeepFakes), используемых для:

- создания и использования подложных документов;

- преследования людей в сети Интернет (кибербуллинг);

- содействия изготовлению и обороту порнографических материалов, в том числе с изображениями несовершеннолетних (морфинг);

- совершения вымогательства и мошеннических действий;

- распространения дезинформации и манипулирования общественным мнением (фейки);

- фальсификации следов использования цифровых устройств;

- нанесения ущерба деловой репутации;

- фальсификации сведений о лице, позволяющих скрыть его истинную личность (Интернет-идентичность).

Так, в 2019 году злоумышленники, используя специальное программное обеспечение и образцы записи голоса генерального директора одной британской энергетической компании, полученные из открытых ис-

---

<sup>5</sup> King, T.C., Aggarwal, N., Taddeo, M. et al. Artificial Intelligence Crime: An Interdisciplinary Analysis of Foreseeable Threats and Solutions. *Sci Eng Ethics* 26, 89–120 (2020).

точников, ввели в заблуждение коммерческого директора данной организации. Указанное лицо, находясь в заблуждении относительно личности звонящего, перевел более 200 000 британских фунтов стерлингов на счет злоумышленников.

Таким специальным программным обеспечением могло выступать Lyre Bird, использующее нейронную сеть для обучения, которому достаточно пятисекундной записи, чтобы клонировать голос конкретного лица.

Зачастую противоправные действия направлены на информационные объекты (предмет преступного посягательства), которые также используют технологии ИИ.

К примеру, внесение изменений в фотоизображения, находящиеся в банках данных, используемых в биометрических системах аутентификации для идентификации личности на объектах транспортной инфраструктуры, позволит злоумышленникам подменять свою истинную личность (рис. 1)<sup>6</sup>.



Рис. 1. Фальсификация отдельных признаков в наборе данных нейронной сети, предназначеннной для биометрического распознавания личности

Кроме того, из-за несовершенства существующих алгоритмов, предназначенных для биометрического распознавания личности, злоумышленники также могут скрывать свою личность путем использования средств индивидуальной защиты (масок) или яркого макияжа.

Злоумышленники также могут воздействовать на датчики телеметрии различных устройств для совершения различных противоправных действий, например, искусственно затруднить движение транспортных средств, чтобы покинуть место преступления (при ограблении), либо остановить беспилотное транспортное средство (рис. 2)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Dupont B., Stevens Y., Westermann H., Joyce M. Artificial Intelligence in the Context of Crime and Criminal Justice / The International Center for Comparative Criminology (CICC) [сайт]. Режим доступа: <https://clck.ru/ghVUt>. (дата обращения: 30.04.2022).

<sup>7</sup> Malicious Uses and Abuses of Artificial Intelligence / Trendmicro. [сайт]. Режим доступа: <https://clck.ru/ghUBJ>. (дата обращения: 30.04.2022).



*Рис. 2. Введение в заблуждение геолокационных сервисов, а также телематических датчиков беспилотного транспортного средства*

Использование технологий ИИ с целью нарушения информационной безопасности зачастую осуществляется путем совершения комбинированных противоправных действий<sup>8</sup>.

1. Путем применения вредоносного программного обеспечения осуществляется массовое заражение средств вычислительной техники, необходимых для создания ботнет-сетей, которые в последующем используются для совершения направленных информационных атак на сервера организаций (атака по типу «отказ от обслуживания»).

2. Используя специальное программное обеспечение (сканеры уязвимостей), злоумышленники также могут получить доступ к серверу организации. С помощью вредоносного программного обеспечения злоумышленники получают доступ ко всей инфраструктуре организации. После чего ими осуществляют поиск чувствительной для организации информации (например, банки данных) с целью ее последующего хищения.

3. Полученная конфиденциальная информация зачастую кодируется посредством вирусов-шифровальщиков. После чего доступ к ней продается жертве после оплаты выкупа в цифровой валюте, либо такая информация реализуется на теневом рынке в сети Интернет.

При этом злоумышленниками используется различное программное обеспечение, использующее технологии ИИ. Так, Система AVPASS позволяет создавать вредоносное программное обеспечение, которое трудно выявить в оперативном режиме. PassGAN способно анализировать большой набор паролей, скомпрометированных в результате утечек информации. Тогда как DeepHack реализует нейронную сеть, способную автоматизировать процесс взлома банков данных на основе скомпрометированных сведений о парольной защите.

Причинами дальнейшего роста использования технологий ИИ в противоправных целях выступают:

<sup>8</sup> Dupont B., Stevens Y., Westermann H., Joyce M. Стр. 95.

- автоматизация информационных атак, их большая эффективность, масштабируемость, индивидуальная (целевая) направленность таких атак;
- доступность инфраструктуры и снижение стоимости технологий для граждан (облачные вычисления для обучения нейронных сетей, специальное программное обеспечение, реализуемое в теневом сегменте сети Интернет);
- открытый программный код большинства специального программного обеспечения, компрометация банков данных как материал для обучения нейронных сетей;
- низкий порог технических компетенций у злоумышленников для использования соответствующего инструментария.

Изложенное свидетельствует о том, что за счет роста использования технологий ИИ в противоправных целях концепция «киберпреступление как услуга» (cybercrime as service) будет эволюционировать в концепцию «использование технологий искусственного интеллекта противоправных целях» (AI as a service).

Учитывая различное применение технологий ИИ в противоправных целях, указанное направление нуждается в дальнейшем исследовании. При этом указанным противоправным проявлениям может быть противопоставлен известный комплекс мероприятий:

- организационно-управленческие меры;
- законодательное урегулирование правовых лакун в целях правовой регламентации противодействия указанным противоправным проявлениям;
- дальнейшее технологическое переоснащение правоохранительных органов;
- научно-методическое обеспечение процесса выявления, раскрытия и расследования преступлений, совершаемых посредством технологий ИИ.

**Жариков Андрей Анатольевич,**  
доцент кафедры предпринимательского  
и трудового права Северо-Западного института  
(филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук, доцент

## **Правовые проблемы конкуренции в сфере государственных закупок**

Правовое регулирование государственных закупок базируется на Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Подзаконных нормативных правовых актов на основе данного закона принято около 100, и их число увеличивается<sup>1</sup>. Сам закон также испытывает постоянные изменения. При этом закупки госкомпаний регулирует Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», а коммерческие закупки в целом регулируются Гражданским кодексом РФ и Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Принимая во внимание то, что существуют различные взгляды на значение конкуренции в области государственных закупок, именно благодаря конкуренции возможно, как определение лучшего поставщика (подрядчика, исполнителя), так и обеспечение контроля участников за реализацией процедур закупок, с одновременным государственным и общественным контролем<sup>2</sup>.

Способом закупки предопределяет порядок внесения предложений поставщиков и выбор оптимального предложения, все способы «в первом приближении» классифицируются на конкурентные и неконкурентные. Неконкурентные подразумеваются закупку у единственного поставщика, а конкурентные характеризуются широким спектром как традиционных, так и инновационных закупочных средств. В ряду конкурентных инновационных способов закупки особого внимания заслуживает использование электронного каталога, предоставляющего заказчику выбор из нескольких предложений, которые сформулированы различными поставщиками в базе данных в электронном виде, при этом нет стадии сбора заявок.

На основе положений гражданского права традиционные «инструменты» подразделяют на конкурентно-торговые (включающие конкурс и аукци-

<sup>1</sup> См.: Кикавец В.В. История правового регулирования закупок в России: финансовый аспект. – Москва: Проспект, 2019. – С. 107.

<sup>2</sup> См.: Андреева Л.В. Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию: монография. – Москва : Проспект, 2020. – С. 10.

он, в том числе и обратный аукцион) и конкурентно – не торговые, объединяющие остальные способы (запрос предложений, запрос цен, запрос котировок, голландский аукцион)<sup>3</sup>.

Государственные закупки в условиях рынка предполагают защиту конкуренции, и в то же время эффективное использование бюджетных средств. К тому же на действующем на основе рыночных связей государственном рынке возможно предотвращение «провалов», связанных со сложностью удовлетворения новых передовых потребностей в силу ориентированности рынка на скорейшее получение прибыли. Государственный рынок опирается на долгосрочный прогноз и план, при этом госзакупки являются способом поддержки субъектов предпринимательства.

Состав государственных закупок меняется в зависимости от экономических и политических факторов, однако всегда государство осуществляет закупки для решения общегосударственных задач, обеспечения необходимого уровня обороноспособности, безопасности государства и достижения наиболее значимых социально-экономических, научно-технических и социальных целей.

Существенной опасностью представляется формирование государственной монопсонии – государства как единственного покупателя. При отсутствии конкуренции среди покупателей на государственном рынке существенно возрастают риски низкоэффективной затраты бюджетных средств.

Участвуя в рыночных отношениях, государство проявляет не только экономический интерес, но и выражает интересы всего общества. Помимо осуществления внутренних экономической и социальной функции, государство реализует и их внешние проявления.

За рубежом главная цель государственных закупок состоит в обеспечении их эффективности, однако, несмотря на признание этой цели и в российском правовом порядке, фактически на большинстве товарных рынков имеет место низкий уровень конкуренции при государственных закупках, сопровождаемых существенными коррупционными рисками.

Продолжающаяся гармонизация и унификация норм о государственных закупках в ЕАЭС и СНГ, предопределяет интенцию анализа специфики организации публичных закупок в Европейском союзе, включающем значительное число государств, отличающихся разнообразием в развитии экономики и участии в ней государства.

Госзакупки в странах ЕС регламентированы, в том числе и нормами ВТО (Соглашением о правительственные закупках). В соответствии с данным соглашением конечная цель – открытие национальных рынков государственных закупок и предоставление участникам закупок из других государств на-

---

<sup>3</sup> См.: Казанцев Д.А. Конкурентные закупки. Методология и нормативное регулирование : монография. – Москва : ИНФРА-М, 2020. – С. 36–38.

ционального режима. Благодаря Соглашению о правительственные закупках ВТО происходит развитие международных рынков государственных закупок, опирающихся на конкуренцию на национальных рынках. В то же время Л.В. Андреева, отмечая не присоединение России к Соглашению ВТО о правительственные закупках, обращает внимание на возможность преференций для российских производителей (для укрепления ими своих рыночных позиций) в условиях западных санкций и отечественной политики импортозамещения<sup>4</sup>.

Действующие в ЕС Директивы в сфере государственных закупок (Директива 2014/23 ЕС, Директива 2014/24 ЕС, Директива 2014/25 ЕС) предусматривают электронные формы закупок. Имея обязательное значение для каждой страны ЕС в смысле результата, Директивы допускают самостоятельное определение государством – членом ЕС форм и способов получения требуемого результата.

Наряду с центральной исполнительной властью заказчиком в ходе государственных закупок в Европейском союзе выступают региональная и муниципальная исполнительная власть, а также структуры, функционирующие на основе публичного права, пусть и не относящиеся к системе государственной власти.

Структуры ЕС в соответствии с Римским договором имеют возможность создавать «вторичное законодательство» и обжаловать национальное законодательство, затрудняющее интеграцию общеевропейского рынка.

В ходе создания положений о госзакупках, многие страны опирались на Типовой закон ЮНИСИТРАЛ о публичных закупках (от 01.07.2011), ориентированный на максимально возможные экономичность и эффективность закупок. Открытые торги в Типовом законе получили преимущество, в иных процедурах выбор заказчика должен быть обоснован.

Российская контрактная система государственных и муниципальных закупок основана на накопленном за многие десятилетия опыте создания Федеральной контрактной системы (ФКС) США. Этот опыт выражен в Правилах приобретения товаров и оказания услуг, когда государственные заказы широко представляются малому бизнесу на условиях «социального партнерства», а для обеспечения получения первоклассных товаров и услуг потребителями одной из главных задач является развитие конкуренции.

Конечно же, законодательство о публичных закупках в зарубежных государствах постоянно развивается, в инновационных условиях формируются принципиально новые и совершенствуются имеющиеся способы закупок, детализируются методы сотрудничества заказчиков и участников закупок.

Законодательство о госзакупках в ЕС характеризуется следующими тенденциями развития: заказчики приобретают расширяющийся объем полномочий в вопросах установления процедур и выбора победителя закупок; про-

<sup>4</sup> См.: Андреева Л.В. Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию : монография. – Москва : Проспект, 2020. – С. 25–26.

исходит подробная регламентация всех стадий закупок; активно внедряется электронный документооборот. Отмечается большая вариативность способов закупок в сравнении с отечественной контрактной системой, актуальны конкурентные переговоры, конкурентный диалог и др.

Так как речь идет о международном интеграционном союзе, то преимуществом в правовом регулировании принципиальных положений государственных закупок обладают наднациональные акты, при этом национальное законодательство регулирует подробности закупок. В развитых иностранных государствах отчетливо проявляется стремление к унификации законодательства о «публичных закупках» (о государственных закупках и закупках компаний с государственным участием) в виде единого закона или кодекса.

В отличие от Европейского Союза в России ни в законодательстве, ни в науке нет понятие публичных закупок как закупок, осуществляемых за счет бюджета или заказчиками, аффилированными с государством. В основе классификации закупок с точки зрения их регулирования находится субъектная специфика заказчика, в первую очередь государственного и муниципального заказчика, фактически государственных органов и органов местного самоуправления.

Особенностью регламентации государственных и муниципальных закупок является объединение в лице государства и регулятора и заказчика. В реальности в Российской Федерации собственно государство в виде уполномоченных органов предстает заказчиком в любой закупке проводимой по нормам Закона о контрактной системе, который государство приняло для самого себя. Парадоксально, что заказчик – государство одновременно лишено коммерческой заинтересованности в эффективности закупок, и при этом, приобретает продукцию, потребителями которой прямо или косвенно выступает неопределенный круг лиц.

Результативность исполнения договора, заключенного любым путем, в том числе и посредством процедуры закупки у единственного поставщика, может выступать в качестве важнейшего индикатора эффективности закупки<sup>5</sup>.

Своебразно легальное определение таких понятий как результативность и эффективность использования бюджетных средств. Как следует из статьи 34 Бюджетного кодекса РФ, принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств рассматривается как получение заинтересованной стороной бюджетного процесса заданного результата на основе наименьшего расхода средств или получение наилучшего результата с использованием определенного объема бюджетных средств.

Несмотря на то, что Закон о контрактной системе постулирует принципиальное требование обеспечения конкуренции при осуществлении закупок, для сферы госзакупок характерен низкий уровень конкуренции. Ряд исследователей отмеча-

<sup>5</sup> См.: Беляева О.А. Оценка эффективности публичных закупок: современные проблемы // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2018. – № 51. – С. 47.

ют формальный характер антимонопольного контроля за процессом закупок, не приносящего существенного экономического эффекта (если не считать штрафов, которые обычно выплачиваются победителями торгов «пострадавшим»). В современных условиях все активнее отстаивается точка зрения о неоправданном преувеличении роли принципа обеспечения конкуренции в государственных закупках, однако по-прежнему преобладает понимание важности механизма конкуренции в эффективном использовании заказчиками финансовых средств.

Раскрытие сущности принципа обеспечения конкуренции опирается одновременно на нормы специального Закона о контрактной системе, и нормы общего Закона о защите конкуренции. Сравнение данных законов показывает, что Закон о контрактной системе предполагает обеспечение конкуренции с помощью создания норм, нацеленных на достижение конкурентных условий, профилактики нарушений антимонопольных норм, а Закон о защите конкуренции устанавливает сами антимонопольные требования и запреты на совершение действий, составляющих составы правонарушений.

Адекватный выбор заказчиком способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) напрямую предопределяет конкурентные условия закупок.

Важны следующие условия реализации механизма торгов: наличие реальной конкуренции между предполагаемыми контрагентами заказчика торгов; сравнительно крупная стоимость соглашения, разыгрываемого на торгах; разумные сроки проведения процедуры торгов.

Пропорциональное соотношение результата закупки и величины издержек на осуществление закупки, рассчитываемое с учетом прогноза возможных рисков неисполнения правил предполагает выбор лучшего способа закупки.

Очень распространенным нарушением в стремлении избежать конкурентного способа определения победителя, является закупка у единственного поставщика, когда заказчики идут на неоправданное дробление закупки.

Как ни странно, в современном российском законодательстве о закупках базовым способом служит голландский редукцион, рассматриваемый в развитых государствах как наиболее коррупционный способ размещения заказа, подталкивающий как к незаконному соглашению между поставщиком и заказчиком (отбор участников аукциона), так и между поставщиками (поддержание цены в процессе аукциона).

В.В. Кикавец утверждает, что искусственно внедренное преобладание аукционов над конкурсами деформирует сущность российских госзакупок, исторически сложившуюся на протяжении нескольких столетий<sup>6</sup>. Современный законодатель убрал требования к качеству и квалификации контрагента, определив всего лишь несколько случаев, при которых заказчик вправе их установить.

<sup>6</sup> См.: Кикавец В.В. История правового регулирования закупок в России: финансовый аспект. – Москва: Проспект, 2019. – С. 113.

В первом тезисе Обзора Верховного Суда РФ, посвященном правоприменительной практике контрактной системы, постулируется, что результат закупки важнее конкуренции при ее проведении<sup>7</sup>. Цель закупки заключается в своевременном приобретении требуемого объема продукции надлежащего качества с минимальной затратой ресурсов, при этом конкуренция выступает лишь как средство, позволяющее достичь данной цели. Следовательно, Верховный Суд указал, что запрещению подлежит лишь необоснованное ограничение конкуренции, а в случае, когда такое ограничение вызвано необходимостью в качественной продукции, то оно не считаться незаконным<sup>8</sup>. Аргументация Обзора опирается и на традиционный тезис, что если требованиям заказчика удовлетворяют хотя бы два поставщика, то конкуренция уже есть<sup>9</sup>.

Таким образом, для сферы государственных закупок характерен невысокий уровень конкуренции. В осуществлении контроля антимонопольных и других органов за процедурами закупок, проявляется формализм, не позволяющий достигать существенного экономического эффекта. Мониторинг торгов приводит к выводу о продолжающихся тенденциях: заключении контрактов с единственным поставщиком, при наличии конкурентного рынка товаров, работ, услуг, что говорит об отсутствии конкуренции или ее умышленном недопущении; организации и деятельности картелей; пособничестве представителей заказчиков и организаторов торгов в создании и организации деятельности картелей; сговоре между заказчиком (организатором) и участником; манипулировании ценами на торгах; недобросовестной конкуренции<sup>10</sup>.

Интересна в этой связи точка зрения М.А. Егоровой о том, что не любое внешне антиконкурентное поведение имеет отрицательное влияние на состояние конкуренции, так как в отдельных случаях определенное проконкурентное воздействие оказывают номинально антиконкурентные действия<sup>11</sup>. Диалектический метод познания позволяет видеть в состоянии конкуренции единство и борьбу противоположностей.

<sup>7</sup> См.: Пункт 1 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017).

<sup>8</sup> См.: Гусев А.Ю. Судебная практика о применении законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : учебное пособие. – Москва : Проспект, 2019. – С. 6.

<sup>9</sup> См.: Казанцев Д.А. Конкурентные закупки. Методология и нормативное регулирование : монография. – Москва : ИНФРА-М, 2020. – С. 13.

<sup>10</sup> См.: Антимонопольное регулирование: проблемы законодательства, теории и практики : монография / отв. Ред. А.П. Тенишев, И.В. Шишко, Е.Л. Лужбин. – Москва : Проспект, 2020. – С. 26.

<sup>11</sup> См.: Егорова М.А. Правовые режимы антиконкурентных действий : монография. – Москва: Юстицинформ, 2021. – С. 152.

**Комарова Татьяна Алексеевна,**  
доцент кафедры гражданского процесса  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная  
юридическая академия»,  
кандидат юридических наук

## **Об особенностях продажи электрической энергии, произведенной на квалифицированных генерирующих объектах, а также путем когенерации**

Статья 42 Конституции Российской Федерации гарантирует право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии. Кроме того, каждый гражданин имеет право на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» также развивает положение Конституции РФ, закрепляя право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде.

Исходя из этих законодательных актов следует, что экологическая безопасность является одним из приоритетных направлений государственной политики, то есть, все экономические вопросы (производство и потребление) не должны решаться в ущерб окружающей среде. Вместе с тем, все мы понимаем, что на сегодняшний день полностью уйти от отрицательного воздействия производственных процессов на окружающую среду невозможно. Поэтому основной задачей сейчас является экологизация технологий, то есть, внедрение малоотходных (ресурсосберегающих) технологий, дающих на выходе минимум вредных выбросов.

**Выработка электроэнергии с использованием возобновляемых источников энергии.** Среди основных видов генерации электроэнергии можно выделить тепловую, ядерную, гидроэнергетику и альтернативные виды электроэнергетики. Выработка электроэнергии на тепловых электростанциях происходит за счет преобразования химической энергии топлива в процессе сжигания в тепловую, а затем в механическую энергию вращения вала электрогенератора. К традиционным источникам энергии, используемым для тепловых электростанций относятся газ, уголь, нефть, древесина, а также атом-

ная энергия и некоторые другие. Большая часть используемых традиционных источников энергии относится к исчерпаемым источниками, но есть и исключения. Так, на основе возобновляемых источников энергии функционируют квалифицированные генерирующие объекты.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона №35-ФЗ «Об электроэнергетике» возобновляемые источники энергии – энергия солнца, энергия ветра, энергия вод (в том числе энергия сточных вод), за исключением случаев использования такой энергии на гидроаккумулирующих электроэнергетических станциях, энергия приливов, энергия волн водных объектов, в том числе водоемов, рек, морей, океанов, геотермальная энергия с использованием природных подземных теплоносителей, низкопотенциальная тепловая энергия земли, воздуха, воды с использованием специальных теплоносителей, биомасса, включающая в себя специально выращенные для получения энергии растения, в том числе деревья, а также отходы производства и потребления, за исключением отходов, полученных в процессе использования углеводородного сырья и топлива, биогаз, газ, выделяемый отходами производства и потребления на свалках таких отходов, газ, образующийся на угольных разработках.

Указанный перечень возобновляемых источников энергии является исчерпывающим, однако, на наш взгляд, существуют и иные виды возобновляемых ресурсов, которые могут быть использованы в качестве сырья для производства энергии.

Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2022 г. №312-р к проблемам, сдерживающим развитие лесного комплекса, относит крайне недостаточный уход за лесами, низкую степень использования отходов древесины, недостаточную эффективность системы охраны лесов, что приводит к уничтожению лесов в результате пожаров и др. Большая часть лесов на сегодняшний день захламлены валежником – упавшими на землю стволами деревьев или их частей, сучьями, ветвями и т. д. Вообще всякий поваленный или лежащий на земле лес, в большей или меньшей степени утративший технические качества и ценность является валежником. Образование валежника является естественным природным непрекращающимся процессом, таким образом, валежник также можно отнести к постоянно возобновляемому источнику энергии. Да, процесс восполнения этого ресурса занимает определенное время, но он является безусловным.

Сделанный вывод позволяет говорить о том, что абз. 38 ст. 3 ФЗ №35-ФЗ «Об электроэнергетике» в действующей редакции содержит усеченный перечень возобновляемых источников энергии, что, соответственно создает пробел правового регулирования.

На наш взгляд абз. 38 статьи 3 Федерального закона №35-ФЗ «Об электроэнергетике» следует изложить в новой редакции:

«возобновляемые источники энергии – энергия солнца, энергия ветра, энергия вод (в том числе энергия сточных вод), за исключением случаев ис-

пользования такой энергии на гидроаккумулирующих электроэнергетических станциях, энергия приливов, энергия волн водных объектов, в том числе водоемов, рек, морей, океанов, геотермальная энергия с использованием природных подземных теплоносителей, низкопотенциальная тепловая энергия земли, воздуха, воды с использованием специальных теплоносителей, биомасса, включающая в себя специально выращенные для получения энергии растения, в том числе деревья, недревесные лесные ресурсы (валежник, пни, береста, кора деревьев и кустарников, хворост, веточный корм, еловая, пихтовая, сосновая лапы, мох, лесная подстилка, камыш, тростник и подобные лесные ресурсы), продукты переработки недревесных лесных ресурсов, а также отходы производства и потребления, за исключением отходов, полученных в процессе использования углеводородного сырья и топлива, биогаз, газ, выделяемый отходами производства и потребления на свалках таких отходов, газ, образующийся на угольных разработках. Данное законодательное нововведение позволит отнести генерирующие объекты, работающие на основе валежника, коры деревьев, кустарников и т. д. к квалифицированным генерирующими объектам.

**Когенерация.** Когда речь идет о производстве энергии из любого источника, следует понимать, что первостепенное значение имеет энергоэффективность – рациональное использование энергетических ресурсов, достигаемое путем использования меньшего количества энергии для обеспечения установленного уровня потребления энергии.

Высокоэффективной системой производства энергии на сегодняшний день является когенерация, поскольку одновременно происходит процесс выработки и электрической, и тепловой энергии (фактически использование вторичного энергоресурса – тепла после отработки в установках по производству электроэнергии). При когенерации первичная энергия обычно получается путем сжигания ископаемого топлива, такого как газ или нефть.

Данное обстоятельство является существенным препятствием для включения когенерации в перечень возобновляемых источников энергии, предусмотренные ст. 3 ФЗ «Об электроэнергетике», однако использование меньшего количества топлива для технологического процесса, в том числе установок когенерации на основе двигателей внутреннего сгорания, является одним из видов промышленной продукции, применение которой необходимо для реализации национального проекта «Экология» (Приказ Минпромторга России от 20.07.2020 № 2322 «О внесении изменений в перечень конкурентоспособной российской продукции, использование которой необходимо для реализации национальных проектов и комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2024 года, утвержденный приказом Минпромторга России от 15 июля 2019 г. N 2484»). Главными плюсами для экологии является то, что когенерация является энергосберегающей и экологически

чистой технологией по комбинированной выработке электрической и тепловой энергии, поскольку когенерационные установки *требуют меньше топлива*.

Кроме того, согласно Постановлению Правительства РФ от 15.04.2014 № 321 (ред. от 24.12.2021) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие энергетики» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) повышение эффективности систем централизованного теплоснабжения с учетом приоритета повышения уровня когенерации является одной из задач энергетики, определенной в соответствии с национальными целями.

### **Продажа электроэнергии**

Порядок и особенности продажи электрической энергии в Российской Федерации регламентированы Постановлением Правительства РФ от 04.05.2012 № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии» (вместе с «Основными положениями функционирования розничных рынков электрической энергии», «Правилами полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии»).

Гарантированный сбыт произведенной электроэнергии обеспечен субъектам, вырабатывающим электрическую энергию на квалифицированных генерирующих объектах, то есть, на объектах, функционирующих исключительно на основе использования возобновляемых источников энергии. Сетевые организации в целях компенсации потерь электрической энергии в принадлежащих им на праве собственности или на ином законном основании объектах электросетевого хозяйства, обязаны покупать электрическую энергию, произведенную на квалифицированных генерирующих объектах.

Действующие нормы не дают никаких дополнительных гарантий по сбыту электрической энергии для собственников генерирующих объектов, функционирующих на газе, нефти (др. исчерпаемых источниках) даже при условии выработки этими объектами одновременно и электричества, и тепла. На наш взгляд данное обстоятельство существенно снижает интерес производителей энергии вкладывать дополнительные средства на внедрение в свой производственный процесс объектов когенерации, что является весьма важным для поступательного решения остро стоящих проблем экологической безопасности.

Нами предлагается 2 варианта решения обозначенной проблемы:

1. Когенерационные системы приравнять к квалифицированным генерирующими объектам. Следует отметить, что имеется в виду не сравнять их статусы, а именно сделать идентичным механизм продажи энергии, выработанной квалифицированными объектами и энергии, полученной в процессе когенерации. Данное изменение позволит осуществлять продажу энергии (мощности) по свободным нерегулируемым ценам на розничном рынке, а также сетевым

организациям в целях компенсации потерь в принадлежащих им на праве собственности или на ином законном основании объектах электросетевого хозяйства, соответственно, повысит (и существенно) заинтересованность производителей электрической энергии внедрять когенерационные системы.

2. Когенерационные системы приравнять к объектам микрогенерации, электрическая энергия (мощность), произведенная на которых, продается гарантировирующему поставщику по нерегулируемым и регулируемым ценам (тарифам) в установленном порядке. Результат такой модели реформирования будет аналогичен результату, описанному выше. Когенерация постепенно вытеснит устаревший способ производства электрической энергии, при котором происходит сжигание большого количества топлива (со значительным загрязнением окружающей среды) и получение малого объема энергии.

Из всего сказанного выше хотелось бы сделать следующее заключение. Использование возобновляемых источников энергии на сегодняшний день является очень важным направлением, поскольку именно возобновляемые источники призваны заменить действующие, ресурсы которых ограничены. Законодателем создается все больше норм, нацеленных на установление гарантий и способов стимулирования производителей энергии, активно использующих возобновляемые источники энергии. Однако недостатком существующего механизма правового регулирования является отсутствие в перечне возобновляемых источников энергии такого ресурса как валежник и продукты его переработки. Соответственно генерирующие объекты, работающие на основе этого топлива (валежник), не могут быть признаны квалифицированными.

Кроме того, нельзя забывать о том, что становление модели использования в качестве источников энергии только возобновляемых ресурсов займет очень длительный промежуток времени, а решать экологические проблемы нужно уже сегодня, поэтому нельзя оставлять без внимания такой процесс как экологизация технологий, то есть внедрение малоотходных (ресурсосберегающих) технологий, дающих на выходе минимум вредных выбросов. Одним из путей такой экологизации является **когенерация**, внедрение которой может существенно вырасти в случае предоставления правообладателям когенерационных систем определенных гарантий, например гарантированного сбыта выработанной энергии.

**Комашко Марина Николаевна,**  
руководитель Центра правового сопровождения  
в сфере науки, интеллектуальной собственности  
и информации Дирекции по правовым вопросам НИУ ВШЭ,  
кандидат юридических наук

## **Санкции: кризис или возможности?**

Прошел уже почти месяц с начала тех событий, которые изменили нашу жизнь в этом году и несомненно войдут в историю. События эти всем известны. К ним по-разному относятся в нашем обществе и по-разному их называют. Но в любом случае это наша реальность. Такая же реальность, как и санкции, которые объявлены нашей стране западным миром.

Как только Америка и европейские страны завели разговор о санкциях, в нашем, российском, обществе стали обсуждать на разных уровнях меры поддержки экономики, которые может дать и которые хочется получить от государства. И следует сказать, что нередко, к сожалению, предлагаемые меры и отношение к сложившейся ситуации вызывают определенное беспокойство.

I. Думаю, ни для кого не секрет, что поведение правительства западных держав давно уже дискредитировало так называемые «демократические ценности». Политика двойных стандартов известна, пожалуй, уже всем. Однако это политика, дело сложное и тонкое.

А вот от бизнес-партнеров из Европы и Северной Америки мы традиционно (раньше) ожидали сугубо правового поведения, строгого исполнения договоренностей. Следования принципу, известному еще со времен римского права: *pacta sunt servanda* (договоры должны соблюдаться).

Однако что же мы видим сейчас? Контрагенты из «цивилизованных» стран прерывают исполнение договоров в одностороннем порядке, в противоречии с условиями договоров, не утруждая себя выстраиванием хоть какой-то правовой (правовой, а не политической) аргументации своих действий.

На этом фоне очень соблазнительно «пуститься во все тяжкие», пренебречь правом в отношении представителей недружественных стран (к сожалению, некоторые такие случаи уже известны).

На мой взгляд, как бы ни вели себя наши партнеры из «цивилизованных» государств, не стоит им уподобляться. Сложившаяся санкционная ситуация не настолько критична для нас, чтобы разрешить себе неправовое поведение.

История нашей страны, нашего общества, не отличалась, в общем-то, уважением к праву и закону. Одни 90-е годы чего стоят. Любой, кто знаком с фольклором, легко сможет привести пару-тройку крылатых выражений, от-

ражающих роль закона в нашей действительности. Взять хотя бы знаменитое «если нельзя, но очень хочется, то можно».

Постепенно, очень медленно, в обществе правовой нигилизм стал сдавать свои позиции. И вот сейчас, когда еще только сформировалось (и то не в полной мере, на мой взгляд) некое правосознание в обществе, никак недопустимо нанести удар по этому хрупкому, неокрепшему явлению, и тем более – делать это под вывеской мер поддержки. Текущая ситуация не должна стать драйвером усиления правового нигилизма.

II. Санкции привели к тому, что с нашего рынка уходят крупные игроки, освобождаются рыночные ниши. При этом спрос, в общем-то, не слабеет и уж точно не исчезает. Люди по-прежнему хотят есть, одеваться, делать макияж, проводить время в приятных местах, постить фоточки в соцсетях и так далее. Плохо ли соцсети ВКонтакте от того, что ушли западные соцсети (пусть и не из-за санкций, по другой причине)? Скорее, уход таких конкурентов – подарок судьбы. Плохо ли российским дизайнерам от того, что из России ушли многие популярные бренды, а модницы остались и при этом им труднее, чем раньше, поехать в Европу на шопинг? Спрос есть, конкурентов нет. О чём еще мечтать?

Это если взять бытовой уровень. В других сегментах экономики, по большому счету, все то же самое. Свободные от сильных конкурентов ниши при стабильном сформированном спросе, прибавить собственные усилия и деловую хватку – и санкции обернутся выгодой, а не проблемами.

Конечно, это все очень грубо, схематично. Если взять конкретные реальные ситуации, то, разумеется, все будет сложнее и многослойнее. Но тем не менее очень странно читать уже сейчас стенания наших российских бизнесменов о том, что они ни за что не смогут заменить объявившего об уходе из России конкурента американского происхождения, потому что они, наши бизнесмены, не получают преференций от государства. И как бы намекают, что хорошо бы получить из бюджета какую-нибудь помошь, и тогда, так уж и быть, можно попробовать занять освобождающийся рынок. В общем, против соблазна получить господдержку очень трудно устоять.

III. И вот вопрос: кого поддерживать и как? Вернемся к примеру с модным бизнесом. Одного дизайна в таком бизнесе мало. Для производства одежды нужна, например, качественная импортная фурнитура. Но значит ли это, что российские дизайнеры нуждаются в поддержке из-за того, что они не могут купить пуговицы в Италии?

Представляется, что при оказании поддержки нужно ставить во главу не бизнесы-потребителей импортных товаров, а направить усилия на развитие собственного производства (в примере выше – фурнитуры), дать возможность местным производителям занять эту нишу.

IV. И не могу не поднять в связи с этим тему стартапов.

На мой взгляд, текущая ситуация практически идеальна для развития стартапов. Российский рынок освобождается от сильных конкурентов, среди которых в обычных условиях невозможно было бы пробиться. Есть неудовлетворенный спрос. Известен уровень качества товаров и сервиса, которому более-менее нужно соответствовать.

Представляется, что направить усилия стоит как раз на поддержку стартапов, которые за счет большей гибкости и динаминости могут быстрее реагировать на постоянные изменения в ситуации и оперативно закрывать потребности экономики. А за счет инноваций могут даже вывести экономику на новый уровень.

Такие меры поддержки позволяют достичь сразу трех эффектов: это и обеспечение экономической безопасности в условиях санкций, и импортозамещение, и инновационное предпринимательство.

V. За последние годы было немало событий, так или иначе отразившихся на ведении бизнеса, и немало было предпринято мер поддержки со стороны государства. Думаю, что не открою секрет, если скажу, что нередко меры поддержки получали вовсе не те, кому они предназначались, и наоборот, те, кому была адресована поддержка, как раз ее и не получили.

Причина такого положения вещей кроется зачастую в юридической технике и в недостаточной продуманности механизма предоставления поддержки.

Меры поддержки, принятые в спешке и распространявшиеся не на тех, кому они реально нужны, – еще одна возможность для развития. Хотя появление такой возможности лучше исключать. Обеспечению экономической безопасности она уж точно не способствует.

Представляется, что при разработке очередных мер господдержки следует учесть опыт предыдущих лет и больше внимания уделить механизмам предоставления поддержки и формулировкам.

В заключении хотелось бы еще раз обратить внимание, как важна точка зрения, позиция, из которой мы оцениваем ситуацию. Не стоит поддаваться паническим настроениям («Шеф, все пропало, все пропало! Гипс снимают, клиент уезжает!»). Не стоит направлять усилия на то, чтобы пытаться законсервировать старую модель экономики. Сама судьба, как бы высокопарно это ни прозвучало, дает нам уникальный в своем роде шанс перестать быть источником сырья и превратиться в экономически развитую страну, построить экономику не сырьевика и не дилера-импортера, а отечественного производителя. А для этого меры поддержки должны быть направлены не на решение сиюминутных проблем, а на обеспечение экономической безопасности страны и регионов в долгосрочной перспективе.

**Островская Наталья Борисовна,**  
старший преподаватель кафедры финансового,  
банковского и таможенного права  
имени профессора Нины Ивановны Химичевой  
ФГБОУ ВО «СГЮА»,  
кандидат юридических наук

## **Развитие платформенных решений как одна из ключевых задач Банка России на период 2022–2024 годов**

В фокусе внимания Банка России на период 2022–2024 годов находится вопрос развития платформенных решений (в частности, Маркетплейса, Системы быстрых платежей (далее – СБП), сервиса «Знай своего клиента»).

Так, при разработке Приоритетных направлений повышения доступности финансовых услуг в Российской Федерации на период 2022–2024 годов особое внимание было уделено регулированию оборота данных, а также совершенствованию электронного взаимодействия между участниками рынка, государством, физическими и юридическими лицами, обозначена важность развития таких платформенных решений, как «Маркетплейс», СБП, «Знай своего клиента»<sup>1</sup>.

Названные платформы созданы для того чтобы потребители сравнивали предложения многих продавцов, выбирали подходящие условия и заключали сделку с финансовой организацией дистанционно, независимо от местонахождения. Возможным заключение таких сделок делает оператор финансовой платформы.

Отношения, возникающие в данной области, регулируются Федеральным законом от 20 июля 2020 г. № 211-ФЗ «О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы»<sup>2</sup> (далее – ФЗ № 211). Таким образом, в российском законодательстве был закреплен правовой статус платформ-маркетплейсов, предоставляющих сервис, связанный с обеспечением возможности совершения финансовых сделок, в том числе по представлению банковских услуг, страховых услуг, услуг на рынке ценных бумаг

---

<sup>1</sup> Приоритетные направления повышения доступности финансовых услуг в Российской Федерации на период 2022–2024 годов. URL: [http://www.cbr.ru/content/document/file/132047/pr\\_pnpu\\_2022–2024.pdf](http://www.cbr.ru/content/document/file/132047/pr_pnpu_2022–2024.pdf) (дата обращения: 17.01.2022).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 211-ФЗ «О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4737

и др., а в число поднадзорных Банку России финансовых организаций были включены операторы финансовых платформ.

К платформе предъявляется ряд требований: функционирование строго в соответствии с нормативно-правовой базой, безопасность для участников сделки, надежность в техническом плане, обеспечение высокой скорости обработки информации.

Решения о включении либо об отказе во включении сведений в реестр операторов финансовых платформ принимает исключительно Банк России в срок, предусмотренный ст. 11 ФЗ № 211. Реестр операторов финансовых платформ ведется в электронном виде на официальном сайте Банка России и на данный момент включает в себя:

- АО ВТБ Регистратор;
- ПАО Московская Биржа;
- АО «Специализированный депозитарий «ИНФИНИТУМ»;
- АО «Финансовый Маркетплейс Сравни.ру»;
- АО «Открытый финансовый маркетплейс».

Банком России проект «Маркетплейс» был инициирован еще в декабре 2017 года.

Представители Банка России подчеркивают, что «проект «Маркетплейс» – это шанс для небольших компаний выжить в гонке за технологическими лидерами, располагающими несопоставимо большими бюджетами на ИТ и маркетинг. Создается новая независимая инфраструктура без врожденного конфликта интересов, готовая продавать финансовые продукты практически всех финансовых организаций»<sup>3</sup>.

Бессспорно, развитие данного проекта способно усилить конкуренцию между кредитными организациями, и соответственно, привести к повышению качества предоставляемых услуг, поскольку организации, находящиеся «не в шаговой доступности» получают дополнительный канал привлечения новых клиентов.

Для работы на платформе клиенту необходимо зарегистрироваться, после чего он сможет приобретать финансовые продукты во всех подключенных к ней кредитных организациях, страховых компаниях и т.д. Например, клиент сможет собрать в одну «корзину» на платформе вклады в разных банках.

Получает свое развитие также проект «Маркетплейс 2.0», цель которого – расширение спектра продуктов и сервисов на финансовых платформах, в том числе для юридических лиц, а также дальнейшее развитие дистанционных услуг.

Другое инфраструктурное решение регулятора – СБП. Система позволяет совершать мгновенные переводы по номеру мобильного телефона в любой банк-участник СБП, а также производить оплату в розничных магазинах и

---

<sup>3</sup> Стартуем с самыми шустрыми, даже если их будет немного [Интервью с Е. Чайковской] // Банковское обозрение. 2020. № 9. С. 18–22.

сети «Интернет» по QR-коду. СБП была запущена в России в конце января 2019 года. В пределах 100 000 рублей в месяц деньги зачислят без комиссии.

На данный момент банки тестируют возможность совершать переводы между юридическими лицами<sup>4</sup>. Это становится еще одним шагом навстречу повышению доступности финансовых услуг в России. С апреля в систему могут добавить переводы физических лиц государству на единый казначейский счет<sup>5</sup>.

В рамках настоящего исследования также важно рассмотреть созданную на базе регулятора информационную платформу «Знай своего клиента». Вводится классификация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по степени риска совершения ими подозрительных операций. Выделяются три группы риска: низкая, средняя и высокая. Критерии отнесения к той или иной группе риска определяются регулятором по согласованию с Росфинмониторингом.

Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 423-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>6</sup> предусматривает, что операции клиентов с низким уровнем риска должны осуществляться беспрепятственно, для клиентов же, отнесенными к высокому уровню (как правило, не ведущих хозяйственную деятельность), будут устанавливаться запреты на проведение операций. По предварительной оценке Банка России, около 99 % клиентов кредитных организаций – компании с низким уровнем риска, 0,7 % – с высоким.

Регулятор уже тестирует платформу, это продлится до конца марта 2022 года. На данный момент к платформе в пилотном режиме подключено 40 кредитных организаций, с 1 июля 2022 года сервис станет доступен всем кредитным организациям.

Цифровизация существенно влияет на общественные отношения, складывающиеся на финансовых рынках, необратимо меняет нашу жизнь, позволяет сделать уверенный шаг навстречу доступным и надежным технологиям. Безусловно, внедрение и развитие рассмотренных платформ снимает с потребителей необходимость совершать рутинные операции, приводит к оптимизации бизнес-процессов хозяйствующих субъектов, развитию конкуренции, а также повышению доступности товаров и услуг.

Развитие платформенных решений способно повысить ассортимент и доступность финансовых услуг, в том числе за счет уменьшения числа уст-

<sup>4</sup> Когда именно опция станет доступна клиентам, зависит от конкретного банка – участника системы (URL: <https://sbp.nspk.ru/participants/> (дата обращения: 12.01.2022)).

<sup>5</sup> Информация Банка России от 25 ноября 2021. URL: <http://cbr.ru/press/event/?id=12448> (дата обращения: 12.01.2022).

<sup>6</sup> Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 423-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I) ст. 8982.

новленных приложений, однако также создает некоторые опасения со стороны участников рынка, поскольку последние видят в активности Банка России «желание стать монополистом в отношении большинства крупнейших сервисов, особенно таких масштабных, как финансовые платформы, позволяющие банкам и другим представителям рынка подключиться к уже готовому решению, чтобы принимать платежи и переводы от населения»<sup>7</sup>.

Однако, как следует констатировать, только регулятор способен реализовывать такие масштабные проекты. Например, рассуждая о СПБ, главный управляющий директор «Альфа-Банка» В. Верхошинский, делает вывод, что это «сложный инфраструктурный проект, который способен создать не каждый даже крупный бизнес, умеющий внедрять подобные платформы и имеющий необходимую проектную экспертизу»<sup>8</sup>.

Кроме того, создание платформ подразумевает обеспечение Банком России создания регуляторной среды для надежного функционирования системы<sup>9</sup>, в дальнейшем конкуренция на платформах будет развиваться уже без вмешательства регулятора.

---

<sup>7</sup> Зачем ЦБ помогает развитию финансовых платформ. URL: <https://fingazeta.ru/authority/state-regulation/472454> (дата обращения: 17.01.2022).

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> URL: [http://www.cbr.ru/fintech/market\\_place/#highlight=маркетплейс](http://www.cbr.ru/fintech/market_place/#highlight=маркетплейс) (дата обращения: 17.01.2022).

**Стребкова Елена Геннадьевна,**  
доцент кафедры конституционного права  
имени профессора И.Е. Фарбера  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная  
юридическая академия»,  
кандидат юридических наук

## **Проблемы реализации конституционных прав человека в эпоху Индустрии 4.0**

*Человечество усовершенствовало все,  
кроме человека  
Из книги Э. Маккензи «14 000 фраз...»*

Термин «Индустрия 4.0», который вынесен в заглавие представленной вашему вниманию статьи, означает четвертую промышленную революцию, предполагающую автоматизацию абсолютно всех процессов, происходящих в обществе. В последние годы идущая полным ходом четвертая промышленная революция приводит к внедрению принципиально новых решений в производство. Пандемия COVID-19 существенно ускорила развитие нового поколения цифровых технологий. Искусственный интеллект, большие данные, интернет вещей и «цифровые двойники» являются обязательными элементами эпохи «Индустрия 4.0». Именно поэтому реализация конституционных прав человека в данную эпоху также претерпела существенные изменения. В рамках данной статьи автор предпримет попытку проанализировать проблемы, с которыми сталкиваются граждане в процессе реализации своих конституционных прав в современную эпоху «Индустрия 4.0».

Правовые аспекты влияния информационных и коммуникационных технологий на развитие современного общества были исследованы в трудах таких российских ученых, как О.А. Городов<sup>1</sup>, В.А. Дозорцев<sup>2</sup>, П.У. Кузнецова<sup>3</sup>, В.Н. Монахов<sup>4</sup>, В.Б. Наумов<sup>5</sup> и др.

---

<sup>1</sup> Городов О. А. Основы информационного права России: Учеб. пособие / О. А. Городов. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003.

<sup>2</sup> Дозорцев В. А. Законодательство и научно-технический прогресс. Москва : Юрид. лит., 1978.

<sup>3</sup> Кузнецова П. У. Правовая методология информационных процессов и информационной безопасности : Монография. Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 2001.

<sup>4</sup> Монахов В. Н. Свобода массовой информации в интернете. Правовые условия реализации. Фонд защиты гласности. Москва: Галерия, 2005.

<sup>5</sup> Наумов В. Б. Право и Интернет: очерки теории и практики. Рос. фонд правовых реформ. – М. : Кн. дом Университет, 2002.

Интернет вещей объединяет устройства в компьютерную сеть и позволяет им собирать, анализировать, обрабатывать и передавать данные другим объектам через программное обеспечение, приложения или технические устройства. С Интернетом вещей можно столкнуться практически во всех сферах жизни. В здравоохранении Интернет вещей позволяет контролировать показатели здоровья человека. Отдельные граждане и целые города все чаще применяют технологии для экономии времен и денег.

Стремительное развитие технологий позволяет при помощи только лишь смартфона управлять финансами, участвовать в биржевых торгах, оплачивать налоги, продавать и покупать практически любые товары и услуги. Однако никто не задумывается о том, как много персональных данных при этом хранится и обрабатывается в Сети: имя, дата рождения, номер телефона, электронная почта, домашний адрес, номер страхового полиса, ИНН, сведения о работе, учебе, совершенных правонарушениях, кредитная история и др. Интернет-провайдеры хранят историю наших браузеров, на серверах находятся электронные письма. Смартфон передает данные о местоположении пользователя, и даже «умные» часы собирают и могут передавать информацию о здоровье и физической подготовке своего владельца.

Если подобная информация попадет в руки к злоумышленникам, это может иметь самые печальные последствия. Например, мошенники, могут удаленно совершить кражу денежных средств со счетов, разослать фишинговые письма, получить доступ к личной почтовой переписке.

Новые роботизированные технологии, являющиеся обязательным компонентом «Индустрии 4.0» позволяют делать то, что в недалеком прошлом казалось нам картинкой из фантастического фильма о будущем. В 2022 году стало реальностью в нескольких регионах России строительство дома при помощи 3D-принтера. Возводятся напечатанные дома быстрее и дешевле. Например, дом площадью 100 квадратных метров может быть возведен при помощи 3D-принтера за двое суток<sup>6</sup>. 3D-печать домов может стать массовой уже через пять лет. Мы когда-нибудь могли представить, что гарантированное Конституцией право на жилище будет реализовываться при помощи 3D-принтера? Новые объекты создаются и используются физическими и юридическими лицами. Для нас вполне обыденным стало совершение сделки дистанционно, например, путем заполнения электронной формы.

Современное развитие цифровых технологий позволяет говорить о необходимости исследования новых «цифровых» подходов к правовому регулированию конституционных прав человека в цифровой среде. Конституция Российской Федерации признает человека и его права высшей ценностью.

---

<sup>6</sup> Калмацкий М. Перспектива 3D // <https://rg.ru/2022/02/08/reg-urfo/v-rossii-nachali-stroit-doma-s-pomoshchiu-printerov.html> (дата обращения 10.02.2022).

Следует помнить, что исторической задачей основного закона страны являлось ограничение влияния государства на индивида. Эпоха «Индустрии 4.0» не могла не повлиять на реализацию гражданами конституционных прав. Гарантированные Конституцией права приобретают новые формы реализации при помощи современных информационных технологий, чат-ботов, искусственного интеллекта. Задача государства – признавать и защищать права граждан от всевозможных нарушений, обеспечивая при этом конституционно-правовую безопасность личности, общества и государства.

Глобальные последствия масштабной роботизации производства связаны с тем, что миллионы людей теряют работу и тем самым утрачивают материальное благополучие. Следующим шагом станет переход к Индустрии 5.0, которая помимо внедрения передовых технологий в производственные процессы направлена на устойчивое развитие и человекоцентричные технологии. Вслед за Японией, анонсировавшей переход к Обществу 5.0 еще в 2016 году, к этой модели постепенно стремятся европейские государства. Концепция «Общество 5.0» предполагает создание таких условий для жизни, в которых комфортно каждому, обеспечены равные возможности для реализации потенциала каждого человека. В «Обществе 5.0» новейшие технологии помогают преодолевать физические, административные и социальные барьеры для самореализации человека. Например, пожилые люди в таком обществе получат дополнительные возможности улучшения физического здоровья с помощью новых технологий.

В России вопросы развития человекоцентричных технологий сейчас исследуются в созданном в 2020 году Научном центре мирового уровня «Центр междисциплинарных исследований человеческого потенциала». Он представляет собой консорциум из четырех организаций-лидеров в исследований человеческого потенциала и включает: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел РФ и Институт этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая Российской академии наук.

Таким образом, в настоящее время существует необходимость исследования глубокого системного подхода в отношении реализации конституционных прав человека в условиях цифровой среды эпохи «Индустрии 4.0». На данном этапе развития правового регулирования основное внимание ученых обращено к интернет-технологиям в сфере получения, обработки, передачи, распространения информации. Конечно, в эпоху «Индустрии 4.0» новейшие информационные технологии играют большую роль, однако никакие технологии не могут и не должны применяться в нарушение конституционных прав человека. Технологический прогресс должен работать на благо обще-

ства. При этом нельзя забывать, что права и свободы претерпевают изменения в процессе их реализации и сталкиваются с новыми рисками изменения их ценностных ориентиров и последствий их нарушения. В частности, в цифровой среде представляется весьма сложным реализация права на неприкосновенность частной жизни. Современные цифровые технологии необходимы для оптимизации функционирования государства в целях защиты основополагающих конституционных прав и свободы человека и гражданина, суверенитета, территориальной целостности и безопасности России.

**Тишкин Антон Владимирович,**  
обучающийся Северо-Западного института  
(филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

**Научный руководитель:**  
**Жариков Андрей Анатольевич,**  
доцент кафедры предпринимательского  
и трудового права Северо-Западного института  
(филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук, доцент

## **Особенности оспаривания сделок при процедуре банкротства в России. Правовые последствия признания сделки недействительной**

Процедура банкротства сложна и многообразна. Для одних – это крайний и вынужденный этап, для других – желанный и спасительный, а третьи на этом зарабатывают (арбитражные управляющие). Кем бы ни было лицо, участвующее в процедуре, высока вероятность того, что возникнет необходимость оспаривания сделок должника, признания их недействительными и применение последствий признания сделки таковой. В целом, оспаривание сделок достаточно простой этап, но он обретает большое количество тонкостей, когда дело касается признания гражданина или организации несостоятельным(-ой) (банкротом) в соответствии с законодательством о несостоятельности (банкротстве).

В современном мире процедуры банкротства становятся только популярнее, поэтому и изучение отдельных аспектов процедуры приобретает особую важность. Оспаривание же сделок должника – важный этап, поскольку несоблюдение управляющим предписания влечет неблагоприятные административные и процессуальные последствия.

Сама сфера банкротства – сравнительно новое явление в российском праве. Впервые процедура оспаривания сделок должника появилась после принятия Закона РФ от 19 ноября 1992 г. «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» в ч. 1 ст. 28, отнесенной в Раздел IV (Принудительная ликвидация предприятия-должника по решению арбитражного суда).

Далее, в Федеральном законе от 8 января 1998 г. №6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и Федеральном законе от 26 октября 2002 г. №127-ФЗ «О несо-

стоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве) были усовершенствованы и конкретизированы положения, касающиеся оспаривания сделок должника.

В соответствии со ст. 61.9 Закона о банкротстве<sup>1</sup> право оспорить сделку должника имеет арбитражный управляющий и кредитор. Для оспаривания сделки необходимо подать заявление в арбитражный суд, в котором рассматривается дело о несостоятельности (банкротстве), подкрепив свои доводы необходимыми доказательствами, перечь которых будет варьироваться в зависимости от особенностей как самой сделки (цепочки сделок), так и от оснований, по которым она оспаривается.

Очевидно, не любая сделка может быть оспорена, а лишь та, которая отвечает законодательно закрепленным критериям. В целом, можно выделить три таких сделки: подозрительная (ст. 61.2) и сделка с предпочтением (ст. 61.3), а также сделка, которая может быть признана недействительной по общим основаниям (согласно ч. 1 ст. 61.1).

В свою очередь, первая может быть как неравноценной, т. е. заключена в течение 1 года до подачи заявления о признании должника банкротом, и обязательства сторон по ней неравноценны (например, цена безосновательно не соответствует рыночной стоимости объекта) и вредной, т. е., заключена в течение 3 лет до и после подачи заявления с явным умыслом причинить ущерб кредитором, а вторая сторона заинтересована или проинформирована о такой цели.

Вторая может иметь как возможность предпочтения: заключена в течение 1 месяца до или после подачи заявления, а также в результате ее совершения предоставляется преимущество одному кредитору перед другими, так и факт предпочтения: заключена в течение 6 месяцев до принятия заявления.

Управляющему или иному лицу необходимо проанализировать хозяйственную деятельность должника на предмет оспоримости отдельных видов сделок. Перечень таких оснований прямо предусмотрен федеральным законодательством.

Общие основания для оспаривания сделок при банкротстве – основания, предусмотренные §2 Гражданского кодекса РФ (Недействительность сделок), например: сделки, нарушающей требования закона, совершенной с целью, противной основам правопорядка и нравственности, но чаще – мнимой или притворной сделок.

Законодательством о несостоятельности (банкротстве) прямо предусмотрена возможность признать сделку недействительной по общим основаниям, предусмотренным в ГК РФ (п. 1 ст. 61.1 Закона о банкротстве).<sup>2</sup> Согласно абз. 4 п. 4 Постановления Пленума ВАС РФ от 23.12.2010 №63

<sup>1</sup> ст. 61.9 Федерального закона от 26 октября 2002 г. №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Российская газета – Федеральный выпуск № 0(3077) от 02.11.2002 (с последующими изменениями).

<sup>2</sup> п. 1 ст. 61.1 Федерального закона от 26 октября 2002 г. №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Российская газета – Федеральный выпуск № 0(3077) от 02.11.2002 (с последующими изменениями).

«О некоторых вопросах, связанных с применением главы III.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»,<sup>3</sup> специальные основания, предусмотренные в законодательстве о банкротстве не препятствуют обращению в суд по общим основаниям и квалификации сделки в качестве ничтожной, если в ней имело место злоупотребление правом (ст. 10 и ст. 168 ГК РФ); но важно отметить, что эти сделки с пороком должны выходить за рамки подозрительных сделок (предусмотрены ст. 61.2 и ст. 61.3 упомянутого закона).<sup>4</sup> Таким образом, судебная практика расширяет необходимую доказательственную базу и отделяет сделку, оспоримую по общим основаниям от подозрительной, например.

Недобросовестные организации и граждане, а также индивидуальные предприниматели могут целенаправленно совершать такие сделки, которые приводят к фактическому уменьшению активов. Например, безвозмездные сделки, безосновательная продажа имущества по цене, существенно ниже рыночной и т. д.

Такую сделку в целом можно оспорить как в соответствии со специальными основаниями, установленными Законом о банкротстве, так и общими. Если же активы были выведены по цепочке, первая сделка является недействительной, а сама цепочка не расценивается как единая сделка, вернуть имущество можно по виндикационному иску к конечному владельцу актива по ст. 302 ГК РФ, но с рядом особенностей, о которых будет сказано дальше.

При всей, казалось бы, выигрышности такого способа избавиться от бремени погашения задолженности должником перед кредиторами, как создание искусственной задолженности, сделки, направленные на это, могут быть оспорены. К такому недобросовестному поведению должника может привести предчувствие неплатежеспособности, особенно, когда кредиторов несколько. Тогда заинтересованный кредитор может первым подать заявление о признании должника несостоятельным (банкротом), получает право голоса в рамках собрания кредиторов, а также такой кредитор по договоренности с должником может впоследствии вернуть часть реализованного имущества последнему.

По природе сделки, направленные на искусственное создание кредиторской задолженности, не направлены главным образом на уменьшение акти-

---

<sup>3</sup> абз. 4 п. 4 Постановления Пленума ВАС РФ от 23.12.2010 №63 «О некоторых вопросах, связанных с применением главы III.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» [Электронный ресурс] // официальный сайт Арбитражного суда Смоленской области <https://smolensk.arbitr.ru/law/docs/18> (Дата обращения: 10.10.2021).

<sup>4</sup> Определение ВС РФ от 28.04.2016 № 306-ЭС15-20034 [Электронный ресурс] // официальный сайт Верховного Суда РФ [https://www.vsrf.ru/stor\\_pdf\\_ec.php?id=1435892](https://www.vsrf.ru/stor_pdf_ec.php?id=1435892) (Дата обращения: 17.10.2021).

вов, но могут серьезно повлиять на процесс погашения требований кредиторов, а также затронуть их законные интересы.

Анализируя законодательство о несостоятельности (банкротстве), можно сделать вывод о том, что указанное основание прямо не предусмотрено, однако является частым основанием, по которому суды признают сделку недействительной. Конкурсные кредиторы заинтересованы в том, чтобы с требованиями в реестр включались только реальные задолженности; в целях защиты их интересов Пленумом ВАС РФ было принято Постановление от 22.06.2012 №35 «О некоторых процессуальных вопросах, связанных с рассмотрением дел о банкротстве», установившее следующую гарантию: добросовестные конкурсные кредиторы вправе обратиться за судебной защитой – обжаловать определение о включении требования в реестр (п. 24).<sup>5</sup>

По общему правилу, все переданное должником или иным лицом за счет должника или в счет исполнения обязательств перед должником, а также изъято у должника по сделке, признанной недействительной в соответствии с гл. III.1, подлежит возврату в конкурсную массу. При невозможности возврата имущества в конкурсную массу в натуре приобретатель должен возместить действительную стоимость этого имущества на момент его приобретения, а также убытки, вызванные последующим изменением стоимости имущества, в соответствии с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации об обязательствах, возникающих вследствие неосновательного обогащения.

При признании на основании ст. 61.3 недействительными действий должника по совершению действий, направленных на прекращение обязательства (путем зачета встречного однородного требования, предоставления отступного или иным способом), обязательство должника считается возникшим после признания соответствующей сделки недействительной.

Согласно абз. 6 п. 4 ст. 61.6 Закона о банкротстве подобные последствия могут наступить и в противоположной ситуации – при обращении другой стороны к должнику.

Одним из самых распространенных оснований, предусмотренных гражданским законодательством, для оспаривания сделки является мнимая сделка. Такая, которая, для целей банкротства, направлена на создание фиктивной кредиторской задолженности. Верными признаками такой сделки будут: участие аффилированных должнику лиц, отсутствие разумного обоснования такой сделки с точки зрения предпринимательской деятельности, серьезное завышение цены, искусственное участие сторон в судебном споре и т. д. В случае признания судом такой сделки недействительной, даже несмотря на

---

<sup>5</sup> П. 24 Постановления ВАС РФ от 22.06.2012 №35 «О некоторых процессуальных вопросах, связанных с рассмотрением дел о банкротстве» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_132825/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132825/) (Дата обращения: 10.10.2021).

формальное движение средств по счетам, отказать в применении последствий недействительности в возврате всего полученного по сделке, поскольку видимость исполнения не может порождать реституционных требований. Такие выводы были указаны в Определении Верховного Суда РФ от 14.05.19 №307-ЭС16-3765.<sup>6</sup>

При предъявлении требования по правилам п. 3 и 4 ст. 61.6 Закона о банкротстве реализация права зависит от встречных действий должника и заключается в своевременном принятии возвращаемого имущества. Если же должник или управляющий злоупотребляют своими правами, лицо, изъявившее желание вернуть полученное имущество по сделке, утрачивает возможность воспользоваться этим правом.

Данный факт, по мнению к. ю. н. Лотфуллина Р.К. несправедлив, и «в данном случае в целях правильного разрешения спора суду следует дать правовую оценку поведению конкурсного управляющего и лица, получившего по сделке имущество, после сообщения последнего о готовности добровольно вернуть должнику полученное имущество».<sup>7</sup>

В целом, можно отметить, что помимо «банкротных» и традиционных гражданско-правовых последствий для недобросовестных или неквалифицированных участников процедуры могут наступить и иные последствия, например, административно-правовые или уголовно-правовые.

Банкротство является своего рода спасательным кругом для граждан и организаций, оказавшихся в долгах: оно позволяет удовлетворить только часть требований кредиторов, а затем вновь заняться предпринимательской деятельностью. В РФ некоторые предприниматели через несколько лет после банкротства честным трудом вновь достигают вершин финансового достатка, но и нередки случаи, когда недобросовестные предприниматели нечестными схемами уводят в тень активы, максимально снижают размер требований, а позже вновь входят в игру. Во избежание злоупотребления должником своими правами или целенаправленного избавления от задолженности и был введен институт оспаривания сделок должника при банкротстве.

В целом же можно отметить, что институт оспаривания сделок должника в рамках процедуры банкротства является, скорее, крайне практикоориентированным, нежели теоретизированным институтом; отсюда и особая значимость практики арбитражных и высших судов. Их решения ложатся в основу деятельности участников процедуры. Без изучения практики невозможна их

<sup>6</sup> М. Полуэктов. Как выводят активы в преддверии банкротства [Электронный ресурс] // АК Полуэктова и партнеры, 02.06.2019 <https://advokat-poluektov.ru/publish/kak-vyvodyat-aktivy-v-preddverii-bankrotstva/> (Дата обращения: 18.10.2021).

<sup>7</sup> Определение СК по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 10 мая 2018 г. №308-ЭС17-22596 [Электронный ресурс] // СПС «Гарант» <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71840714/> (Дата обращения: 19.10.2021).

эффективная деятельность – идентификация сделок должника, соотношение фактических обстоятельств с указанными в законе основаниями, подготовка правовой позиции и подбор доказательственной базы (с учетом того, что в ряде ситуаций суды могут руководствоваться непредусмотренным процессуальным законом пониженным стандартом доказывания *prima facie* («на первый взгляд»), а также спрогнозировать заранее возможное решение суда.

**Хахина Екатерина Сергеевна,**  
аспирант Костромского государственного университета

**Научный руководитель:**  
**Маргарита Израйлевна Беркович,**  
профессор кафедры экономики и управления,  
директор Института экономики, управления  
и финансов Костромского государственного университета,  
доктор экономических наук

## **Взаимодействие России и Германии на мезоэкономическом уровне: организационно-экономический аспект**

Международные экономические отношения оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие регионов и муниципальных образований. В период нестабильной экономической ситуации особую актуальность приобретает активное взаимодействие Российской Федерации с ключевыми иностранными партнерами, основным из которых является Германия. Несмотря на напряженную ситуацию в мировой экономике, возникшую в начале 2022 года, за предыдущий период накоплен значительный опыт российско-немецких экономических отношений, включая сознание большого количества организационно-экономических форм международного взаимодействия.

Особый научный и практический интерес вызывает изучение структуры международного российско-германского взаимодействия в многоуровневом контексте, то есть отношения на мега-уровне, на уровне регионов и земель как отдельных территориальных единиц государства и на уровне самостоятельных хозяйствующих субъектов с учетом специфики их реверсивного влияния друг на друга.

На протяжении многих лет Германия оставалась одним из ключевых экономических партнеров России. В рамках внешнеэкономических отношений государства взаимодействуют в образовательной, высокотехнологичной, культурной, туристической и других сферах. Эта страна традиционно выступает в качестве крупнейшего поставщика машин и оборудования, входит в число самых значимых зарубежных инвесторов.

К началу 21 века в России было зарегистрировано 3971 немецких компаний и представительств с немецким капиталом, что примерно на 7% меньше, чем в предыдущем году, когда действовали 4274 немецкие компании.

В качестве ключевого фактора данной тенденции выступает пандемия коронавирусной инфекции, оказывающая огромное влияние на мировую и российскую экономику, в том числе ее регионы. Что касается России, здесь проявляется региональная специфика – многие компании закрывают там свои филиалы и вместо этого управляют своим бизнесом из штаб-квартир в Москве или Санкт-Петербурге.

Следует отметить реализацию совместных проектов в сфере окружающей среды и климата, например, продвижение экологических технологий или циркулярное управление отходами. Одним из наиболее актуальных является сотрудничество в развитии огромного потенциала в области возобновляемых источников энергии или в будущей теме водорода.

Представляет особый интерес изучение сотрудничества непосредственно субъектов Российской Федерации с отдельными немецкими партнерами.

В общем виде взаимодействие оценивается показателями экспортта, импорта и товарооборота (Таблица 1).

Наиболее активно торгово-экономическое сотрудничество с Германией осуществляют следующие регионы: Москва, Санкт-Петербург, ХМАО.

*Таблица 1*  
**Внешнеторговый оборот России и Германии  
в разрезе субъектов российских регионов за 2020 год, млн долл.**

	Субъект Российской Федерации	Экспорт	Импорт	Товарооборот
1.	Москва	15 635,2	11 130,4	26 765,6
2.	Санкт-Петербург	2 209,9	1 775,4	3 985,3
3.	ХМАО-Югра	2 246,1	27,3	2 273,4
4.	Московская область	196,1	2 036,2	2 232,3
5.	Калужская область	24,8	1 341,8	1 366,6
6.	Республика Татарстан	707,9	620,5	1 328,4
7.	Кемеровская область	1 043,2	116,4	1 159,6
8.	Красноярский край	686,4	93,4	779,8
9.	Калининградская область	83,7	646,2	729,9
10.	Свердловская область	272,8	454,8	727,6

Как следует из таблицы 1, наибольший товарооборот с немецкими партнерами осуществляется в г. Москва – 26,8 млрд долл., что в 6,7 раза больше, чем в Санкт-Петербурге, занимающем по данному показателю 2 место и составляет 51 % общего внешнеторгового оборота двух стран. Также в число регионов с наибольшим товарооборотом вошли Республика Татарстан, Москов-

ская, Калужская, Калининградская и Свердловская области, которые являются индустриальными парками или кластерами немецкого автомобилестроения.

На протяжении 2000–2020 годов существовала тенденция формирования на территории нашей страны целого ряда локальных автопромышленных кластеров для иностранных, в том числе немецких партнеров в разных регионах. Именно в них концентрируются основные производственные мощности зарубежных автопроизводителей, именно туда подтягиваются их глобальные поставщики компонентной базы, и именно здесь создается научно-техническая, индустриальная основа для будущего российского автопрома.

Таблица 2  
Индустриальные парки во внешнеэкономических отношениях

Наименование парка	Меры поддержки	Резиденты	Результаты
«Грабцево» и «Росва» (Калужская область)	предоставление субъектам инвестиционной деятельности средств областного бюджета, предоставление налоговых льгот субъектам инвестиционной деятельности, предоставление государственных гарантий Калужской области, информационная поддержка	Magna, Benteler, Visteon, Yapp, Fujao, Faurecia, Gestamp, Continental, Bosal, Lear, Scherdel, Rucker, HP Pelzer, HT&L Fitting	Создано 25 тыс. новых рабочих мест, заключено 147 инвестиционных соглашений, реализовано 88 инвестиционных проектов в индустриальных парках и одно в особой экономической зоне, запущено 71 новое производство, привлечено 7,7 млрд долл. иностранных инвестиций
Корпорация развития Ульяновской области	сокращение инвестиционных и операционных затрат (от 30 до 50 %) за счет налоговых льгот и субсидий, минимальные сроки на проектирование и возведение объекта (средний срок проектирования и строительства завода – 15 месяцев), выгодные условия покупки и аренды земельного участка: в среднем на 50 % ниже, чем в Поволжье. Сокращение фонда оплаты труда: средняя заработная плата в регионе на 30 % ниже, чем в Поволжье, и на 60 %, чем в России;		

Наименование парка	Меры поддержки	Резиденты	Результаты
	снижение логистических издержек – равный доступ к потребителям в западной, южной и восточной частях России, меньшая стоимость инвестиционных затрат за счет предоставления готовой инфраструктуры по площадке	German Management Group, Германо – Российское общество дружбы в Тюрингии, «Кварцверке», «Хенкель», «Марс»	Увеличение экспорта товаров на 18 % до 585 млн долларов. Выход на внешние рынки 412 компаний, продукция отправляется в 94 страны, среди которых основными партнёрами стали Алжир, США, Казахстан, Беларусь, Германия, Камбоджа, Азербайджан, Украина, Китай, Венгрия. Доля несырьевого неэнергетического экспорта составила 98,2 %. Это автомобили и автокомпоненты, радиофармпрепараты, электрические устройства, механическое оборудование, техника, мебель
Самарский автокомпонентный кластер	Региональная ставка налога на прибыль 0 % в первые 5 лет, 5 % последующие 5 лет и 13,5 % до 2059 г. – фед. ставка налога на прибыль организаций: 2 % – налог на имущество организаций – 0 % на 10 лет – транспортный налог – 0 % на 10 лет – земельный налог – 0 % на 5 лет.	Nissan, Renault Аксиома (партнер BOSCH) ООО «Фрост» (Партнер Volkswagen) Varta, Delphi, Valeo, Faurecia,	Создано 100 тыс. рабочих мест, инвестиции составляют 4 млрд евро, ежегодный оборот – 6 млрд евро

Наименование парка	Меры поддержки	Резиденты	Результаты
	Наличие управляющей компании, работающей по принципу «одного окна», льготы по налогу на имущество, льготы по налогу на прибыль	Mahle, Federal-Mogul, Tenneco, Johnson Controls	
экономическая зона «Алабуга»	Компании на 10 лет освобождаются от земельного, имущественного и транспортного налогов. Налоговые каникулы начинаются с момента появления налоговой базы. Для резидентов действуют льготные налоговые ставки на прибыль. С учетом федерального налога они составляют: 2 % – первые 5 лет, 7 % – следующие 5 лет, 15,5 % – до 2055 г. Налогоплательщики могут также пользоваться ускоренной схемой амортизации с коэффициентом 2. Одной из преференций, предоставляемых резидентам ОЭЗ «Алабуга», является бесплатное подключение к линиям электропередачи. Для компании, потребляющей до 20 МВт электроэнергии, стоимость подключения собственного производства к линиям электропередачи в Москве составит 20 млн долларов США. Администрация ОЭЗ «Алабуга» уже оплатила стоимость подключения 350 МВт электроэнергии для собственных компаний-резидентов. К тому же на территории ОЭЗ «Алабуга» действует режим свободной таможенной зоны, что позволяет ввозить товары из-за рубежа без уплаты импортной пошлины и НДС. Собственная инфраструктура полного цикла, международная школа	Форд Соллерс Елабуга», «Автоматив Гласс Альянс Рус» (производство автомобильного стекла, предприятие Saint-Gobain и Sisecam), «ЭкоТехнологии Алабуга» (переработка изношенных шин в резиновую крошку), «Джошкуноз-Алабуга» (штамповка крупноузловых деталей автомобилей), Завод Aurus	Фактические инвестиции резидентов – 151,7 млрд рублей, 8090 рабочих мест, ежегодная выручка более 93,9 млрд рублей

В некоторых регионах (Воронежской, Кировской, Костромской, Кемеровской областях, Краснодарском крае) принятые нормативные акты, регламентирующие деятельность технопарков и отражающие многовариантность подходов региональных властей к их созданию и развитию. Отдельные технопарковые структуры в России не имеют зафиксированной организационно-правовой

формы, их создание юридически не оформлено, это всего лишь название некой производственной площадки. Примеров юридически оформленных технопарков немного. Это муниципальное бюджетное учреждение «Технопарк-Липецк», которое создано в соответствии с постановлением города Липецка от 02.02.2012 № 113 «О создании муниципального бюджетного учреждения «Технопарк-Липецк», акционерное предприятие «Технопарк-НОР АС» в Мурманской области.

Однако, несмотря на большое количество структур с названием «технологический парк» и «бизнес-инкубатор», необходимо отметить, что, так называемые «технопарки», представляющие промышленное производство, в действительности являются индустриальными, а некоторые нельзя назвать даже таковыми, поскольку они выступают всего лишь площадями для продажи и аренды.

Международное экономическое сотрудничество между Россией и Германией на уровне субъектов Российской Федерации имеет системный характер, осуществляется в разных формах и подвержено изменению в зависимости от ситуации в мировой экономике.

Наиболее распространенными формами являются составление нормативных документов (деклараций, протоколов, меморандумов), делегаций, создания совместных предприятий, локализации производства, официальных визитов, бизнес-миссий, блоков институционального и индустриального сотрудничества, в связи с чем представляет определенный интерес анализ указанных форм взаимодействия в разрезе российских регионов.

Так, например, активизация бизнес-миссий в 2018–2020 годах в регионах, связанная с санкционными действиями с одной стороны и ужесточением политики протекционизма с другой, выступила драйвером в становлении и развитии такой формы экономических отношений как локализация производства, при реализации которой большая часть полномочий и функций передана на региональный уровень взаимодействия.

*Таблица 3*

**Международное экономическое взаимодействие  
на уровне регионов Российской Федерации**

Индустриальное взаимодействие	Бизнес миссии	Соглашения о намерениях
Республика Башкортостан		
Зарегистрировано 20 предприятий, созданных при участии капитала ФРГ, деятельность в области производства машин и оборудования, нефтехимпродуктов, напитков, одежды, в сферах научных исследований и разработок,	1	Совместное заявление Правительства Республики Башкортостан и Правительства Свободного Государства Саксония о торговых, экономических, общественных и культурных связях от 1992 г.

Индустриальное взаимодействие	Бизнес миссии	Соглашения о намерениях
строительстве и архитектуре, торговле, деятельности ресторанов, операций с недвижимым имуществом, арендой машин и оборудования	1	
<b>Владимирская область</b>		
Компанией «Кварцверке» построена фабрика по обогащению кварцевого песка. Объем инвестиций в проект составил 2,1 млрд рублей, создано 40 рабочих мест, реализуется проект по производству стекловолокна, модернизации существующего производства ООО «Бау Текс». Объем инвестиций в проект 6,8 млрд рублей, будет создано 1250 рабочих мест. Проект в стадии реализации	7	-
<b>Воронежская область</b>		
ООО «ЭкоНиваАгро» (Германия) – молочные и животноводческие комплексы, выращивание племенного молодняка, ООО «Сименс Трансформаторы» (Германия) – строительство и эксплуатация завода по производству силовых трансформаторов SiemensAG (на территории индустриального парка «Масловский»), ООО «Бионорика Фармасьютикалс» строительство фармацевтического предприятия, DMK Deutsches Milchkontor GmbH осуществляет строительство завода по производству сыра	4	Соглашение о намерениях о сотрудничестве между Правительством Воронежской области и Министерством продовольствия, сельского и лесного хозяйства Федеральной земли Бавария от 16 марта 2017 г.
<b>Ленинградская область</b>		
«Сименс Технологии Газовых Турбин» (СТГТ) – совместное предприятие «Сименс АГ» (Siemens AG) (65 %) и ОАО «Силовые машины» (35 %). «Сименс» открыла новый завод по производству и обслуживанию газовых турбин, АО «КНАУФ ПЕТРОБОРД» – крупнейший в России производитель коробочного и облицовочного картона из макулатуры, ОАО «Сланцевский цементный завод «Цесла». Предприятие входит в состав немецкого холдинга компаний «Хайдельберг Цемент Групп» (Heidelberg Cement Group) – 95 % акций. Общий объем инвестиций составил 100 млн долларов. Количество работников – свыше 300 человек, завод по производству сухих строительных смесей компании «Хенкель» (Henkel) и ряд других промышленных предприятий	12	Совместная декларация о региональном сотрудничестве между Ленинградской областью и Федеральной землей Мекленбург – Передняя Померания от 10 января 2002 г.

Индустриальное взаимодействие	Бизнес миссии	Соглашения о намерениях
Свердловская область		
Совместное предприятие ОАО «Уральский завод технических газов» и немецкой компании «Linde AG» – ОАО «Линде Уралтехгаз», продает оборудование и технологии в сфере сжижания топлива и криообработки, ООО «Вило Рус» (дочернее предприятие немецкого концерна «Wilo SE»), производство консольных насосов, моноблочных насосных станций для противопожарного водоснабжения, СП ОАО «Синара – Транспортные Машины» и концерна «Siemens AG» (Германия) по производству локомотивов и пригородных электропоездов «Ласточка» на платформе «Desiro Rus» – ООО «Уральские локомотивы», ПАО «Уралхимпласт» и «Hüttenes-Albertus Chemische Werke GmbH» (ведущий производитель химической продукции для литейной промышленности) создали совместное предприятие по производству вспомогательных продуктов для литейной промышленности. Объем инвестиций в проект составил около 450 млн рублей, мощность производства – 10 тыс. тонн в год. В рамках реализации Соглашения между немецким концерном «Bayer AG» (химическая и фармацевтическая промышленность) и ООО «Завод Медсинтез» запущено серийное производство противоинфекционного препарата «Авелокс»	5	<p>Соглашение между Правительством Свердловской области и Правительством федеральной земли Баден-Вюртемберг об экономическом сотрудничестве от 1991 г.</p> <p>Меморандум о сотрудничестве между Законодательным Собранием Свердловской области и Ландтагом федеральной земли Рейнланд-Пфальц от 25 мая 2011 г.</p> <p>Протокол о намерениях между Правительством Свердловской области и Правительством федеральной земли Саксония от 12 июля 2012 г.</p>

Из таблицы 3 следует, что наиболее активно внешнеэкономические отношения развиваются в Республике Башкортостан (совместные предприятия в сфере машиностроения и нефтепереработки), а также Воронежской (индустриальный парк и фармацевтическая отрасль), Ленинградской (производство строительных материалов) и Свердловской (локализация производства локомотивов и пригородных электропоездов) областях.

В заключении следует отметить, что в рамках данной статьи авторами выявлен системный характер международных экономических отношений России и Германии на региональном уровне, проявляющийся в многообразии форм организационно-экономического взаимодействия, основными из которых являются создание индустриальных парков, локализация производства, открытие совместных предприятий, организация бизнес миссий и заключение соглашений.

## **II. КОНФЕРЕНЦИЯ «ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РЕГИОНА»**

**Жестянников Сергей Геннадиевич,**

Глава Вологодского муниципального  
района Вологодской области

### **Комплексное развитие территории как механизм реализации национальной цели народосбережения на муниципальном уровне (на материалах Вологодского муниципального района Вологодской области)**

Указом Президента России от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» определены пять ключевых приоритетов развития нашей страны, которые включают сохранение населения, здоровье и благополучие людей; создание возможностей для самореализации и развития талантов; обеспечение комфортной и безопасной среды для жизни.<sup>8</sup>

В соответствии с указанными приоритетами на территории Российской Федерации, в том числе, и в Вологодской области реализуются соответствующие мероприятия в рамках национальных и региональных проектов. Вопрос о механизмах применения аналогичного проектного подхода на муниципальном уровне в настоящее время остается дискуссионным и недостаточно урегулированным в законодательном плане, что и обуславливает актуальность данного исследования.

Основной проблемой на муниципальном уровне становится выработка стратегии развития территории, включая уровень муниципальных районов (округов) и поселений, в контексте синхронизации с целями национальных проектов и организационными инструментами управления. Опыт Вологодского муниципального района Вологодской области по указанной теме представлен в настоящей статье.

В качестве главной цели социально-экономического развития Вологодского муниципального района на период до 2030 года определен количественный и качественный рост человеческого потенциала и политика народосбережения.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Указ Президента России от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

<sup>9</sup> Решение Представительного Собрания Вологодского муниципального района от 18 декабря 2018 года № 166 «О Стратегии социально-экономического развития Вологодского муниципального района на период до 2030 года».

Вологодский муниципальный район – крупный сельскохозяйственный район Вологодской области, в состав которого входят более 600 населенных пунктов с постоянно проживающим населением. Численность населения района составляет 52 тысячи человек. Вологодский муниципальный район характеризует выгодное геоэкономическое положение с развитой транспортной инфраструктурой, а также многопрофильной социальной сетью, включающей учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта.

Анализ зарубежного и отечественного опыта территориального развития показывает, что органы власти используют в своей деятельности различные практики управления в целях создания здоровьесберегающей среды, в том числе стратегическое планирование, многоканальное финансирование проектов и программ, муниципально-частное партнерство, сотрудничество с некоммерческими организациями, внедрение «умных» технологий и др.

Успешной практикой реализации долгосрочных задач здоровьесбережения в Вологодском районе стало комплексное развитие населенных пунктов через применение механизмов многоканального финансирования – средств национальных и региональных проектов, привлечения инвестиций и инициативного бюджетирования граждан, грантовой поддержки.

В качестве примера отметим реализованные комплексные проекты развития территорий в поселках Майский Майского сельского поселения, Федотово Федотовского сельского поселения, Непотягово Спасского сельского поселения, Ермаково сельского поселения Сосновское. В 2018–2021 годах объем средств, направленных на комплексное развитие территорий, составил более 3,2 млрд рублей, в том числе для формирования здорового образа жизни, построены и отремонтированы 10 стадионов и спортивных площадок, 11 спортивных залов, 7 гимнастических комплексов, 4 хоккейных корта, 6 тренажерных залов и др.

В качестве примера укажем создание комфортной здоровьесберегающей среды на территории поселка Непотягово в 2020–2022 годах (вложено 350,0 млн рублей, отремонтированы школа, детский сад, дом культуры и физкультурный центр, дороги, дворы, построены новая ферма и цех переработки, стадион, амбулатория и др.), что способствовало существенному улучшению качества жизни населения, обеспечению условий для сохранения здоровья и активного образа жизни, интеллектуального и творческого развития детей и взрослых, занятости населения, безопасности и комфортности городской среды. Отметим также, что в 2021 году принята Стратегия социально-экономического развития Спасского сельского поселения. Территория поселения является привлекательной для въездной миграции и ведения бизнеса. В то же время увеличение количества жителей и развитие производственной деятельности приводит к загрязнению территории. Найти баланс между социальной полити-

кой, экономикой и экологией предполагается в рамках соответствующей комплексной стратегии развития территории («Зеленый муниципалитет»).<sup>1</sup>

Значительные возможности по привлечению средств федерального бюджета для решения проблем развивающихся сельских территорий предоставляет государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий».<sup>2</sup>

В 2022 году при поддержке Министерства сельского хозяйства России будет реализован проект комплексного развития села Новленского Новленского сельского поселения. В рамках реализации Стратегии развития поселения в селе Новленском предполагается реализовать ряд проектов в общем объеме финансирования 126,0 млн рублей, в том числе по строительству двух газопроводов, локального водопровода и канализации для обеспечения коммуникациями 88 земельных участков для многодетных семей с целью индивидуального жилищного строительства, а также по ремонту объектов социальной сферы. Также в рамках участия в программе предполагается реализация инвестиционных проектов по строительству роботизированной фермы, придорожного сервиса, инженерной инфраструктуры, а в социальной сфере будет создан образовательный центр здоровьесберегающей направленности, центр здоровья семьи (с бассейном и стадионом), сельский молодежный центр. Инвестиции в территорию составят более 280,0 млн рублей, будет создано 24 новых рабочих места, демографический эффект составит 308 человек.<sup>3</sup>

В рамках очередной заявочной кампании для финансирования в 2023 году Вологодский муниципальный район планирует участие еще двух населенных пунктов – с. Куркино Майского сельского поселения и п. Надеево сельского поселения Подлесное.

Возвращаясь к теме статьи, отметим, что требование учета здоровья в стратегиях развития территорий предполагает поиск и внедрение новых организационных решений, в том числе, и на муниципальном уровне. Для координации, управления и эффективной межведомственной работы по вопросам формирования здорового образа жизни в Вологодском районе создан проектный офис – Координационный совет по охране здоровья населения, реализуются шесть муниципальных программ, включающих мероприятия, направленные на решение задач демографической политики и укрепления общественного здоровья.

---

<sup>1</sup> Решение Совета Спасского сельского поселения от 25 ноября 2021 года № 272 «Об утверждении программы «Стратегия социально-экономического развития Спасского сельского поселения Вологодского муниципального района Вологодской области».

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 года № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий».

<sup>3</sup> Жестянников С.Г. Современные подходы к муниципальному управлению: актуальные практики для социально-экономического развития территории // Муниципальная академия, 2021. – № 2. – Стр. 136–143.

Научную платформу деятельности проектного офиса составляют Соглашения о сотрудничестве между Вологодским муниципальным районом и Ассоциацией по улучшению состояния здоровья и качества жизни населения «Здоровые города, районы и поселки», АНО «Институт научно-общественной экспертизы», ФГБУН «Вологодский научный центр Российской академии наук». В качестве подтверждения эффективности взаимодействия можно отметить разработку ряда документов: Профиля здоровья Вологодского муниципального района, исследования «Разработка инструментов оценки и повышения демографического потенциала Вологодского муниципального района», муниципальной программы «Укрепление общественного здоровья на территории Вологодского муниципального района на 2021–2024 годы».<sup>4</sup>

Значительный вклад в развитие инфраструктуры здорового образа жизни вносит сотрудничество с частными инвесторами. С 2018 года на территории района открыты сельская амбулатория ООО «Компания «Бодрость» (п. Майский), крупнейший на Северо-Западе России аквапарк Центра отдыха и развлечений «Y.E.S.» (д. Стризнево), современная освещенная лыжная трасса (п. Васильевское), хоккейный корт и уличные тренажеры, в стадии реализации проект по строительству частной футбольной школы (п. Грибково).

Активную позицию в продвижении здорового образа жизни занимают местные сообщества, участвуя в проектах инициативного бюджетирования, а также в конкурсах на соискание грантовой поддержки. В качестве положительного примера можно отметить привлечение средств Фонда Президентских грантов территориальным общественным самоуправлением «Майский квартал» (Майское сельское поселение) на реализацию проекта «Историко-краеведческий спортивный туристический маршрут Семёново-Ермолово» в 2020–2021 годах. Проект предусматривает восстановление туристического маршрута Семёново-Ермолово, оснащение всесезонной оздоровительной туристической тропы серией информационных стендов, повествующих об истории населенных пунктов, маршрут сопровожден аудиогидом, размещенном на туристском портале izi.Travel.<sup>5</sup> Аналогичная работа проводится местным сообществом в селе Погорелово сельского поселения Сосновское в рамках проекта восстановления и благоустройства территории бывшего усадебного парка. В 2022 году будут созданы еще три оздоровительных маршрута в Майском и Сосновском поселениях.

---

<sup>4</sup> Постановление администрации района от 16 ноября 2020 года № 2891 «О муниципальной программе «Укрепление общественного здоровья на территории Вологодского муниципального района на 2021–2024 годы».

<sup>5</sup> Жестянников С.Г. Историко-культурный потенциал дворянской усадьбы Спасское-Куркино и опыт по сохранению объекта культурного наследия // Современные проблемы развития индустрии туризма и гостеприимства. Вологда, 2021. – Стр. 27–30.

Здоровьесберегающая деятельность является приоритетным направлением по предоставлению субсидий некоммерческим организациям для реализации социально значимых проектов. В 2021 году в конкурсе на предоставление субсидий НКО субсидии были предоставлены на реализацию проектов по экологическому воспитанию и развитию физической активности (Экологический проект-путешествие «Яблочный фреш» АНО «Мама может» и «Туризм – спорт для всех» Федерации туризма). В 2021 году в качестве муниципального этапа Всероссийского конкурса «Здоровые города России» проведен районный конкурс «Вологодский район – территория здоровья», в нем приняли участие 10 организаций, три победителя получили денежные призы на реализацию здоровьесберегающих мероприятий.

Вологодский район – это район с хорошими спортивными традициями. Сегодня в районе действует 13 учреждений спорта различной формы собственности и 103 коллектива физической культуры. В 2020 году открыто учреждение спорта «Авиатор» в п. Федотово, в населенных пунктах действуют 18 клубов активного долголетия, 20 школьных спортивных клубов.

Долгое время проблемой оставалось отсутствие специалистов с практическими навыками по организации и проведению спортивных мероприятий в населенных пунктах сельских поселений района, отсутствие механизмов по привлечению молодых специалистов в сфере спорта и физической культуры в сельскую местность. Для решения этих задач в районе реализуется проект «Народный тренер», вводятся должности спортивных организаторов в населенных пунктах, где не созданы учреждения спорта. В целях укрепления кадрового потенциала учреждений спорта в МБОУ ВМР «Васильевская средняя школа» в 2019 году в партнерстве с ФГБОУ ВО «Вологодский государственный университет» создан спортивно-педагогический класс с ориентацией на специальность спорторганизатора.

Ежегодно на территории района проводится порядка 100 спортивно-массовых мероприятий. Среди наиболее ярких мероприятий – всероссийские соревнования юных хоккеистов «Золотая шайба «Кубок Победы», всероссийская массовая гонка «Лыжня России», всероссийский день бега «Кросс Нации», кросс «Золотая осень», всемирный день ходьбы, Стризневский полумарафон, легкоатлетический забег «Никто кроме нас», межмуниципальные соревнования по различным видам спорта. Повсеместно в населенных пунктах проводятся дни здоровья, «Зарядки с чемпионом», веселые старты, фестивали ГТО для спортивных семей, корпоративные соревнования между предприятиями и организациями.

С 2018 года в Вологодском районе проводится Спартакиада среди сельских поселений по 11 видам спорта с призовым фондом 1 000,0 тыс. рублей, с 2020 года – спартакиада школьных спортивных клубов с призовым фондом 200,0

тыс. рублей. Финансовые средства направляются победителями на обустройство объектов спортивной инфраструктуры и приобретение оборудования.

Ряд интересных управленческих практик получили распространение в Вологодском районе с 2018 года. Например, смотр-конкурс среди обучающихся «Чемпион школы», который разработан в целях вовлечения обучающихся в массовые спортивные мероприятия, совершенствования физкультурно-оздоровительной работы. Выдвижение кандидатов для поощрения осуществляется на основании перечня критерииев, формой поощрения является размещение фотографии на Доске почета. Среди обучающихся из отдаленных населенных пунктов востребовано бесплатное посещение объектов спорта (плавательный бассейн и ледовый комплекс), которое организовано с подвозом на школьных автобусах в выходные дни в рамках проекта «Спорт по выходным».

Системное совершенствование инфраструктуры, кадрового обеспечения, мотивационной составляющей позволило обеспечить синергетический эффект и увеличить охват населения занятиями спортом с 37 % в 2017 году до 51,3 % по итогам 2021 года.

Одним из ключевых факторов реализации мероприятий по укреплению общественного здоровья является развитие первичного звена медицинской помощи. В рамках Национального проекта «Здравоохранение» в районе проводится модернизация первичного звена медицинской помощи, в 2020–2021 годах построены четыре фельдшерско-акушерских пункта, в деревне Шолохово Новленского поселения в рамках средств муниципального бюджета установлен медицинский пункт. Инновационная практика строительства фельдшерско-акушерского пункта с жильем для медика в 2021–2022 годах реализуется в поселке Грибково сельского поселения Подлесное. Данный опыт планируется тиражировать, привлекая средства государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» и федеральной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.<sup>6</sup>

В целях повышения демографического потенциала территории, привлечения населения и, главное, молодых кадров на территорию района, применяются муниципальные практики стимулирования миграции и самоопределения молодежи. Так, обеспеченность медицинскими кадрами позволяет стабилизировать меры социальной поддержки, предоставляемые органами местного самоуправления района в виде грантовой поддержки (оплата найма жилья и стипендий). В целях укрепления кадрового потенциала медицинских учреждений в школах района действует приоритетный проект «Здоровьесбе-

---

<sup>6</sup> Указ Президента Российской Федерации от 14 сентября 2019 года № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

регающая школа с медицинскими классами» (Новленская средняя школа им. Каберова, Сосновская средняя школа). В настоящее время по целевым договорам с учреждениями высшего образования медицинского профиля обучаются более 30 выпускников школ района.

В рамках реализации регионального законодательства ведется работа по предоставлению в собственность земельных участков гражданам, имеющих трех и более детей. За период 2012–2021 годов многодетным семьям предоставлено 779 земельных участков. С 2022 по 2024 год в д. Абакшино Майского сельского поселения предполагается выделение еще 500 земельных участков для многодетных, демографический эффект составит более 1500 человек. Анализ получателей позволяет сделать вывод о перспективности данной меры социальной поддержки для улучшения демографических показателей территории: лишь 30 % семей – жители района, 70 % – семьи из других муниципальных образований региона.

В районе реализован комплексный подход к информированию заявителей, когда потенциальный житель может в формате консультации в «Одном окне» получить всю информацию о наличии вакансий, жилья, земельных участков, возможности получения льгот и пр. Проект «Жилье и трудоустройство в Вологодском районе» уже реализуется на базе центров общественного доступа АУ ВМР «Многофункциональный центр по предоставлению государственных и муниципальных услуг».<sup>7</sup>

Вологодский район удерживает лидирующие позиции в региональном демографическом рейтинге, отмечается положительный миграционный прирост, муниципалитет заметно улучшил своё положение по соотношению компонентов изменения численности населения (естественного и миграционного движения).

Подводя итог, отметим следующее. Приведенные в статье управлеческие практики позволили достичь весомых результатов в социально-экономическом развитии Вологодского района, что подтверждается лидирующими позициями в сфере муниципального управления, в 2018–2021 годах Вологодский район занимает 1 место в региональных рейтингах муниципальных районов области по результатам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.<sup>8</sup>

Комплексное развитие территорий в качестве механизма реализации на муниципальном уровне приоритетных национальных целей включает стратегирование и разработку программ развития территории через призму

<sup>7</sup> Жестянников С.Г. Экономика и управление агропромышленным комплексом в контексте развития сельских территорий (на примере Вологодского муниципального района Вологодской области) // Муниципальная академия, 2021. – № 4. – стр. 116–122.

<sup>8</sup> Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

народосбережения, активное внедрение принципов проектного управления (включая муниципально-частное партнерство, сотрудничество с некоммерческими организациями), привлечение многоканального финансирования (средств бюджетов всех уровней, инвестиций и инициативного бюджетирования граждан, грантовой поддержки). Отметим также, что активность участия муниципалитетов в национальных, федеральных, региональных проектах/программах может существенно повысить государственное стимулирование этой деятельности через развитие механизмов компенсации затрат на разработку проектно-сметной документации органам местного самоуправления.

Исследование дополняет и развивает подходы к муниципальному управлению, раскрывает его «встроенность» в выполнение национальных целей развития через реализацию проектов и программ. Изложенный опыт может быть рекомендован к применению на муниципальном уровне и будет полезен руководителям и специалистам органов местного самоуправления.

**Головчин Максим Александрович,**  
заведующий отдела исследования влияния  
интеграционных процессов в науке  
и образовании на территориальное развитие  
Вологодского научного центра  
Российской академии наук (ФГБУН ВоНЦ РАН),  
кандидат экономических наук

## **Земский учитель: оценка институциональных возможностей программы по привлечению кадров в образование**

Современная образовательная политика предусматривает ряд инструментов для решения задач кадрового обеспечения сельской школы, которые с каждым годом становятся все более проблемными. По данным Министерства просвещения РФ, в 2021 г. на селе работало на 5 % меньше учителей, чем в 2016 г. При этом большую часть из них составляют работники в возрасте старше 45 лет; доля молодых специалистов (до 30 лет) не достигает и 12 % (в Вологодской области – 13 %).

Кадровый дефицит в сельских школах выражен даже более ярко, нежели в городских (табл. 1). По данным социологического опроса, проведенного ВоНЦ РАН в 2020 г., более 40 % педагогов из сельских школ Вологодской области задумываются о смене своей работы (этот уровень даже выше, чем в городской местности); 85 % не хотят, чтобы их дети в будущем стали педагогами, как они сами (опять же этот уровень выше, чем в городской местности).

**Таблица 1**  
**Показатели профессионального самочувствия учителей  
Вологодской области: по данным социологического опроса 2020 г.**  
**(в % от числа опрошенных)**

	Вологда	Череповец	Сельские районы	Всего
Хотите ли Вы, при возможности, сменить работу на другую, не связанную с образованием?				
Да	26,9	27,7	42,5	29,5
Нет	66,4	67,5	57,5	65,4
Затрудняюсь ответить	6,7	4,8	0,0	5,1

Хотели бы Вы, чтобы Ваши дети стали педагогами?				
	Вологда	Череповец	Сельские районы	Всего
Да	8,7	6,1	10,0	8,0
Нет	79,2	83,1	85,0	81,3
Затрудняюсь ответить	12,1	10,8	5,0	10,7

Источник: онлайн-опрос учителей Вологодской области (ФГБУН ВолНИЦ РАН, 2020 г., N=272). В г. Вологде опрошено 158 чел., в г. Череповце – 82 чел., в сельских районах – 32 чел.).

В плане обозначенных моментов «Земский учитель» – это практически идеальный инструмент решения кадровых проблем сельской школы. Правда, наиболее развернуто комплекс мероприятий «Земского учителя» представлен не на федеральном уровне, а в региональном законодательстве, поскольку получателем средств являются российские регионы, а компенсационная выплата предоставляется учителю непосредственно исполнительным органом власти в регионе.

Концепция программы «Земский учитель» в экспертных кругах вызывает как восторги, так и критику (табл. 2). Мнения оппонентов содержат посылы, основные из которых сводятся к тому, что в программу слабо включены молодые педагоги, экономических оснований недостаточно, чтобы педагоги остались на селе по истечении 5 лет, а также то, что основная задача программы (обеспечить более 4 тыс. свободных вакансий) не соотносится с реальным дефицитом учителей на селе.

*Таблица 2*  
**Положения критики программы «Земский учитель»**

Эксперт	Мнение
А.М. Цирульников, академик РАО	... программа «Земский учитель» в том виде, как она представлена сегодня, ограничивается простыми мерами финансовой поддержки педагога, идущего в сельскую школу (единовременное пособие 1–2 млн. руб.), и совершенно упускает комплекс содержательных, социально-психологических, организационно-педагогических и социально-экономических условий, без которых поставленная президентом задача не может быть решена

Эксперт	Мнение
В. Луховницкий, со-председатель профсоюза «Учитель»	Запуск программы чреват конфликтами между уже работающими и только приехавшими в села педагогами... не знаю, насколько хватит этого миллиона, чтобы учитель мог хотя бы эти пять лет проработать в деревне и не думать о том, где купить дров и угля. Если учитель... подписывает договор на пять лет, то это значит, что фактически... каждый месяц ему будет прибавка 16,5 тыс. рублей к зарплате. Учитывая, что зарплата у учителей на селе и в городе, а особенно в маленьком городе, небольшая, то это не то, что может заставить молодого человека из областного центра вдруг переселиться в деревню или в маленький районный городок
Г. Меркулова, пред-седатель Общерос-сийского профсоюза образования	Государству нужно уйти от практики разовых выплат и сосредоточиться на повышении зарплаты преподавателям. Может быть, молодежь рискнет и поедет, но они должны понимать, что за этим миллионом усматривается. Вот он приехал, им сегодня выделили [деньги], а дальше они «просели», растратив эти деньги через год-два на какие-то очень важные нужды
Н. Тарасова, ФИРО РАНХиГС	Вот сейчас мы в который уже раз пытаемся решить проблему сельской школы. Придумали этой программе красивое имя. И опять призываем людей ехать в село, правда, теперь за миллион рублей, чтобы нести в народ благородное и вечное. Есть опасение, что не получится: нет у нынешнего поколения к этому стимулов, даже миллион к этому не подвигнет
Е. Ленская, Московская высшая школа социальных и экономических наук	Приехавшие в село, да еще с миллионом в кармане, будут отбирать учебную нагрузку у тех, кто ведет несколько предметов, потому что нужно вырабатывать недостающие часы... Вообще крупные разовые выплаты почти всегда негативно воспринимаются теми, кто их не получает
А. Трушин, корреспондент журнала «Огонек»	И конечно же, местных педагогов будет возмущать то, что они отработали тут много лет, не имея ничего, кроме скучной зарплаты. А «понаехавшие» сразу положат в карман по миллиону, к тому же потом, скорее всего, уедут – ведь жить на селе, если ты здесь чужой, и правда нелегко. Так, может, лучше сначала выяснить, сколько и каких требуется педагогов, прежде чем разбрасывать миллиарды? Или направить средства на ремонт, современное оснащение кабинетов, широкополосный интернет?
Н. Савицкая, обозре-ватель «Независимой газеты»	Если держат только экономические привязки, вот отработают педагоги пять лет (если отработают?!), а дальше все равно уедут туда, где лучше
О. Федоров, Институт образования НИУ ВШЭ	Перед государством может возникнуть и проблема удержания педагогов на селе. Получив миллион и исполнив все обязательства по программе (в частности, проработать в сельской школе пять лет), учитель, скорее всего, захочет переехать

Эксперт	Мнение
Д. Логинов, РАНХиГС	При планировании программы чиновникам стоит ориентироваться не только на дефицит кадров, но и учитывать их естественную убыль
Р. Кассина, министр образования и науки Пермского края	Решаясь на новое место работы, учитель смотрит не только на зарплату: есть ли рядом больница и детская поликлиника, интернет, дороги... Если ничего этого не будет, то не удержат никакие деньги

Источник: Ивушкина А., Костенко Я. Лес рук: на село поедут меньше 2 тыс. педагогов в год // Известия. <https://iz.ru/928323/anna-ivushkina-iaroslava-kostenko-les-ruk-na-selo-poedut-menshe-2-tys-pedagogov-v-god>; Колесникова К. Ждут учителя // Российская газета. <https://rg.ru/2019/02/20/olga-vasileva-v-selskih-shkolah-ne-hvataet-12-tysiach-pedagogov.html>; Милехин А. Благодаря земским учителям закрываются вакансии по самым востребованным предметам в сельской местности // Вестник образования. <https://vestnik.edu.ru/main-topic/andrei-milekhin-blagodaria-zemskim-uchiteliam-zakryvaiutsia-vakansii-po-samym-vostrebovannym-predmetam-v-selskoj-mestnosti>; Профсоюзы призвали вместо программы «Земский учитель» поддерживать всех педагогов на селе // ТАСС. <https://tass.ru/obschestvo/6205937>; Савицкая Н. Предварительные итоги программы «Земский учитель» неоднозначны // Независимая газета. [https://www.ng.ru/education/2020-03-11/8\\_7814\\_edpolitics/10519-spaset\\_li\\_zemskiy\\_uchitel\\_shkoly](https://www.ng.ru/education/2020-03-11/8_7814_edpolitics/10519-spaset_li_zemskiy_uchitel_shkoly); Трушин А. В глубинку за миллионом. Кому нужна программа «Земский учитель»? // Огонёк. 2020. № 2. С. 27; Цирюльников А.М. Миллион не поможет // Народное образование. 2021. № 1. С. 33–36; Шматков К. Это унижение: учителям пообещали миллион за переезд в деревню – они возмущены // Новосибирск-онлайн. <https://ngs.ru/text/education/2019/02/25/65989971/>

Отношение к программе самих учителей также нельзя назвать однозначным: согласно данным опроса учителей Вологодской области, 50 % вологодских педагогов считает, что эта программа не сможет решить проблему дефицита учителей в сельской местности. Причем больше всего негативных оценок приходится именно на педагогов сельских школ (табл. 3). Согласно данным социологического опроса Общественной палаты РФ большинство тех, кто сейчас проявляет интерес и желание участвовать в программе, имеют стаж работы свыше 15 лет. С нашей точки зрения, недоверие к программе среди экспертного и профессионального сообщества вызвано несовершенством заложенных институциональных условий. В силу этого несовершенства отсутствует единый подход к реализации программных мероприятий отсутствует<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Головчин М.А. Оценка институциональных условий реализации программы «Земский учитель» в регионах России // Управление образованием: теория и практика. – 2021. – № 4 (44). – С. 83–98. DOI 10.25726/d1582–9241–0230-m.

*Таблица 3*

**Распределение ответов учителей Вологодской области на вопрос:  
«Как Вы считаете, решит ли программа «Земский учитель»  
проблему дефицита учителей в сельской местности?»  
(в % от числа опрошенных)**

	Вологда	Череповец	Сельские районы	Всего по опросу
Да	33,5	50,6	25,0	37,5
Нет	50,3	40,9	70,0	50,3
Затрудняюсь ответить	16,1	8,4	5,0	12,1

Источник: онлайн-опрос учителей Вологодской области (ФГБУН ВолНИЦ РАН, 2020 г., N=272). В г. Вологде опрошено 158 чел., в г. Череповце – 82 чел., в сельских районах – 32 чел.).

Для оценки уровня сформированности институциональных (правовых) условий программы «Земский учитель» был применен метод контент-анализа текстов нормативно-правовых документов, определяющих процедуры конкурсного отбора в рамках программы «Земский учитель».

Контент-анализ был напрямую связан с рассмотрением нормативно-правовой документации, касающейся организации конкурсных процедур по распределению компенсационной выплаты учителям, желающим переехать для работы в сельскую местность, а также выделением критериев конкурсного отбора. К примеру, в Вологодской области к основным критериям (которых достаточно, чтобы просто участвовать в отборе) относятся:

а) возраст учителя (до 55 лет) – в ряде регионов используются иные границы (30 лет, 45 лет, 50 лет);

б) образование по педагогической специальности;

в) расстояние до места планируемой работы – оно не должно быть меньше 80 км. В то же время, в 17 других регионах существует требование, чтобы место работы просто находилось не в том же самом населенном пункте, где живет сам соискатель (а значит, городской житель может работать в ближайшем к городу районе, имея возможность временами посещать семью и родственников)<sup>1</sup>.

К дополнительным критериям, за которые начисляются баллы, представляющие преимущества при отборе, относятся:

– наличие первой или высшей квалификационной категории и педагогических достижений;

<sup>1</sup> Головчин М.А. Оценка институциональных условий реализации программы «Земский учитель» в регионах России // Управление образованием: теория и практика. – 2021. – № 4 (44). – С. 83–98. DOI 10.25726/d1582-9241-0230-m.

- возможности преподавать, помимо основного, смежные предметы (что очень важно для сельской школы);
- наличие диплома с отличием (такой критерий используют только 5 % регионов – участников программы);
  - непрерывность работы в школе – не менее 3-х лет;
  - претендент также получает преимущество, если он является выпускником той школы, в которую собирается трудоустроиться.

Другие регионы, в качестве дополнительных критериев также используют наличие ученой степени / звания, семейное положение претендента (наличие детей и супруга, которые переезжают в село, в ряде случаев наличие супруга-педагога) и принадлежность к возрастной категории «молодой специалист» (до 30–35 лет)<sup>2</sup>.

В рамках контент-анализа для каждого региона был вычислен итоговый балл, который отражает сформированность отдельных институциональных условий для реализации программы «Земский учитель». На основании этих баллов регионы были объединены в группы:

- регионы с высоким уровнем сформированности институциональных условий (на этих территориях создан максимум условий для реализации задач программы «Земский учитель») – 5 территорий;
- регионы с уровнем выше и ниже среднего (на этих территориях созданы базовые институциональные условия, что указывает на возможности для совершенствования нормативно-правовой документации) – 70 территорий;
- регионы с низким уровнем сформированности институциональных условий (низкий уровень свидетельствует о слабости потенциала институциональной среды для реализации программных действий в регионе) – 3 региона.

Помимо этого, контент-анализ показал, что в трех регионах (Рязанской, Ульяновской областях и Ямало-Ненецком автономном округе) полностью отсутствуют институциональные условия для реализации программы. В этих регионах принята следующая схема назначения единовременных компенсационных выплат: сельские школы формируют вакансии – педагоги заключают договор на работу по этим вакансиям – педагоги получают денежные средства. Остальные процедуры не оговорены в нормативно-правовой базе<sup>3</sup>.

В целом контент-анализ указал на крайнюю неравномерность институциональных условий, сложившихся в регионах для реализации программы «Земский учитель». В значительной части регионов сейчас сформированы

---

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Головчин М.А. Оценка институциональных условий реализации программы «Земский учитель» в регионах России // Управление образованием: теория и практика. – 2021. – № 4 (44). – С. 83–98. DOI 10.25726/d1582–9241–0230-m.

лишь базовые условия, что пока не позволяет говорить о перспективах программы, которая по времени рассчитана до 2023 года. При этом, бесспорно, программа имеет свои преимущества для решения кадровых проблем сельской школы. По существу в каждом регионе уже существуют свои механизмы поддержки сельских педагогов (где-то предполагаются выплаты, где-то – нефинансовая помощь). Программа органично дополняет эту практику<sup>4</sup>.

В то же время в программе сейчас не предусмотрена актуальная задача омоложения кадрового состава сельских школ. Также в настоящем виде условия программы мало ориентированы на интересы городских жителей, поскольку в ряде регионах ставятся строгие условия по удаленности места будущей работы от места проживания. В этой ситуации страдают интересы близлежащих к городам сельских поселений, в школах которых также могут быть кадровые проблемы<sup>5</sup>.

Дальнейшие перспективы рассматриваемой инициативы, с нашей точки зрения, должны лежать в плоскости ее доработки до отдельной программы, которая станет эталоном для формирования региональных практик (программного элемента, как было сказано, эти действия пока не предполагают). В этом направлении вполне можно воспользоваться опытом регионов, в которых на высоком уровне развита институциональная среда, необходимая для развития обсуждаемой инициативы.

---

<sup>4</sup> Головчин М.А. Оценка институциональных условий реализации программы «Земский учитель» в регионах России // Управление образованием: теория и практика. – 2021. – № 4 (44). – С. 83–98. DOI 10.25726/d1582–9241–0230-m.

<sup>5</sup> Там же.

**Дыгданова Елизавета Ивановна,**  
обучающийся Северо-Западного института  
(филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

**Научный руководитель:**  
**Пахонина Елена Васильевна,**  
доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин  
и правовой информатики Северо-Западного института  
(филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат философских наук, доцент

## **Грант Президента РФ как форма государственной поддержки молодёжи**

Актуальность работы состоит в проблеме информирования молодого населения России о такой форме государственной поддержки как грант Президента РФ.

На данный момент в Российской Федерации реализуются различные способы поддержки талантливой молодёжи, которые регулируются Указами Президента и Постановлениями Правительства в целях реализации потенциала молодого населения государства и осуществления наиболее полного обеспечения прав и свобод личности и вовлечения молодёжи в процессы социально экономического развития и публичного управления. К основным формам поддержки талантливого молодого населения в России относятся, гранты, стипендии, олимпиады, конкурсы научных работ, конкурсы инновационных проектов, конкурсы научно-технического творчества.

Рассмотрим такой вид государственной поддержки как гранты Президента Российской Федерации для поддержки лиц, проявивших выдающиеся способности. Данный пример государственного финансирования, именуемый в Указе Президента «грантом»<sup>6</sup>, реализует некоммерческие цели, но по прямому назначению использования гранта не требует. Финансовая поддержка выплачивается одарённым студентам/абитуриентам за достижения в образовательной, научной, культурной и спортивной деятельности<sup>7</sup>. По такому гранту отчет предоставляется не о целевом расходовании средств, а о соот-

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 07.12.2015 № 607 (ред. от 18.11.2019) «О мерах государственной поддержки лиц, проявивших выдающиеся способности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2020) –Текст: электронный//Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>7</sup> ФЗ от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об образовании в Российской Федерации».

ветствии студента в последующие годы обучения критериям, закрепленным в условиях получения гранта<sup>1</sup>.

Важно отметить, что не следует путать Гранты Президента Российской Федерации для поддержки лиц, проявивших выдающиеся способности, с такими инструментами поддержки молодых ученых, как Гранты Президента РФ для государственной поддержки научных исследований молодых российских ученых и Гранты в рамках Президентской программы исследовательских проектов, реализуемых ведущими учеными, в том числе молодыми учеными. Перечисленные гранты направлены на их применение согласно целевому назначению и сопровождаются отчетом расходов. Данные формы финансовой поддержки расходуются грантополучателями по целевому назначению и требуют отчетов о распоряжении денежными средствами в рамках реализации проекта.

Основным критерием для получения гранта является участие и победы в мероприятиях и конкурсах, установленных в специальном перечне, который ежегодно утверждается приказом Министерства просвещения Российской Федерации.<sup>2</sup> Предложенный список довольно обширный и включает в себя более 4 тыс. позиций, в свою очередь они делятся на четыре тематические категории:

Первая из категорий это «Наука и образование» –например, Всероссийский конкурс молодежи на лучшую работу «Моя законотворческая инициатива». Вторая – «Искусство и культура» – к примеру, Всероссийский конкурс молодых музыкантов «Созвездие». Следующая категория «Физическая культура и спорт» – к этой категории относятся зимняя и летняя Спартакиады, Юношеские Олимпийские фестивали, первенства России, Европы и мира по олимпийским видам спорта. И последняя – «Иное» – вроде Всероссийского конкурса исследовательских и проектных работ «Мер-

---

<sup>1</sup> Приказ Минобрнауки России от 08.10.2020 № 1288 «Об утверждении формы договора о предоставлении гранта Президента Российской Федерации лицу, проявившему выдающиеся способности и показавшему высокие достижения в определенной сфере деятельности, в том числе в области искусств и спорта, поступившему на обучение в профессиональную образовательную организацию, образовательную организацию высшего образования, научную организацию по очной,очно-заочной или заочной форме обучения по программе подготовки специалистов среднего звена, программе бакалавриата, программе специалитета или программе магистратуры за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов».

<sup>2</sup> Перечень мероприятий на 2021/22 учебный год утвержден приказом Министерства просвещения Российской Федерации от 31 августа 2021 г. № 616.

Перечень мероприятий для предоставления грантов Президента Российской Федерации лицам, проявившим выдающиеся способности и поступившим на обучение по программам магистратуры в 2021/2022 учебном году, утвержден приказом Минобрнауки России от 15 июня 2021 г. № 489., с изменениями и дополнениями в редакции приказа Минобрнауки России от 02 сентября 2021 г. № 825.Государственный информационный ресурс об одаренных детях.

курий». В этой категории могут присудить грант и просто за достижения в педагогической, научной, просветительской, инженерно-технической, изобретательской или творческой деятельности, если заявка будет одобрена фондом «Талант и успех».

Также необходимо учитывать, что достижение должно быть получено не ранее чем за два года до поступления в образовательное учреждение. Кроме вышеуказанных достижений претенденты на грант должны быть обязательно внесены в реестр «Таланты России».

Следующим фактором отбора претендентов является необходимый перечень условий, представленный в пунктах второго раздела Постановления Правительства о грантах Президента № 744 от 23.05.2020.<sup>3</sup>

Следует обратить внимание на условия участия в программе грантов. Во-первых, необходимо иметь достижение полученные не менее, чем за два года до поступления в образовательную организацию. К указанным достижениям относятся победы и участия в мероприятиях, утвержденные приказом Министерства просвещения Российской Федерации. Во-вторых, – иметь гражданство Российской Федерации. Один из самых очевидных пунктов, так как в основном конкурсы из предлагаемого перечня всероссийские и не предусматривают участия иностранных граждан. Следующим условием является обучение на бюджете. Грант выплачивается абитуриентам, поступившим в текущем году на очную форму обучения по программам подготовки специалистов среднего звена, бакалавриата или программам специалитета за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. В-четвертых, необходимо успешное прохождение промежуточной аттестации в образовательной организации без академических задолженностей. В данном пункте предполагается отчет об успешной аттестации без пересдач в конце учебного года. Заключительным условием является необходимость в подтверждении права на грант при помощи достижений. Обязательное условием со второго года обучения. Достижениями могут быть результатом интеллектуальной деятельности, подтвержденного патентом и свидетельством, либо наличие публикаций в научном международном, всероссийском, ведомственном, региональном издании, участие в международных конкурсах, стажировки и практики. Достижения классифицируются на категории поэтому любая деятельность несоответствующей категории полученного обучающимся гранта не засчитывается.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 17.05.2021 № 744 «О внесении изменений в Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» – Текст: электронный//Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>4</sup> Там же.

Ежегодно на официальном сайте президентских грантов формируется перечень фамилий претендентов на грант. Данные победителей и призеров Всероссийских олимпиад и конкурсов, входящие в утвержденный для получения гранта список, автоматически вносятся на сайт. Далее претендентам следует зарегистрироваться на портале образовательного центра «Сириус». Следующим этапом проходит сбор документов и оформление регистрационной формы. Требуется предоставить скан-копии: паспорта, СНИЛС, документы подтверждающие достижения, справка из банка с реквизитами счета для зачисления стипендии, приказ о зачислении на бюджет в образовательную организацию, номер ИНН, согласие на обработку персональных данных и три экземпляра договора о предоставлении гранта Президента РФ.

На данный момент актуальный список мероприятий для получения гранта Президента РФ предлагает обширный перечень конкурсов для студентов и абитуриентов юридических факультетов. Участие в которых может стать первым этапом к получению государственной поддержки. Из категории «Наука и образование» можно выделить:

Во-первых, Всероссийский конкурс на лучшую научную работу студентов и школьников по гуманитарным наукам «Веление времени», который включает гуманитарные, правовые и экономические дисциплины. Во-вторых, Всероссийский конкурс научно-исследовательских и творческих работ молодёжи «Меня оценят в XXI веке» включает такие профили, как право обществознание, экономика. В-третьих, Всероссийский конкурс достижений талантливой молодежи «Национальное достояние России» содержит категории политология, право, философия, экономика. В-четвертых, Всероссийская олимпиада студентов «Я – профессионал» от ВШЭ с различными юридическими направлениями. А также олимпиада студентов и выпускников «Высшая лига» от ВШЭ<sup>5</sup> включает категории: судебная власть и процессуальное право, управление и экономика здравоохранения, публичное право и публичные финансы, социология. И многие другие конкурсы, олимпиады и фестивали, которые при желании можно посмотреть на официальном сайте.<sup>6</sup>

Итак, грант Президента РФ является одним из лучших способов государственной поддержки молодежи. Данная программа мотивирует студентов на успехи в учебе и научной деятельности. Грант дает возможность развития потенциала молодого населения России не только в сферах науки, спорта и культуры, но и во многих узких специализациях.

---

<sup>5</sup> Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» – автономное учреждение, федеральное государственное высшее учебное заведение.

<sup>6</sup> Перечень мероприятий на 2021/22 учебный год утвержден приказом Министерства просвещения Российской Федерации от 31 августа 2021 г. № 616. URL: <https://xn--80aayamhpkade1j.xn--p1ai/events>.

## **Список использованных источников литературы:**

1. Указ Президента РФ от 07.12.2015 № 607 (ред. от 18.11.2019) “О мерах государственной поддержки лиц, проявивших выдающиеся способности” (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2020) –Текст: электронный//Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
2. Постановление Правительства РФ от 17.05.2021 № 744 “О внесении изменений в Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации”–Текст: электронный//Официальный интернет- портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
3. Постановление Правительства РФ от 23.12.2021 г. № 2417 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 2020 г. № 744». –Текст: электронный//Официальный интернет- портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
4. Перечень мероприятий на 2021/22 учебный год утвержден приказом Министерства просвещения Российской Федерации от 31 августа 2021 г. № 616. URL:<https://xn--80aaayamnhpkode1j.xn--p1ai/events>.
5. Перечень мероприятий для предоставления грантов Президента Российской Федерации лицам, проявившим выдающиеся способности и поступившим на обучение по программам магистратуры в 2021/2022 учебном году, утвержден приказом Минобрнауки России от 15 июня 2021 г. № 489., с изменениями и дополнениями в редакции приказа Минобрнауки России от 02 сентября 2021 г. № 825.Государственный информационный ресурс об одаренных детях. –Текст: электронный//Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <https://xn--80aaayamnhpkode1j.xn--p1ai/events>.
6. Приказ Минобрнауки России от 08.10.2020 № 1288 «Об утверждении формы договора о предоставлении гранта Президента Российской Федерации лицу, проявившему выдающиеся способности и показавшему высокие достижения в определенной сфере деятельности, в том числе в области искусства и спорта, поступившему на обучение в профессиональную образовательную организацию, образовательную организацию высшего образования, научную организацию по очной, очно-заочной или заочной форме обучения по программе подготовки специалистов среднего звена, программе бакалавриата, программе специалитета или программе магистратуры за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов»–Текст : электронный//Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

**Зворыкин Владислав Валерианович,**  
заместитель председателя Постоянного комитета  
Законодательного Собрания по вопросам  
местного самоуправления,  
председатель Совета Вологодского  
регионального отделения общероссийской  
общественной организации «Деловая Россия»,  
заместитель генерального директора ООО «ПК ВОЛПЛАСТ»

## **Проблематика кадрового планирования современных организаций**

Кадровое планирование – это целенаправленная, научно обоснованная деятельность организации, имеющая целью предоставление рабочих мест в нужный момент времени и в необходимом количестве в соответствии со способностями, склонностями работников и предъявляемыми требованиями.

Как правило, различают три вида или уровня планирования персонала: стратегическое планирование, тактическое планирование, оперативное планирование.

Стратегическое планирование персонала – это проблемно-ориентированное, долгосрочное планирование всего предприятия. Оно заключается в необходимости своевременного распознавания тенденций развития внешней и внутренней среды предприятия и осуществление их анализа и оценки.

В процессе тактического планирования персонала кадровые стратегии конкретизируются для решения среднесрочных проблем, существующих у предприятия.

Оперативное планирование, в свою очередь, это – краткосрочное планирование кадров, которое ориентировано на решение отдельно стоящих перед предприятием проблем и призвано обеспечивать реализацию ближайших целей организации, в частности.

Кадровое планирование компании требует постоянной корректировки, поскольку цели организации нестабильны, а среда ее деятельности неопределенна. Кроме того, само по себе кадровое планирование представляет комплексную задачу, включающую большое число независимых переменных – новые изобретения, изменения населения, сопротивление изменениям, потребительский спрос, вмешательства государства в бизнес, иностранная конкуренция и, прежде всего, конкуренция на национальном рынке.

Важнейшим первым шагом кадрового планирования компании является формулировка задач компании в области ассортимента продукции, методов производства, рынков сбыта и т. д. Отсюда вытекает необходимость челове-

ческих ресурсов, которая соотносится с существующей на рынке труда конъюнктурой, чтобы на основе этого разработать план человеческих ресурсов.

За последнее десятилетие сложность задачи управления кадрами в больших и особенно многопрофильных и многофункциональных предприятиях, и организациях значительно возросла.

Это объясняется постоянным расширением функций, возлагаемых на кадровые службы, возрастанием степени разнообразия информации, которую приходится обрабатывать или, по крайней мере, учитывать в кадровых службах, постоянным изменением требований как к содержанию этой информации, так и формам ее представления.

Задача управления кадрами усложняется еще и тем, что развитие новых экономических отношений приводит к всё большей конкуренции в борьбе за квалифицированные кадры, что, в свою очередь, требует повышения качества индивидуальной работы с сотрудниками, хорошего знакомства с их предыдущей трудовой деятельностью, использования современных методов тестирования, организации повышения квалификации и т. п.

Проблемы внедрения и развития кадрового планирования на современных предприятиях обусловлены:

– трудностью планирования кадров, обусловленной сложностью прогнозирования трудового поведения, возможностью возникновения конфликтов и др. Возможности использования кадров в будущем и будущее отношение их к работе прогнозируются, если это вообще возможно, с высокой степенью неопределенности. В связи с этим в процессе планирования они представляют собой ненадежные элементы. К тому же участники организации сопротивляются тому, чтобы быть «объектами» планирования, не соглашаются с результатами планирования и реагируют на это так, что не исключается возможность возникновения конфликта;

– двойственностью системы экономических целей в кадровой политике. Если при планировании в области маркетинга, инвестиций производства и т. д. цели планирования затрагивают экономические аспекты, то при планировании кадров к экономической добавляются компоненты социальной эффективности. Отсюда вытекают проблемы урегулирования конкуренции целей в планах, касающихся кадров. Проблемы согласования планов (на основании качественно различных целей) усугубляются отсутствием возможности сравнивать различную информацию по планированию. Если в других областях, не связанных с персоналом, можно оперировать количественными величинами (например, суммы денег), то данные при планировании кадров носят преимущественно качественный характер (например, данные о способностях, оценки проделанной работы и др.).

Таким образом, проблемы кадрового планирования связаны с необходимостью учитывать социальный характер объекта планирования, с двойствен-

ностью системы экономических целей в кадровой политике предприятий, а также с необходимостью сочетать кадровое планирование со стратегическим планированием развития всей организации.

Проблема, которая порождает все последующие проблемы в управлении персоналом, – это отсутствие стратегического мышления в условиях кризиса, использование простых и стандартных способов управления, непонимание всех тонкостей трудового законодательства.

Хороший руководитель должен знать свою компанию, предвидеть с определенной точностью в каком направлении и как она будет развиваться с учетом экономических изменений в государстве, отрасли и на рынке.

Логичная мера – не снижать расходы путем массовых увольнений, а находить резервы для повышения эффективности. Можно установить в компании новую систему организации и оплаты труда, временно перейти на дистанционную работу, сократить рабочую неделю, найти новый подход к работе, клиентам, поставить другие задачи. Это будет по-новому влиять на профессиональную жизнь и благосостояние многих сотрудников.

В компании происходят изменения в управлении, многих переводят на дистанционную работу, открываются интернет-площадки, появляются новые технологии, вводятся новые бизнес-процессы.

Своевременное информирование сотрудников, сбор и учет их мнений – это возможность разработать оптимальный план мероприятий, распределить роли и ответственность, поддержать и укрепить лояльность сотрудников даже в кризисный период.

В настоящее время компании переживают сложнейший период своего развития. Главный ресурс, который многим компаниям не хотелось бы терять, – это персонал. Считаю неверным утверждение, что все компании стремятся просто сократить часть своих сотрудников. По закону это не так быстро и просто сделать. Персонал – один из главных ресурсов компаний, в который вложены деньги, силы и время.

Кризис порождает проблемы и в то же время всегда способствует росту и развитию.

**Ковалева Мария Львовна,**

доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин и правовой информатики Северо-Западного института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат педагогических наук

## **Формирование цифровых навыков в юридическом образовании**

Компетентностный подход, являющийся методологической основой реализации ФГОС ВО, реализуемый в юридическом образовании, предполагает формирование у выпускников юридических факультетов таких компетенций, которые позволяют им быть конкурентоспособными и востребованными на рынке труда<sup>7</sup>. В проведенном нами исследовании актуализируется задача по определению наиболее значимых и востребованных компетенций у будущих юристов. Целью исследования стало выявление ключевых направлений по формированию цифровых навыков, как навыков будущего, необходимых для успешной карьеры выпускников вузов, чья профессиональная деятельность в дальнейшем будет тесно связана с юриспруденцией. Для решения поставленной цели решались следующие задачи: 1) определить ключевые компетенции, наиболее востребованные в профессии юрист; 2) изучить отличительные особенности профессиональной деятельности юристов; 3) разработать модель формирования цифровых компетенций для будущих юристов.

В соответствии с задачами и целями применялись методы: сопоставительно-типологический метод, сравнительный, описательный.

Теоретической основой послужили труды отечественных и зарубежных исследователей по теории и практике изучения компетенций. Научная новизна заключается в идее комплексного формирования навыков (жестких, гибких и цифровых) у будущих юристов через модель реализации потенциала обучающихся вузов.

Анализ материалов по проблематике исследования показал, что в качестве ключевых современных компетенций, которые необходимы успешному специалисту, выступают: гибкие навыки (Soft Skills), жесткие навыки (Hard Skills) и цифровые навыки (Digital Skills).

Гибкие навыки (Soft Skills) являются ключевым фактором успеха в личностном развитии и карьере будущих юристов. На протяжении многих лет работодатели и менеджеры по персоналу придают все большее значение

<sup>7</sup> Зимняя И. А. Компетенция и компетентность в контексте компетентностного подхода в образовании // Ученые записки национального общества прикладной лингвистики. – 2013. – № 4. – С. 16–31.

гибким навыкам, которые не только дополняют так называемые хард-скиллы. Они содержат междисциплинарные ключевые компетенции, применимые для цифровой экономики. Гибкие навыки включают в себя различные способности, характеристики и в целом поведение человека. Они подразделяются на методологические, социальные и личностные компетенции. Гибкие навыки – это навыки, необходимые для успеха независимо от специфики деятельности.

В отличие от гибких навыков, жесткие навыки основаны на поддающихся оценки и проверке компетенций в виде квалификаций, степеней, подтверждаются сертификации и иными официальными документами.

В связи с всеобщей цифровизацией, технологическим прогрессом в последние годы была выделена новая группа навыков, применимая к любым специалистам в условиях цифровой экономики. Цифровые навыки – это компетенции, которые позволяют людям управлять цифровыми процессами, внедрять и уверенно использовать диджитал инструменты и знания в своей работе<sup>1</sup>.

В ходе исследования мы проанализировали качества, которыми должен обладать успешный юрист, способный быть востребованным на рынке труда и конкурентоспособным. Важно также учитывать характер профессиональной деятельности.

Мы выяснили, что возможность юриста работать на высоком профессиональном уровне зависит не только от имеющихся у него знаний, диплома, рекомендаций, но и от ряда навыков, которые принято называть гибкими. Так, труд юриста связан с высокой эмоциональной напряженностью и повышенной конфликтностью взаимоотношений, что, в свою очередь, требует от юриста повышенной эмоционально-психической устойчивости к воздействию внешних раздражителей. Востребованными сегодня становятся такие гибкие качества, как креативность, способности к гибкому, нестандартному мышлению, обобщению (не сводящемуся только к знанию «статьи нормативного правового акта»)<sup>2</sup>. Успешный юрист должен обладать навыками планирования, проектирования, моделирования ситуации, организации рабочего времени, быть настойчивым, иметь выдержку и самообладание, уметь постоянно учиться. Также иметь волевые качества, к примеру, быть дисциплинированным, исполнительным. Все перечисленные навыки играют важную роль в достижении юристом высоких положительных результатов в профессиональной деятельности.

---

<sup>1</sup> Электронный ресурс STEPPE. Что такое цифровые навыки и почему они так важны? 22.06.2021. – URL <https://the-steppe.com/lyudi/chto-takoe-cifrovyye-navyki-i-pochemu-oni-tak-vazhny> (дата обращения 26.03.2022).

<sup>2</sup> Юрист цифровой эпохи: открытость мышления, умение слушать и постоянное расширение компетенций. 24.08.2021. – URL : <https://www.hse.ru/news/edu/499119556.html> (дата обращения 25.03.2022).

В условиях цифровой экономики существенный сдвиг компетенций происходит в сторону цифровых умений и навыков<sup>3</sup>. Новые обстоятельства формируют необходимость развивать цифровые навыки. Особая роль в формировании цифровых навыков принадлежит высшим учебным заведениям<sup>4</sup>.

Зачастую лекционные занятия представляют собой лишь передачу информации, опыта от лектора к обучающимся, которым в таком случае отводится роль пассивного слушателя. Важно, чтобы в процессе обучения использовались цифровые образовательные инструменты, создавались актуальные курсы, модули, применялись модели обучения, позволяющие полноценно раскрывать потенциал обучающихся, прежде всего через формирование и развитие у них различных навыков.

Обобщение собственных поисковых исследований позволило нам сформировать модель реализации потенциала обучающихся в системе высшего образования.

---

<sup>3</sup> Корпоративное обучение для цифрового мира / под ред. В. С. Катькало, Д. Л. Волкова. – 2-е изд. –М. : Корпоративный университет Сбербанка, 2018. – 236 с.

<sup>4</sup> Богданова А.В. Формирование информационно-коммуникативной компетентности студентов вуза с применением технологии учебных полей как научная проблема // Балтийский гуманитарный журнал. 2014. № 4. С. 46–50.

## Модель реализации потенциала обучающихся в системе высшего образования



*Источник: разработано автором на основании собственного исследования*

В предложенной модели реализуется принцип взаимообусловленной связи, т. е. обучающиеся в процессе выполнения учебных (в рамках изучаемой дисциплины, курса, модуля) заданий, где требуются предметные знания и умения, жесткие навыки, выбирают наиболее подходящие способы решения поставленных задач, применяя при этом цифровые навыки. При этом организатор учебного процесса применяет разнообразные формы занятий, когда обучающийся решает задачу самостоятельно, в паре, в группе и ряд других, возникает положительная обратная связь, когда гибкие навыки уже развиваются не изолированно, а в процессе изучения дисциплины с применением цифровых навыков, которые способствуют лучшему освоению дисциплины.

**Заключение.** В результате проведенного нами исследования мы пришли к следующим **выводам**.

1. Юридическая профессия в современных условиях трансформируется, прежде всего, вследствие внедрения в юридическую практику цифровых инструментов, например, искусственного интеллекта. Имея развитые цифровые навыки выпускник юридического факультета будет способен сократить время на решение рутинных задач по поиску информации, отслеживанию судебной статистики, подготовки шаблонов, то есть сможет не конкурировать с искусственным интеллектом, а использовать его потенциал для улучшения качества своей деятельности.

2. Цифровые навыки формируются и развиваются в результате выполнения специальных упражнений, при решении задач, также, как и жесткие навыки, их можно оценить.

3. Развитие цифровых навыков необходимо осуществлять в процессе профессиональной подготовки в вузе. С этой целью необходимо совершенствовать образовательные программы, реализовывать модули или курсы по формированию цифровых навыков, разрабатывать критерии их оценки.

4. Гибкие навыки тесно связаны с цифровыми, так, стратегическое мышление, креативность и другие позволяют свободно использовать цифровую технику, на уровне уверенного пользователя применять в своей деятельности различные компьютерные программы и приложения.

5. Цифровые навыки тесно связаны с аналитическими, которые помогают в поиске, получении и обработке информации, чаще всего это большие базы данных. Прослеживается связь также и с навыками коммуникации, так использование телекоммуникационных каналов связи позволяет свободно общаться и эффективно организовывать работу.

6. Известно, что цифровая среда динамично меняется, поэтому гибкость, креативность и адаптивность, как важные гибкие навыки, получают дополнительный стимул для развития, вместе с этим развиваются еще и навыки, направленные на выявление проблем и поиска путей их решения.

7. Владение цифровыми навыками позволяет юристу часто самостоятельно обеспечивать информационную безопасность, связанную с профессиональной деятельностью, а также личной жизнью.

Таким образом, сегодня значимость цифровых навыков в различных сферах профессиональной деятельности и социальной интеграции возрастает. В юриспруденции сотрудники с высоким уровнем цифровых компетенций обеспечивают конкурентное преимущество организаций, в которой осуществляется их профессиональная деятельность. А юристы, постоянно улучшающие комплексно свои гибкие и цифровые навыки, будут наиболее успешны и востребованными на рынке юридических услуг.

**Косорукова Ирина Станиславовна,**  
обучающийся Северо-Западного института  
(филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

**Научный руководитель:**  
**Пахонина Елена Васильевна,**  
доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин  
и правовой информатики Северо-Западного института  
(филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат философских наук, доцент

## **Государственная поддержка талантливой молодежи: уровни, виды**

В современных условиях развития науки популярна государственная поддержка молодых ученых, которая осуществляется на различных уровнях. Ставка делается на молодежь, которая выступает как носитель прогрессивных, творческих, инновационных идей. Особую группу составляет государственная поддержка талантливой молодежи.

Основные направления, цели и принципы молодежной политики закреплены в Федеральном законе от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации». В этом же нормативно-правовом актедается определение молодых граждан, как социально-демографической группы лиц в возрасте от 14 до 35 лет включительно, имеющих гражданство Российской Федерации. Одной из целей молодежной политики является обеспечение равных условий для интеллектуального, профессионального и физического развития и самореализации молодежи. Возможной реализацией данной цели делает такое направление, как поддержка молодых граждан, проявивших одаренность. Одной из форм является учреждения премий и стипендий.<sup>5</sup>

Поддержка талантливой молодежи осуществляется на всех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном. Вологодская область тоже реализует различные проекты. Все виды поддержки талантливой молодежи можно объединить и представить в виде следующей структуры, в зависимости от конкретного критерия.

По возрасту и ступени обучения молодых людей:

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 30.12.2020 N 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации»(последняя редакция). – URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_372649/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372649/) (дата обращения: 20.03.2022). – Текст : электронный.

1. Школьники («Юные таланты Вологодчины», «Точка роста», стипендия для спортсменов Вологды/Череповца).

2. Студенты/ учащиеся среднего профессионального образования (стипендия имени Леденцова, стипендия Губернатора области, стипендия для спортсменов Вологды/Череповца).

3. Молодые специалисты (стипендия имени Х. Леденцова).

Направления, по которым оказывается поддержка:

1. Смешанные («Юные таланты Вологодчины», стипендия Губернатора области)

2. Специализированные:

- наука (стипендия имени Х. Леденцова, «Точка роста»)
- спорт (стипендия для спортсменов Вологды/Череповца)
- творческая сфера.

По уровню финансирования:

1. Уровень субъекта РФ («Юные таланты Вологодчины», стипендия губернатора).

2. Муниципальный уровень (стипендия имени Х. Леденцова, стипендия для спортсменов Вологды/Череповца).

3. Федеральный бюджет («Точка роста»).

Первым критерием служит возраст и ступень образования молодых людей. Их можно разделить на школьников, учащихся заведений высшего и среднего профессионального образования, молодых специалистов.

Второй критерий – направления, по которым оказывается поддержка. Конечно, большинство проектов сразу несколько сфер, например, премия «Юные таланты Вологодчины» включает и сферу науки, и искусства, и гуманитарного творчества, поэтому их можно назвать смешанными. Однако есть и те, которые помогают реализовываться молодым гражданам только в одной сфере. Такие проекты можно назвать специализированными. Например, в Вологде ежегодно вручают стипендии для лучших спортсменов.

Третьим критерием является уровень финансирования. Большинство грантов и стипендий учреждаются на региональном уровне, и соответственно финансируются из областного бюджета. Однако есть и такие, которые финансируются из муниципальных фондов, а также Российской Федерации.

Рассмотрим несколько крупных грантов и премий в Вологодской области.

Начнем рассмотрение направлений поддержки талантливой молодежи Вологодской области с премии «Юные таланты Вологодчины», которая была учреждена в 2013 году Губернатором области О. А. Кувшинниковым. Она вручается школьникам в сумме пяти тысяч рублей ежемесячно. В 2021 года

этую премию получали 170 детей и подростков<sup>1</sup>. Поддержка осуществляется по таким направлениям как спорт, культура, краеведение и так далее. Хочется отметить, что это один из немногих проектов Вологодской области, который охватывает сферы танцев, живописи и музыки.<sup>2</sup>

Еще одной формой поддержки талантливой молодежи является стипендия имени Х. Леденцова. Ее могут получить десять молодых воложан до 35 лет, занимающихся научной работой в любой сфере. На начало 2022 года заявки на участие подали 34 студента, сумма стипендии для которых составляет 4 тысячи рублей. Участие приняли представители всех высших учебных заведений Вологды и одного колледжа<sup>3</sup>. Стипендия предоставляется не только учащимся высших и средних профессиональных заведений, но и молодым ученым в размере 10 тысяч рублей на человека. Одним из достоинств проекта является предоставление стипендии лицам, работающим в вузах или иных образовательных организациях. Это дает стимул молодым гражданам продолжать вносить свой вклад в российскую науку после окончания учебного заведения<sup>4</sup>.

Поддержка молодых ученых также осуществляется в виде областных научных грантов. Гранты имеют целевое назначение. Они выделяются безвозмездно и безвозвратно получателю на конкурсной основе из бюджета субъекта на финансирование научных, научно-технических и инновационных проектов, проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ<sup>5</sup>. Финансирование проводится по направлениям, включенными в Перечень приоритетных направлений развития науки и техники на территории Вологодской области. Например, промышленные технологии, интеллектуальные системы и так далее. Размер гранта для молодых ученых составляет

---

<sup>1</sup> URL: [https://vologda-oblast.ru/novosti/170\\_shkolnikov\\_poluchat\\_premiyu\\_gubernatora\\_oblasti\\_yunye\\_talanty\\_vologodchiny/](https://vologda-oblast.ru/novosti/170_shkolnikov_poluchat_premiyu_gubernatora_oblasti_yunye_talanty_vologodchiny/) (дата обращения: 20.03.2022).

<sup>2</sup> Постановление Правительства Вологодской области от 1 июня 2020 года № 614 «О порядке назначения и выплаты премий Губернатора области «Юные таланты Вологодчины», а также отбора лиц, претендующих на их получение» (с изменениями на 28 июля 2021 года). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/570803879> (дата обращения: 20.03.2022). – Текст : электронный.

<sup>3</sup> URL: [https://vologda-portal.ru/novosti/index.php?ID=457260&SECTION\\_ID=151](https://vologda-portal.ru/novosti/index.php?ID=457260&SECTION_ID=151) (дата обращения: 20.03.2022).

<sup>4</sup> URL : [http://vologda-portal.ru/oficialnaya\\_vologda/index.php?ID=456426&SECTION\\_ID=173](http://vologda-portal.ru/oficialnaya_vologda/index.php?ID=456426&SECTION_ID=173) (дата обращения: 20.03.2022).

<sup>5</sup> Постановление Правительства Вологодской области от 30 августа 2019 года № 811 «Об утверждении Порядка предоставления государственных научных грантов Вологодской области» (с изменениями на 19 июля 2021 года). – URL : <https://docs.cntd.ru/document/561517083> (дата обращения: 20.03.2022).

триста тысяч рублей. Число утверждается Правительством области в пределах бюджетных ассигнований.<sup>6</sup>

Постановлением Правительства Вологодской области от 6 августа 2007 года № 1002 учреждена стипендия Губернатора области. Выплата предоставляется студентам очной формы, которые обучаются в организациях высшего образования, расположенных на территории области, а также студентам, место жительства которых находится на территории Вологодской области, но обучающихся за ее пределами, и аспирантам. В 2022 году 39 студентов являются обладателями стипендии в 10 тысяч рублей и два аспиранта получают выплаты от главы региона в размере 6 тысяч рублей.<sup>7</sup>

Еще одним проектом является «Точка роста», которая реализуется с 2020 года. В 2022 году было выделено 64,7 миллиона рублей – из федерального бюджета и 2,6 миллиона рублей – из областного<sup>8</sup>. Благодаря этому в 43 сельских школах 16 районов области поступит оборудование, предназначенное для уроков химии, физики и биологии<sup>9</sup>. Это позволит детям из сельской местности совершенствовать свои технические навыки. Подобный опыт существует и в зарубежных странах. Например, в Великобритании существует Национальная ассоциация содействия способным молодым людям в образовании (National Association for Able Children in Education), которая занимается поддержкой учебных заведений и педагогов в работе с одаренными детьми<sup>10</sup>.

Решением Вологодской Городской Думы от 29 октября 2012 года учреждена стипендия для спортсменов. Сумма поддержки каждого спортсмена составляет 10 тысяч рублей ежемесячно в течение года. Подать заявку на по-

---

<sup>6</sup> Закон Вологодской области от 4 октября 2007 года № 1655-ОЗ «О государственных научных грантах Вологодской области» (с изменениями на 7 декабря 2021 года). – URL : <https://docs.cntd.ru/document/819018248> (дата обращения: 20.03.2022).

<sup>7</sup> Постановление Правительства Вологодской области от 6 августа 2007 года № 1002 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты стипендий Губернатора области студентам (курсантам), аспирантам и адъюнктам» (с изменениями на 26 июля 2021 года). – URL : <https://docs.cntd.ru/document/819011432> (дата обращения: 20.03.2022).

<sup>8</sup> URL : [https://vologda-oblast.ru/novosti/tsentry\\_obrazovaniya\\_tochka\\_rosta\\_sozdadut\\_v\\_43\\_selskikh\\_shkolakh\\_vologodskoy Oblasti/?phrase\\_id=4643279](https://vologda-oblast.ru/novosti/tsentry_obrazovaniya_tochka_rosta_sozdadut_v_43_selskikh_shkolakh_vologodskoy Oblasti/?phrase_id=4643279) (дата обращения: 20.03.2022).

<sup>9</sup> Распоряжение Министерства Просвещения Российской Федерации от 12 января 2021 года № Р-6 «Об утверждении методических рекомендаций по созданию и функционированию в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности и малых городах, центров образования естественно-научной и технологической направленностей». – URL : <https://docs.cntd.ru/document/573461544> (дата обращения: 20.03.2022).

<sup>10</sup> Рябкова, О. В. Реализация государственной политики талантливой молодежи в РФ / О. В. Рябкова, Екатеринбург, 2019–97 с. – URL : <http://elar.uspu.ru/bitstream/uspu/11242/2/2019ryabkova.pdf> (дата обращения: 20.03.2022). – Текст : электронный.

лучение стипендии могут вологжане старше 14 лет.<sup>11</sup> Финансирование осуществляется из муниципального бюджета. Право на участие в конкурсе на получение стипендий имеют участники Олимпийских игр, члены сборных команд России по олимпийским видам спорта, а также победители или призеры чемпионатов и первенств мира, Европы и России.

Исходя из проведенного анализа поддержки талантливой молодежи в Вологодской области, можно говорить о следующем. Во-первых, гранты и премии выделяются в различных сферах, таких как спорт, наука, творческие направленности, хотя и существует определенная тенденция уделять больше внимания научной деятельности.

Во-вторых, финансирование осуществляется не только из федерального и регионального бюджетов, но и из муниципального. Это показывает заинтересованность администраций крупных городов субъекта РФ в данной сфере. Несомненно, большую роль в данной сфере играет Вологда.

В-третьих, акцент в молодежной политике делается не только на лиц, проживающих в городах, но и на тех, кто проходит обучение и живет в сельской местности. Об этом свидетельствует наличие проекта «Точка роста», который дает возможность закупать оборудование в районные школы.

Несмотря на достоинства политики, проводимой в Вологодской области, есть существенный недостаток – отсутствие единого официального информационного ресурса, который давал бы возможность узнавать информацию о всех грантах и стипендиях. Конечно, собрать и региональные, и муниципальные проекты на одном сайте невозможно в силу сложности обмена информацией и создания единого перечня. Однако наличие такого официального источника публикации хотя бы на уровне субъекта РФ поможет быстро находить документы и адресно-реквизитные сведения, необходимые для подачи заявки. Ориентируясь на молодое поколение, администрация может создать официальную группу в социальной сети, в которой будет аккумулироваться информация от администраций Вологды и Череповца, Правительства Вологодской области и так далее. Таким образом, повысится информированность молодых граждан относительно государственной поддержки талантливой молодежи.

---

<sup>11</sup> Решение Вологодской Городской Думы от 29 октября 2012 года N 1343 «Об утверждении Положения о ежегодных городских стипендиях лучшим спортсменам городского округа города Вологды»(с изменениями на 23 сентября 2021 года). – URL : <https://docs.cntd.ru/document/438921706> (дата обращения: 20.03.2022).

**Осовская Марина Джимшеровна,**  
главный правовой инспектор труда  
Вологодской областной организации  
Общероссийского Профсоюза образования

**Взаимодействие областной организации  
Общероссийского Профсоюза образования  
с органами власти по вопросам создания  
условий для закрепления молодых кадров  
на территории области**

Взаимодействие с органами власти по вопросам создания условий для закрепления молодых кадров на территории области осуществляется прежде всего в рамках системы социального партнерства.

В настоящее время роль социального партнерства в решении вопроса закрепления молодых кадров на территории области значительна как никогда.

Механизм взаимодействия с Департаментом образования области осуществляется через постоянно действующую Комиссию по заключению и реализации Отраслевого соглашения по государственным организациям сферы образования Вологодской области на 2022–2024 годы, членами которой являются представители областной организации Общероссийского Профсоюза образования. Закон Вологодской области от 7 июня 2018 г. № 4352-ОЗ «О социальном партнерстве в Вологодской области», Трудовой кодекс РФ позволяют в рамках правового поля закреплять позиции о гарантиях для молодых педагогических работников в Отраслевом соглашении по государственным организациям сферы образования Вологодской области (далее – отраслевое соглашение), сторонами которого являются областная организация Общероссийского Профсоюза образования и Департамент образования области.

В настоящее время на территории области такое соглашение действует с 1 января 2022 года до 31 декабря 2024 года.

Раздел 3 данного соглашения «Обязательства в области экономики и управления образованием» содержит следующие обязательства сторон.

1. (3.6.) О намерении осуществлять анализ кадрового обеспечения организаций педагогическими работниками, в том числе их возраста, стажа работы и образования, дефицита педагогических кадров по предметам (специальностям) и профессиональных потребностей педагогических работников;

2. (3.7.) Добиваться в рамках реализации государственной программы «Развитие образования Вологодской области на 2021–2025 годы», утвержден-

ной постановлением Правительства области от 28 января 2019 года № 74, постановления Правительства Вологодской области от 27 декабря 2019 года № 1318 «Об утверждении Межведомственного комплексного плана мероприятий по подготовке и закреплению педагогических кадров на территории области на период до 2024 года» решения вопросов определения потребности в педагогических кадрах на перспективу, их подготовки, трудоустройства, профессионального развития, создания необходимых условий труда и содействия занятости работников образования, получения дополнительного профессионального образования и трудоустройства высвобождаемых работников, привлечения молодых специалистов для работы в организациях.

Следующая позиция, закрепленная в отраслевом соглашении, о содействии профессиональному росту работников организаций. Стороны договорились совместно проводить областные конкурсы педагогического мастерства, оказывать методическую и финансовую помощь при направлении молодых представителей области для участия во всероссийских конкурсах «Учитель года», «Воспитатель года», «Педагогический дебют», «Лидер в образовании», «Студенческий лидер», «Сердце отдаю детям» и других.

В отраслевом соглашении также отражены обязательства сторон о проведении работы по созданию условий для закрепления в образовательных организациях молодых педагогов, их успешной психолого-педагогической адаптации и профессионального роста;

об организации эффективной помощи молодым специалистам в практической профессиональной деятельности путем организации наставничества, об установлении наставникам доплаты за работу с молодыми педагогами на условиях, определяемых коллективными договорами.

Отмечу, что в рамках социального партнерства органам управлений образованием муниципальных районов рекомендовано:

в территориальных соглашениях и коллективных договорах предусматривать дополнительные меры социальной поддержки, направленные на закрепление в сфере образования молодых специалистов;

предусматривать в коллективных договорах и соглашениях выделение дополнительных средств, полученных от приносящей доход деятельности, для санаторно-курортного лечения и отдыха работников, а также оздоровления работников.

Кроме того, областная организация Общероссийского Профсоюза образования и Департамент образования области договорились о намерении включить доплаты за наставничество, а также доплаты молодым специалистам в нормативные правовые акты Вологодской области.

Это очень важная договоренность. Ведь конкретный размер доплаты позволит определить конкретное место наставника и молодого специалиста в рамках трудовых отношений.

Также отмечу еще ряд важных обязательств сторон – участие в работе Ассоциации развития педагогического образования Вологодской области, а также осуществление взаимодействия в целях внедрения на территории области модели непрерывного педагогического образования в рамках стратегического проекта «Модель непрерывного педагогического образования в Вологодской области «Учитель школы будущего».

Для создания условий в целях закрепления молодых кадров отраслевое соглашение также содержит различные гарантии.

Например:

Раздел 4. Гарантии обеспечения занятости работников

4.3.6. Не допускается расторжение трудового договора:

с работниками, в связи с сокращением численности или штата организации, впервые поступивших на работу по полученной специальности в течение трех лет.

Пункт 8.3 раздела 8 «Социальные гарантии, льготы, компенсации»: Выпускникам профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования, прибывшим на работу в сельские образовательные организации области, выплачивается единовременное пособие в размере шести должностных окладов за счет средств организации.

Хотелось бы сделать акцент на развитии наставничества педагогических кадров в области.

Наставничество – форма обеспечения профессионального становления, развития и адаптации к квалифицированному исполнению должностных обязанностей лиц, в отношении которых осуществляется наставничество.

В 2021 году результатом совместной работы Министерства просвещения Российской Федерации и Общероссийского Профсоюза образования стали Методические рекомендации по разработке и внедрению системы наставничества педагогических работников в образовательных организациях общего, среднего профессионального и дополнительного образования.

Несомненно в условиях модернизации системы российского образования приоритетом для государства является развитие ее кадрового потенциала, непрерывный рост профессионального мастерства педагогических работников.

Важно понимать, что сегодня институт наставничества вне рамок трудовых отношений и главная проблема наставничества в образовании на сегодняшний день – неопределенность его концептуально-методологического и нормативного правового статуса, что существенно затрудняет его «превращение» в широкое социально-педагогическое явление.

Вместе с тем, система наставничества педагогических работников в образовательных организациях позволит встроить существующие на региональном и муниципальном уровнях практики наставнической деятельности в единую федеральную систему научно-методического сопровождения пе-

педагогических работников и управленческих кадров, разработанную на федеральном уровне, а также окажет практическую помощь в нормотворческой деятельности с учетом региональной специфики и потребностей конкретных образовательных организаций.

Помимо этого, система наставничества позволит скоординировать развитие практик наставничества с внедрением новой квалификационной категории «педагог-наставник».

Наставничество как мера поддержки молодых специалистов согласно названных Методических рекомендаций гарантируется им наряду с отсутствием испытательного срока при приеме на работу впервые, содействием в трудоустройстве, созданием условий для повышения квалификации и профессионального роста, различными доплатами к заработной плате, пособиями и иными выплатами.

Ожидаемые результаты внедрения и реализации системы наставничества педагогических работников в образовательной организации:

Система наставничества будет способствовать формированию и обеспечению функционирования единой федеральной системы научно-методического сопровождения педагогических работников и управленческих кадров в части поддержки педагогов «на местах». В результате внедрения и реализации системы наставничества будет создана эффективная среда наставничества, включающая:

- непрерывный профессиональный рост, личностное развитие и самореализацию молодых педагогических работников;
- и, что важно, – рост числа закрепившихся в профессии молодых/начинающих педагогов.

Создание условий для закрепления молодых кадров осуществляется также путем активного участия областной организации Профсоюза в нормотворческой деятельности.

Проекты нормативных правовых актов, затрагивающих социально-трудовые, экономические права и интересы работников, всегда проходят правовую экспертизу на стадии проектов.

С 2015 года в областном отраслевом соглашении была закреплена норма, которой регламентирован четкий порядок участия областной организации Общероссийского Профсоюза образования в обсуждении проектов, в том числе и по различным социальным гарантиям и компенсациям молодым специалистам.

Одни из последних, например, проходили правовую экспертизу – Закон Вологодской области от 13 мая 2021 г. № 4891-ОЗ «О единовременной выплате педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельской местности», а также Постановление Правительства Вологодской области от 28 июня 2021 г. № 693 «Об утверждении порядка предоставления и возврата единовременной выплаты педагогическим работникам, проживающим и

работающим в сельской местности», согласно которому на единовременную выплату в размере 500 000 рублей имеют право:

впервые поступившим на работу в областные государственные или муниципальные общеобразовательные организации на территории Вологодской области, расположенные в сельской местности, в течение года с даты окончания образовательной организации высшего образования или профессиональной образовательной организации;

поступившим на работу в областные государственные или муниципальные общеобразовательные организации на территории Вологодской области, расположенные в сельской местности, в течение года с даты расторжения трудового договора о выполнении работы по должности «учитель» в организациях, не расположенных в сельской местности.

Единовременная выплата предоставляется однократно педагогическим работникам, заключившим трудовой договор на неопределенный срок по основному месту работы по должности «учитель» на условиях не менее нормы учебной работы – 18 часов в неделю за ставку заработной платы и договор о предоставлении единовременной выплаты.

На практике не обходится сложностей с реализацией мер поддержки молодых специалистов.

Так, для получения единовременной выплаты 500 тысяч рублей учитель представляет в Департамент образования области определенный перечень документов, среди которых копия трудового договора, заключенного на неопределенный срок.

На практике существуют ситуации, когда работника после вуза принимают на время отсутствия другого работника по срочному трудовому договору, а затем заключают дополнительное соглашение к нему о постоянном характере работы.

В данном случае молодому специалисту отказывают в приеме документов для последующего получения единовременной выплаты, и он вынужден обращаться за защитой в правовую инспекцию труда областной организации Профсоюза, а затем в судебные органы.

Это говорит о том, что уже сегодня ряд региональных нормативных актов требуют внесения изменений.

Создание условий для закрепления молодых кадров осуществляется посредством участия представителей областной организации Общероссийского Профсоюза образования в работе Общественного совета при Департаменте образования области по проведению независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности организациями области.

В настоящее время мы ведем работу по включению в критерии оценки качества условий осуществления образовательной деятельности организаций

циями области такого критерия как «наличие условий труда педагогического работника, отвечающих современным стандартам».

Неслучайно взаимодействие с органами власти по вопросам создания условий для закрепления молодых кадров на территории области – одно из приоритетных направлений деятельности областной организации Общероссийского Профсоюза образования. Ведь молодой педагогический работник – будущее современного образования.

**Попов Андрей Васильевич,**  
старший научный сотрудник отдела  
исследования уровня и образа жизни населения  
Федерального государственного бюджетного  
учреждения науки «Вологодский научный центр  
Российской академии наук» (ФГБУН ВоЛНЦ РАН),  
кандидат экономических наук

**Соловьева Татьяна Сергеевна,**  
научный сотрудник отдела исследования уровня  
и образа жизни населения Федерального государственного  
бюджетного учреждения науки «Вологодский научный  
центр Российской академии наук» (ФГБУН ВоЛНЦ РАН)

## **Состояние и перспективы развития рынка труда города Вологды**

Рынок труда в современной России является относительно устойчивым и слабо реагирует на макроэкономические шоки, в результате чего его ключевые индикаторы характеризуются позитивной динамикой с начала нулевых годов<sup>12</sup>. Исключение составляет период первых волн пандемии коронавируса COVID-19, когда произошло заметное снижение уровня занятости и рост безработицы. При этом к концу 2020 г. полностью нормализовать ситуацию так и не удалось<sup>13</sup>.

Обозначенные особенности российского рынка труда отчетливо прослеживаются и на Вологодчине. Так, в 2000–2019 гг. уровень зарегистрированной безработицы<sup>14</sup> в областном центре сократился с 1,3 до 0,8 % (с 1,7 до 1,1 % в регионе в целом), незначительно увеличившись в годы мирового экономического кризиса (*рис. 1*). В 2020 г. значения показателя продемонстрировали стремительный рост до 6,2 %, что обусловлено не только снижением деловой активности вследствие введения ограничительных мер, направленных на борьбу с распространением коронавирус-

---

<sup>12</sup> Российский рынок труда: тенденции, институты, структурные изменения / Под общ. ред. В.Е. Гимпельсона, Р.И. Капелюшникова, С.Ю. Роцина. М.: Изд. Дом НИУ ВШЭ, 2017. 148 с.

<sup>13</sup> Лайкам К.Э. Российский рынок труда в условиях пандемии коронавируса // Вопросы статистики. 2021. № 28(5). С. 49–57.

<sup>14</sup> Расчет общего уровня безработицы (по методологии МОТ) в разрезе муниципальных образований не производится.

ной инфекцией, но и упрощением доступа к пособию и повышением его размера до величины МРОТ<sup>1</sup>.

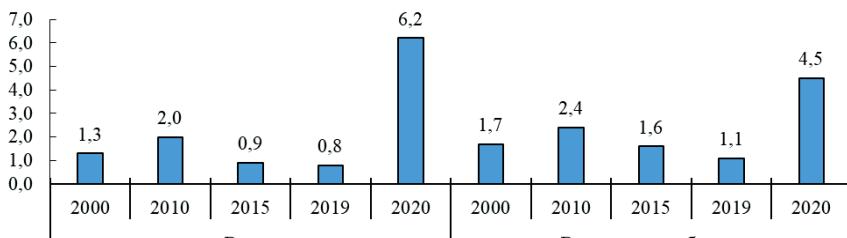


Рисунок 1. Уровень зарегистрированной безработицы, %

Источники: База данных показателей муниципальных образований. URL: <https://www.gks.ru/db/scripts/munst/>; Труд и занятость в Вологодской области в 2016–2020 годах. Вологда: Вологдастат, 2021. 194 с.

В результате общая численность безработных, зарегистрированных в учреждениях службы занятости населения, к 2020 г. увеличилась до 9403 чел., хотя еще год назад едва превышала 1000 человек (табл. 1). Примечательно, что в Вологодской области значения показателя по сути достигли уровня 2000 г. (разница составляет всего 4,2 %), в то время как для города Вологды наблюдаемый в прошлом году рост можно назвать беспрецедентным. Вместе с тем говорить о вкладе отдельных категорий населения в увеличение числа безработных достаточно сложно в силу ограниченности статистических данных. Однако на уровне региона проблемы с работой в основном испытывали сельские жители (в т. ч. молодежь), а также женщины<sup>2</sup>.

Таблица I  
Численность безработных, зарегистрированных  
в государственных учреждениях службы занятости населения, чел.

	Год					2019 г. к 2000 г., %	2020 г. к 2000 г., %
	2000	2010	2015	2019	2020		
г. Вологда	2074	3278	2484	1290	9403	62,2	453,4

<sup>1</sup> «Черный лебедь» в белой маске. Аналитический доклад НИУ ВШЭ к годовщине пандемии COVID-19 / под ред. С.М. Плаксина, А.Б. Жулина, С.А Фаризовой. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. 336 с.

<sup>2</sup> Обследование рабочей силы в Вологодской области в 2018–2020 годах. Вологда: Вологдастат, 2021. 60 с.

	Год					2019 г. к 2000 г., %	2020 г. к 2000 г., %
	2000	2010	2015	2019	2020		
Вологодская об-ласть	11370	16028	8734	5004	11845	44,0	104,2

Источники: База данных показателей муниципальных образований. URL: <https://gks.ru/db/scripts/munst/munst19/>; Труд и занятость в Вологодской области в 2016–2020 годах. Вологда: Вологдастат, 2021. 194 с.

Схожим образом обстоят дела и с коэффициентом напряженности на рынке труда, хотя «ковидный» скачок был не столь ярко выраженный в процентном отношении, как в случае с уровнем безработицы (*рис. 2*). Вплоть до 2019 г. наблюдалась позитивная динамика нагрузки незанятого населения на одну заявленную вакансию (-0,7 и -2,5 п.п. для города Вологды и Вологодской области соответственно). В дальнейшем значения показателя существенно возросли: с 0,3 до 1,6 % в городе Вологде и с 0,5 до 1,8 % в Вологодской области.

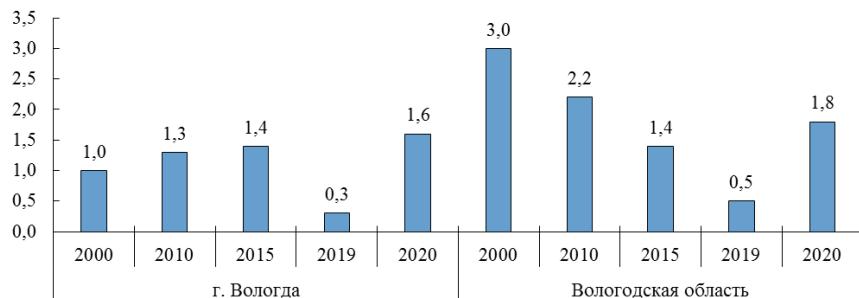


Рисунок 2. Нагрузка незанятого населения на одну заявленную вакансию

Источники: База данных показателей муниципальных образований. URL: <https://gks.ru/db/scripts/munst/munst19/>; Труд и занятость в Вологодской области в 2016–2020 годах. Вологда: Вологдастат, 2021. 194 с.

Вместе с тем неблагоприятные демографические тенденции в регионе обусловливают устойчивое снижение среднесписочной численности работников (*табл. 2*). Так, в период 2010–2019 гг. значения показателя в городе Вологде сократились на 18,7 %, составив 83571 человек. В 2020 г. ситуация несколько улучшилась, что может быть связано как с миграцией населения в областной центр (подтверждением этому служит сохранение отрицательной динамики числа работников на региональном уровне), так и позитивным влиянием пенсионной реформы.

*Таблица 2*

**Среднесписочная численность работников  
по полному кругу организаций, чел.**

Террито- рия	Год							2019 г. к 2010 г., %	2020 г. к 2010 г., %
	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020		
г. Вологда	101914	91037	87222	85128	84381	82843	83571	81,3	82,0
Воло- годская область*	420944	387264	378074	370420	364427	357927	355030	85,0	84,3

\* Включая организации малого предпринимательства.

Примечание: в связи с изменением расчета показателя данные за более ранние периоды не представлены.

Источники: База данных показателей муниципальных образований. URL: <https://gks.ru/db/scripts/munst/munst19/>; Единая межведомственная информационно-статистическая система. URL: <https://www.fedstat.ru/>; Труд и занятость в Вологодской области в 2016–2020 годах. Вологда: Вологдастат, 2021. 194 с.

На этом фоне важно также принимать во внимание изменение потребности экономики города Вологды в кадрах (*табл. 3*). Согласно оценкам Департамента труда и занятости населения области, к 2024 г. спрос на рабочую силу возрастет в среднем на 1,8 %. Наибольший рост ожидается в таких отраслях, как: государственное управление и обеспечение военной безопасности (113,6 %), гостиницы и рестораны (110,4 %), оптовая и розничная торговля (106,3 %), а снижение – транспорт и связь (-2,9 %), предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг (-8,3 %), здравоохранение и предоставление социальных услуг (-15,4 %).

*Таблица 3*

**Изменение потребности экономики  
города Вологды в трудовых ресурсах в разрезе видов  
экономической деятельности до 2024 г.**

Вид экономической деятельности	%
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; соц. страхование	113,6
Гостиницы и рестораны	110,4
Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств и бытовых изделий	106,3
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	105,7
Строительство	105,1

Вид экономической деятельности	%
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	104,5
Обрабатывающие производства	102,3
Финансовая деятельность	101,9
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	100,5
Образование	99,5
Транспорт и связь	97,1
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	91,7
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	84,6
В среднем по всем видам экономической деятельности	101,8

Составлено по: Сводный прогноз потребности экономики Вологодской области в трудовых ресурсах до 2030 года. URL: <http://depzan.gov35.ru/vedomstvennaya-informatsiya/statistika/spros-i-predlozhenie-rabochey-sily/>

В то же время пандемия коронавируса COVID-19 внесла серьезные корректировки в подобного рода прогнозы, в результате чего определить дальнейшие перспективы развития муниципального рынка труда крайне сложно. Многое будет зависеть от общей эпидемиологической ситуации и сохранения тенденций, наблюдаемых в последние годы, среди которых: стремительный рост удаленной и неполной занятости, самозанятости (в т. ч. из-за введения специального налогового режима), практик поиска второй работы<sup>3</sup> и т. д. Кроме того, большая роль в функционировании рынка труда отводится стратегическим документам и инвестиционным проектам, реализуемым на территории города, как важнейшим ориентирам при рассмотрении вопросов формирования спроса на рабочую силу и ее предложения<sup>4</sup>.

Основным нормативно-правовым актом системы стратегического планирования в областном центре является Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «город Вологда» на период до 2030 года (далее – Стратегия-2030), принятая Вологодской городской думой в 2019 году<sup>5</sup>. Важнейшим условием достижения высокого уровня конкурентоспособности города определено «умение выращивать, привлекать и удерживать высококвалифицированные кадры, способные генерировать инновации в различных сферах деятельности». В то же время среди факторов, ограничивающих реализацию

<sup>3</sup> Попов А.В. Влияние пандемии COVID-19 на занятость населения России (на материалах Вологодской области) // Вестник университета. 2021. № 8. С. 135–141. DOI 10.26425/1816–4277–2021–8–135–141.

<sup>4</sup> Анализ проводился до начала военной спецоперации на Украине (от 24 февраля 2022 г.), поэтому в работе не учитываются последствия новых санкций для России.

<sup>5</sup> Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «город Вологда» на период до 2030 года. URL: [http://vologda-portal.ru/files/document/8–0–10\\_3579%D0%92\\_13092019\\_1845.pdf](http://vologda-portal.ru/files/document/8–0–10_3579%D0%92_13092019_1845.pdf).

намеченных целей, обозначены: провинциальность города, что не позволяет в полной мере обеспечить возможности трудоустройства и затрудняет привлечение крупных инвесторов; дефицит высокооплачиваемых рабочих мест.

Стратегия-2030 содержит 18 стратегических инициатив, из которых 7 так или иначе связаны с проблематикой кадрового обеспечения экономики города. Основной из них является инициатива «Вологда – город профессионалов», где отмечается стабильность ситуации на рынке труда. Указаны и негативные тенденции, способствующие возникновению определенных рисков для дальнейшего его развития: снижение численности населения трудоспособного возраста, существенная поляризация в уровнях оплаты труда работников различных отраслей, отток молодежи в другие населенные пункты, несоответствие спроса и предложения рабочей силы по видам экономической деятельности, отсутствие системы долгосрочного прогнозирования потребностей рынка труда и т. д. В рамках данной инициативы реализуется четыре проекта, направленных на «обеспечение всех сфер жизнедеятельности города Вологды квалифицированными активными работниками и управленцами», поддержку социализации и профессиональной самореализации граждан пенсионного и предпенсионного возраста, развитие интеграции науки и производства, повышение престижности рабочих профессий и обеспечение безопасных условий труда.

Создание условий для привлечения и закрепления квалифицированных кадров также обозначены в инициативах «Вологда – город здорового поколения (в отношении системы здравоохранения и формирования эффективной миграционной политики), «Вологда – город детства» (в контексте педагогических кадров), «Вологда – территория культурного развития» (в отношении учреждений культуры), «Вологда – город сильной промышленности и развитого малого бизнеса» (в плане повышения занятости в малом и среднем предпринимательстве), «Вологда – город эффективного муниципального управления» (в контексте повышения качества кадрового состава муниципальной службы).

Одной из стратегических инициатив развития города Вологды, согласно Стратегии-2030, является направление «Вологда – открытый город для инвестиций». Город Вологда обладает определенными инвестиционными преимуществами, выражаяющимися в благоприятном географическом положении (близость столичных центров, проходящие через город федеральные транспортные магистрали), значительном научном и образовательном потенциале, предоставлении налоговых льгот в рамках приоритетных инвестиционных проектов и т.д.

По данным инвестиционного портала города Вологды, в период 2018–2021 гг. было реализовано 73 инвестиционных проекта (36 – в сфере промышленности, 12 – в сфере торговли и услуг, 12 – в сфере туризма и гостинично-ресторанного бизнеса, 4 – в сфере инженерной, транспортной инфраструкту-

ры и связи, 1 – в сфере строительства, 6 – в прочих сферах)<sup>6</sup>. Большая часть реализованных проектов была территориально локализована в Центральном районе города и Заречье. В настоящее время приоритетными проектами города являются: строительство спортивных объектов, восстановление значимых памятников, развитие малоэтажного жилищного строительства, строительство моста в створе ул. Некрасова, развитие промышленных зон («Вологда-Восток», «Вологда-Север», «Вологда-Запад» и др.)<sup>7</sup>.

Реализация инвестиционных проектов оказывает существенное влияние на ситуацию на муниципальном рынке труда, способствуя созданию новых рабочих мест и формируя спрос на кадры определенных профессий и специальностей. Так, успешное функционирование ряда проектов в городе Вологде позволило трудоустроить около 1300 человек. Одним из наиболее крупных инвестиционных проектов стало строительство завода по производству детских каш компанией «Nestle». В настоящий момент в филиале работает 385 сотрудников, еще более 180 человек занято на строительстве фабрики (расширение производства), что позволяет трудоустроить еще порядка 55 человек. В плане кадрового обеспечения завод сотрудничает с Вологодской молочно-хозяйственной академией. В то же время, судя по данным портала «Работа России», а также материалов официальной страницы филиала в социальной сети ВКонтакте, на предприятии постоянно есть потребность в кадрах различной квалификации. На настоящий момент она составляет 15 человек<sup>8</sup>.

Еще одним значимым инвестиционным проектом является реконструкция и модернизация производства по выпуску консервированных продуктов из дикорастущих, садовых плодов и ягод ООО «Вологодский комбинат пищевых продуктов леса». Его реализация способствовала трудоустройству 30 человек. Этот проект не первый, реализуемый в сотрудничестве с Корпорацией развития Вологодской области. Ранее был построен новый производственный цех и холодильный комплекс, что позволило создать 50 новых рабочих мест<sup>9</sup>. В настоящее время потребность комбината в кадрах полностью не удовлетворена и составляет 29 человек<sup>10</sup>.

Среди проектов с участием местных инвесторов можно отметить строительство линии по производству высокоточных подшипников для станко- и авиастроения ООО «ВЗСП» при поддержке Фонда развития промышленности. За период его реализации было трудоустроено около 250 человек. Завод

<sup>6</sup> Инвестиционный портал г. Вологды. URL: <http://invest.vologda-portal.ru/>.

<sup>7</sup> Инвестиционный портал г. Вологды. URL: <http://invest.vologda-portal.ru/>.

<sup>8</sup> Работа России. URL: <https://trudvsem.ru>.

<sup>9</sup> Вологодский комбинат пищевых продуктов леса представил новый инвестиционный проект. URL: <https://news.unipack.ru/61924/>.

<sup>10</sup> Работа России. URL: <https://trudvsem.ru>.

сотрудничает с образовательными учреждениями города для подготовки квалифицированных кадров по рабочим профессиям. На декабрь 2021 г. потребность предприятия в кадрах составляет 18 человек<sup>11</sup>.

Таким образом, на фоне достаточно стабильной ситуации на муниципальном рынке труда и прогнозируемом росте потребности экономики в кадрах (в т. ч. в связи с посткризисным восстановлением) повышение инвестиционной привлекательности города Вологды видится весьма важной задачей, поскольку в результате реализации подобных проектов не только создаются новые и модернизируются устаревшие рабочие места, но и формируются предпосылки для привлечения работников из других городов Вологодской области и России в целом, укрепляются связи между образовательными учреждениями и предприятиями. Анализ муниципальных программ города Вологды показал, что, несмотря на указанные в Стратегии-2030 проблемы и обозначенные задачи по привлечению и закреплению кадров в ряде отраслей (особенно социально значимых), в программных документах соответствующие цели не поставлены. Большинство программ не содержит характеристики кадровой ситуации в той сфере, на развитие которой они направлены. Только в программах «Обеспечение общественной безопасности» и «Развитие образования» обозначены задачи, связанные с подготовкой и повышением квалификации кадров. Исключение составляет программа «Экономическое развитие города Вологды», которая имеет подпрограмму, посвященную кадровому обеспечению, и только в ней идет речь о создании новых рабочих мест (в сфере туризма).

В рамках Стратегии кадровой политики муниципального образования «Город Вологда» на период до 2025 года «Вологда – город профессионалов»<sup>12</sup> определены основные проблемы в сфере кадрового обеспечения: снижение среднесписочной численности работников организаций; нерациональное использование рабочей силы; дефицит рабочих мест для квалифицированных работников; дисбаланс спроса и предложения рабочей силы по профессионально-квалификационным требованиям; проблема трудоустройства молодых специалистов; старение кадров в ряде отраслей и т. д. Отмечены «рост потребности в специалистах инженерного профиля, что связано с развитием таких отраслей, как машиностроение, ИТ-сфера, лесной комплекс, переработка, строительство, с процессами интеграции, происходящими в сельскохозяйственном производстве»; обострение проблем с кадрами, обеспечивающими исследования и разработки, нехватка среднего технического персонала и квалифицированных рабочих. В качестве приоритетных направлений политики занятости в

---

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Стратегия кадровой политики муниципального образования «Город Вологда» на период до 2025 года «Вологда – город профессионалов»: утв. решением Вологодской городской Думы от 26 февраля 2015 года № 244. URL: [http://vologda-portal.ru/oficialnaya\\_vologda/index.php?ID=287271&SECTION\\_ID=173](http://vologda-portal.ru/oficialnaya_vologda/index.php?ID=287271&SECTION_ID=173).

Стратегии обозначены: развитие инфраструктуры рынка труда, формирование кадровых резервов, расширение взаимодействия субъектов рынка труда, организация профориентационной работы, совершенствование дополнительного профобразования и др. Основным недостатком данного документа видится отсутствие четких значений прогнозных показателей, характеризующих спрос и предложение на рынке труда, что затрудняет оценку влияния Стратегии на обеспечение города Вологды трудовыми ресурсами. Отсюда и важность учета влияния пандемии COVID-19, последствия которой не только отразились на всех сферах жизнедеятельности, но и могут нести весьма долгосрочный характер, способствуя структурным изменениям в экономике.

**Попов Дмитрий Александрович**  
обучающийся Северо-Западного института  
(филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

**Шалегин Степан Павлович,**  
обучающийся Северо-Западного института  
(филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

**Научный руководитель:**  
**Самойличенко Екатерина Евгеньевна,**  
доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин  
и правовой информатики Северо-Западного института  
(филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат экономических наук, доцент

## **Проблемы и перспективы трудоустройства юристов – выпускников российских вузов**

Юридическое образование и, соответственно, профессия юриста, несомненно, являются актуальными и востребованными в наши дни, поскольку все сферы общественной жизни – политическая, социальная, экономическая и культурная – так или иначе связаны с юриспруденцией, призванной обеспечивать соблюдение законности и правопорядка. Знание правовых норм необходимо любому субъекту хозяйственной деятельности. Однако знание только общих, универсальных правил зачастую бывает недостаточно. Для понимания специфики и необходимы грамотные квалифицированные специалисты – юристы, без которых невозможно представить соблюдение законности и правопорядка.

Профессиональной подготовкой специалистов юридического профиля в Российской Федерации занимаются организации как высшего, так и среднего профессионального образования. По состоянию на 1 сентября 2022 года в Российской Федерации работают 333 колледжа и 655 вузов с юридическими специальностями (направления подготовки 40.00.00 Юриспруденция), реализуемым по 954 программам (например, 40.03.01 – Юриспруденция с множеством различных направлений, 40.05.01 – Правовое обеспечение национальной безопасности, 40.05.04 – Судебная и прокурорская деятельность и другие). Количество выпускников (по данным Росстата) доходит до 300 тыс. в год, а общее число граждан, имеющих высшее юридическое образование, превышает 2 млн человек<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Юридические вузы России 2022 // Информационно-аналитический портал ВУЗотека // URL: <https://vuzoteka.ru/>.

И несмотря на это, как выяснили эксперты сервиса SuperJob, по специальности, полученной в вузе, работают 99 % юристов. Представил Superjob и рейтинг вузов России по уровню зарплат, занятых в юридической сфере молодых специалистов, окончивших вуз в 2015–2020 годах<sup>1</sup>. В соответствии с ним лидирующие позиции (первые пять мест) занимают: МГУ им. М.В. Ломоносова, МГИМО, Санкт-Петербургский государственный университет, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Финансовый университет при Правительстве РФ, Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА). Выпускники этих вузов в первые 5 лет после окончания вуза зарабатывают 100–125 тыс. руб. в месяц.

Но представленная информация касается, скорее всего, только центральных регионов и крупнейших населенных пунктов страны. Что касается периферии, то здесь ситуация складывается несколько иная. Так, в 2015 году Росстат указал, что по специальности работает только около половины выпускников. Контент-анализ работных сайтов Avito.ru и HeadHunter в ноябре 2017 года показал, что размер предлагаемой заработной платы не велик и чаще всего составляет от 15 до 25 тыс. рублей в месяц для юристов среднего звена; для высшего звена – 40–50 тыс. рублей<sup>2</sup>.

*Таблица 1*  
**Данные о вакансиях для юристов  
в Вологодской области по состоянию на 15.03.2022 г**

Показатель	Avito.ru		HeadHunter	
	Ед.	Уд. вес, %	Ед.	Уд. вес, %
Количество вакансий, предполагающих наличие юридического образования, всего	10	100,0	50	100,0
из них:				
- юрисконсульт	2	20,0	18	36,0
- помощник юриста	5	50,0	8	16,0
- иное	3	30,0	24	48,0

<sup>1</sup> Список лучших вузов по уровню зарплат выпускников 2015–2020 гг. // URL: <https://students.superjob.ru/reiting-vuzov/juridicheskie/>.

<sup>2</sup> Самойличенко, Е.Е., Серебрякова, Т.В. Современные тенденции развития рынка труда Вологодской области // Управление трансформацией социально-экономического пространства территорий: тенденции, проблемы, перспективы. Материалы научно-практической конференции (г. Вологда, 25 января 2018 г.) – Вологда: Вологодский филиал РАНХиГС, 2018, С. 122–127.

Проведя самостоятельный анализ сайтов-агрегаторов Avito.ru и hh.ru по вакансиям юридического направления в Вологодской области, мы выяснили следующие данные, актуальные по состоянию на 15 марта 2022 года (табл.1).

Из указанных на работных сайтах вакансиях, большая их часть связана непосредственно с должностью юриста (70 % – Avito.ru; 52 % – hh). При этом на Avito.ru в целом предлагаются более низкие заработные платы: от 60 до 200 тыс. рублей – максимальное предложение работодателя за труд юриста-руководителя по работе с клиентами; минимумом является предложение 18 тыс. рублей, но за вакансию «помощник юриста». Средним предложением стало 35250 рублей. Что касается hh.ru, то заработные платы предлагаются от 80 до 300 тыс. рублей, при этом максимальное предложение (300 тыс. руб.) – для юриста-специалиста отдела продаж в сфере недвижимости; минимумом является предложение 15 тыс. рублей на вакансии «начинающий юрист». Средним предложением стало приблизительно 43000 рублей.

Ведущим вузом Вологодской области, готовящим юридические кадры, является Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). Так, за 2011–2020 годы его окончили 1113 человек, из них примерно 60 % трудоустраиваются по специальности обучения.<sup>3</sup>

Большинство выпускников устраиваются на работу в юридические фирмы, оказывающие консультационные услуги. Многие из выпускников, являясь обучающимися, работали по профилю, проходили практику на своих рабочих местах, и по окончании института там же продолжают свою деятельность. Помимо этого, организуются встречи с представителями Центра занятости населения и практическими работниками, проводятся ознакомительные экскурсии в государственные учреждения в рамках изучаемых правовых дисциплин, представление о деятельности того или иного органа обучающиеся получают и во время прохождения практики.

Заявки о вакансиях в Северо-Западный институт поступают регулярно. С сентября 2021 года на сайте института было размещено 15 объявлений: Арбитражный суд Вологодской области, Сокольский районный суд, Череповецкий районный суд, Законодательное собрание Вологодской области, Межрайонная инспекция Федеральной налоговой службы РФ №11 по Вологодской области, Министерство юстиции РФ по Вологодской области, Вологодский линейный отдел Министерства внутренних дел РФ на транспорте, Прокуратура Ярославской области.

И несмотря на это, проблема трудоустройства молодых специалистов-юристов является весьма актуальной, так как создаёт сомнения в правильности сделанного ими выбора профессии; их личная оценка своих умений, способностей и профессиональных представлений не является адекватной;

<sup>3</sup> Отчет о трудоустройстве выпускников Северо-Западного института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) за 2011–2020 годы // URL: <https://vfmgu.ru/>.

молодые специалисты не имеют достаточных представлений о реальных запросах трудового рынка к качеству и уровню подготовки выпускников.

Юристы, как и представители любой другой профессии, при трудоустройстве неизбежно сталкиваются с конкуренцией за рабочее место. Как правило, при приёме на работу наиболее конкурентоспособны люди, отвечающие следующим ожиданиям работодателя:

- наличие диплома престижного вуза. Чаще всего предпочтение отдаётся вузам «высших эшелонов»: МГУ, МГЮА, МГИМО, СПбГУ;

- квалифицированность в определённой сфере. В современном мире, в котором существует огромное количество информации, наиболее важны узконаправленные специалисты, способные использовать все тонкости законодательства, чтобы принести максимальную пользу своему работодателю;

- стрессоустойчивость, поскольку она определяется самой спецификой труда юриста: необходимость в частых публичных выступлениях и работа с большим количеством информации в условиях ограниченного времени;

- умение работать с людьми, умение руководить. Поэтому кандидаты на должность должны проявлять социальные умения, навыки эффективной коммуникации с другими людьми;

- ораторское искусство. Юристу, как правило, необходимо не только искать нормативно-правовую базу и правильно составлять юридические документы, а ещё и убеждать других людей, как, например, судью арбитражного суда в своей правоте. Навык красноречия имеет одно из решающих значений в исходе дела;

- высокий уровень владения средствами современных информационных технологий. Сейчас квалифицированный специалист способен за минуты найти необходимый ему документ или ресурс, что существенно повышает эффективность использования своего времени.<sup>4</sup>

Таким образом, нынешний юрист должен быть высококлассным специалистом в своей области права, способный грамотно управлять подчинёнными ему звенями системы, умеющий однозначно убедить человека в своей точке зрения, работающий эффективно и быстро вне зависимости от стрессовой обстановки вокруг.

Из исследования, проведённого с использованием статистических данных и данных сети Интернет можно заключить, что выпускники МГЮА имени О. Е. Кутафина в целом, и СЗИ, в частности, имеют высокую конкурентоспособность на рынке труда как за счёт имиджа вуза, так и за счёт хороших теоретических знаний и практических навыков.

---

<sup>4</sup> 10 высокооплачиваемых навыков юриста | КонсультантПлюс – студенту и преподавателю (consultant.ru) // URL: [http://www.consultant.ru/edu/student/useful\\_advice/10\\_navikov\\_yurista/](http://www.consultant.ru/edu/student/useful_advice/10_navikov_yurista/).

**Потапов Кирилл Владимирович,**  
обучающийся 3 курса факультета ВШГА –  
Юриспруденция МГУ им. М.В. Ломоносова

**Научный руководитель:**  
**Каменева Анна Николаевна,**  
доцент кафедры экономических  
и финансовых расследований факультета ВШГА-  
Юриспруденция МГУ им. М.В. Ломоносова,  
кандидат юридических наук, доцент

## **К проблеме уплаты страховых взносов работодателями в современный кризисный период**

В современный период геополитического кризиса, санкционной политики недружественных государств, последствий пандемии коронавирусной инфекции вопросы обеспечения финансовой безопасности страны выдвигаются на первый план.

Ряд Указов Президента РФ предусматривает комплексный подход для решения указанной проблемы. Так, Стратегия национальной безопасности РФ<sup>5</sup> одним из важнейших приоритетов определила устойчивое развитие экономики на новой технологической основе и обеспечение экономической безопасности путем укрепления не только экономического суверенитета страны, но и устойчивости к влиянию как внешних, так внутренних угроз, а также создание условий для обеспечения темпов экономического роста РФ выше мировых. Согласно Стратегии экономической безопасности страны на период до 2030 года<sup>6</sup> достижение обозначенных целей возможно путем укрепления суверенитета финансовой системы страны, всестороннего противодействия незаконным финансовым операциям, а также совершенствования системы государственного контроля в сфере экономической деятельности. В этой связи особо остро стает вопрос о возможности сохранения кадрового потенциала страны в целом и каждым работодателем на местах. Кризис создал массу проблем для обеспечения сохранения рабочих мест, решить которые можно только комплексным путем. Государство стремительно вводит антикризисные меры поддержки работодателей, субсидирование отдельных видов деятельности, льготное кредитование, предоставление налоговых льгот и т. п.

Обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы непосредственно закреплена в ст. 57 Конституции РФ. Проблема своевременной

---

<sup>5</sup> Утверждена Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400.

<sup>6</sup> Утверждена Указом Президента РФ от 13.05.2017 № 208.

их уплаты остается актуальной многие десятилетия. Мы поддерживаем точку зрения ученых, считающих, что опасность их неуплаты состоит не только в нарушении устойчивости бюджетной политики, но и создает препятствия поступлению налогов, страховых взносов, сборов в бюджет, тем самым подрывая функционирование экономики, а также провоцирует политическую нестабильность и социальную напряженность в обществе, в том числе приводит к задержкам выплаты заработной платы, пенсий, дотаций, а в целом – к «сворачиванию социальных программ, национальных проектов и научных исследований».<sup>1</sup>

Подчеркнем, что мониторинг и оценка состояния экономической безопасности страны невозможны без использования современных цифровых технологий, которые пронизывают все сферы общественных отношений, в том числе и сферу налогового контроля. По данным ФНС России<sup>2</sup> до четверти дополнительных налоговых поступлений в бюджет страны обеспечиваются именно за счет мер налогового контроля, при осуществлении которых активно всеми субъектами налоговых отношений используются цифровые технологии.

С целью обеспечения экономической безопасности страны, в целом, и обеспечения бюджетных поступлений, в частности, а также с целью профилактики правонарушений в сфере налогового законодательства государство осуществляет налоговый контроль в различных формах – налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков и налоговых агентов, проверки данных учета и отчетности, а также осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли) и в других формах. Во исполнение указанных целей активно используется цифровое межведомственное взаимодействие, при котором налоговые органы, органы внутренних дел, внебюджетных фондов и т. п. информируют друг друга об имеющихся у них материалах о нарушениях законодательства о налогах и сборах, налоговых преступлениях, о принятых мерах по их пресечению, о проводимых ими проверках, осуществляют обмен другой необходимой информацией<sup>3</sup>. На наш взгляд, особое значение приобретает межведомственное взаимодействие в свете изменений ст. 140 УПК РФ, согласно п. 1.3 которой теперь поводом для возбуждения уголовного дела о налоговых преступлениях (ст.ст. 198–199.2 УК РФ) служат только материалы, которые направлены налоговыми органами для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

---

<sup>1</sup> Касницкая И.Ю. Уголовно-правовая характеристика преступлений в сфере налоогобложения. Автореф. дис.... канд. юрид. наук. – Тюмень. 2008. – С. 3. – Текст : непосредственный.

<sup>2</sup> URL: <https://www.nalog.gov.ru/> (дата обращения: 12.03.2022).

<sup>3</sup> Ст. 82 НК РФ. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-Ф // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19671/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/) (дата обращения: 25.02.2022).

Полагаем, что цель налогового контроля в разнообразных его формах, в первую очередь, направлена на предупреждение и выявление нарушений налогового законодательства, на минимизацию дефицита бюджета, увеличение дополнительных бюджетных поступлений, а также на неотвратимость ответственности для лиц, виновных в совершении налоговых правонарушений и преступлений. В этой связи актуальным будет рассмотреть вопрос об ответственности работодателей за неуплату страховых взносов во внебюджетные фонды.

Для начала уточним, какие все-таки страховые взносы и в каком объеме обязан платить работодатель-юридическое лицо в 2022 году. Согласно ст. 425 НК РФ тарифы страховых взносов для работодателей-юридических лиц, осуществляющих начисление заработной платы работникам, устанавливаются в следующих размерах:

1) на обязательное пенсионное страхование, т. е. те суммы, которые зачисляются в ПФР:

– в пределах установленной предельной величины базы для исчисления страховых взносов, т. е. в 2022 году с суммы не выше 1 565 тыс. руб. по данному виду страхования – 22 %, а свыше установленной предельной величины базы для исчисления страховых взносов – 10 %;

2) на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, т. е. те суммы, которые идут в ФСС России:

– в пределах установленной предельной величины базы для исчисления страховых взносов по данному виду страхования, которая составляет на 2022 год -1 032 тыс. руб., размер взноса составляет 2,9 %, а с суммы, превышающей предельную величину – в ФСС России взносы не выплачиваются;

– на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в отношении выплат и иных вознаграждений в пользу иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих в РФ (за исключением высококвалифицированных специалистов) в пределах установленной предельной величины базы (1 032 тыс. руб.) по данному виду страхования применяется пониженный размер – 1,8 %;

3) на обязательное медицинское страхование (в Фонд ОМС России):

– 5,1 % со всех начисленных сумм заработка без ограничения предельной величиной.

Из приведенной выше информации мы видим, что работодатель при общих условиях несет серьезную финансовую нагрузку в размере 30 % от начисленной работникам заработной платы на исполнение обязательств по системе обязательного страхования во внебюджетные фонды России (ПФР, ФСС, ФОМС), а в случаях выполнения труда в условиях, отклоняющихся от оптимальных и допустимых (в соответствии с результатами специальной оценки условий труда), размеры тарифов устанавливаются значительно выше.

Кратко остановлюсь на видах ответственности работодателя за неуплату страховых взносов. Так, неуплата или неполная уплата сумм страховых взносов в результате занижения базы для начисления страховых взносов, иного неправильного исчисления страховых взносов, иных неправомерных действий (бездействия) плательщиков страховых взносов влечет административную и уголовную ответственность плательщиков страховых взносов – организаций и ИП.

Например, неуплата или неполная уплата страховых взносов, занижение облагаемой базы образуют состав правонарушений, которые влекут за собой взыскание с плательщиков страховых взносов территориальными органами ПФР штрафов:

- в размере 20 % неуплаченной суммы страховых взносов по каждому виду страхования;
- в размере 40 % неуплаченной суммы страховых взносов по каждому виду страхования, если вышенназванные деяния совершены умышленно.

Факт неуплаты или неполной уплаты страховых взносов может быть выявлен в ходе проведения мер налогового контроля, например, в ходе камеральной проверки расчетов по начисленным и уплаченным страховым взносам и документов, представленных плательщиком страховых взносов, или в ходе проведения выездной проверки.

При этом размер штрафа рассчитывается исходя из величины суммы страховых взносов, не уплаченных (не полностью уплаченных) в результате занижения базы для начисления страховых взносов, иного неправильного исчисления страховых взносов или других неправомерных действий (бездействия) плательщика страховых взносов.

Несомненно, в сфере налогообложения явно просматривается противоположность интересов между государством и субъектами предпринимательской деятельности. Получается, что, с одной стороны, каждый субъект предпринимательской деятельности может осуществлять не запрещенную законом деятельность, приносящую доход, с другой стороны, государство неизбежно участвует в этой деятельности посредством ее правового регулирования, управления и контроля, включая обязательства по уплате налогов, страховых взносов, сборов и, соответственно, отчуждая часть доходов субъектов предпринимательской или иной деятельности, приносящей доход, что необходимо для обеспечения жизни всего общества в целом.

Мы согласны с мнением некоторых ученых<sup>4</sup> о том, что субъекты таких экономических отношений имеют право требовать «чётко закреплённого

---

<sup>4</sup> Дорогин Д.А., Филиппова К.И. Обстоятельства, исключающие уголовную ответственность за уклонение от уплаты налогов // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия История и право. – 2014. – № 3. – С. 36.

ограничения материальных притязаний со стороны государства». Поэтому четкое установление не только размеров налогов, страховых взносов и обязательных сборов, порядка их уплаты, но и уголовной ответственности за уклонение от их уплаты, включая характеристику объективных и субъективных признаков соответствующих составов преступлений в этой сфере, приобретают особое значение.

**Потапова Наталья Дмитриевна,**  
заведующий кафедрой трудового  
и предпринимательского права Северо–Западного института  
(филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук, доцент

## **Иностранный работник: правила привлечения к труду**

В современный период актуальной остается проблема трудоустройства иностранных граждан на территории нашей страны, не является исключением и Вологодский регион. Привлечение на территорию нашей страны иностранной рабочей силы является приоритетным правом РФ. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 62) на территории РФ законодатель уравнял в правах иностранцев с гражданами нашей страны за некоторыми исключениями, предусмотренными международными договорами и федеральными законами. В настоящей статье кратко раскроем особенности заключения трудовых договоров с иностранными работниками.

В России на рынке труда достаточно активно используется труд иностранных работников<sup>5</sup>, но не все из них относятся к категории высококвалифицированных специалистов. Зачастую на неквалифицированную работу работодатель предпочитет взять иностранца, слабо владеющего русским языком, согласного на незначительную заработную плату, да и наши соотечественники не всегда стремятся заполнить имеющиеся вакансии. В большинстве своем иностранцы используются как дешевая малограмматная рабочая сила, что позволяет работодателю снизить свои затраты на обеспечение безопасных условий труда, выплату заработной платы, предоставление иных социальных гарантий. Изменения, внесенные в ч. 4 ТК РФ, ярко отражают общую тенденцию развития трудового права – усиление дифференциации правового регулирования труда.<sup>6</sup> Одной из новелл законодателя является Глава 50.1 ТК РФ «Особенности регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства», которая состоит из специальных норм, не образует

---

<sup>5</sup> Статистические данные ФМС России: оформлено разрешений на работу – 1303258; оформлено разрешений на работу ВКС и КС – 194925; оформлено патентов 2386641. – URL: fms.gov.ru\ФМС России\statistics (дата обращения: 12.02.2022).

<sup>6</sup> См. подробнее: Потапова Н.Д. Общая характеристика концептуальных положений по проблемам единства и дифференциации в правовом регулировании трудовых отношений // Актуальные проблемы российского права. – № 3 (8). – 2008. – С. 213; «Об особенностях метода трудового права»// «Труд и социальные отношения». – 2014. – № 4. – С. 98.

отдельного самостоятельного института трудового права и предусматривает одинаковые правила как для иностранных граждан, так и для лиц без гражданства, работающих на территории РФ. Правовое положение иностранных граждан на территории РФ, в т. ч. и в сфере труда, регулируется как общими, так и специальными нормами права. Большинство таких специальных норм – это нормы-изъятия, ограничивающие их права, например, связанные с запретом на осуществление отдельных видов деятельности. На трудовые отношения иностранных граждан в порядке ст. 11, 327.1 ТК РФ распространяются правила, установленные трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, за исключением случаев, в которых в соответствии с федеральными законами или международными договорами трудовые отношения регулируются иностранным правом. Что же касается особенностей регулирования труда иностранных работников, то, такие особенности могут устанавливаться исключительно ТК РФ (Главой 50.1). Мы поддерживаем точку зрения тех ученых<sup>1</sup>, которые считают, что ст. 251 ТК РФ не учитывает всего разнообразия специальных норм и нормативная дифференциация условий труда работников отстает от реальной дифференциации<sup>2</sup>.

Наравне с гражданами РФ иностранцы вправе свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законом. Иностранный гражданин, равно как и гражданин РФ, будучи допущенным к выполнению работы, считается субъектом трудового права, а трудовой договор, заключенный с таким работником имеет ряд особенностей. Начнем с возрастного критерия. По общему правилу работник свободно может вступать в трудовые отношения по достижении 16-летнего возраста, а при специальных условиях и в более раннем возрасте – с 15, 14 и до 14 лет. Для иностранных работников установлен повышенный возрастной ценз, они имеют право вступать в трудовые отношения по достижении ими возраста 18 лет, если иное не установлено федеральными законами, а также обязаны иметь разрешение на работу (патент). Работодатель также имеет право привлекать к работе иностранных работников при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников. Законодатель установил огромное количество исключений из этого правила. Например, без разрешения работодатель вправе при-

<sup>1</sup> Скачкова Г.С. Расширение сферы действия трудового права и дифференциация его норм. – М., 2003. – С. 336; Потапова Н.Д. «К вопросу о тенденциях метода трудового права»// «Закон и право». – № 9. – 2013. – С. 62.

<sup>2</sup> Орловский Ю.П. Единство и дифференциация трудового законодательства // «Право человека на жизнь и гарантии его реализации в сфере труда и социального обеспечения» – М., 2008. – С. 27.

влекать к работе иностранных работников из числа временно или постоянно проживающих на территории РФ; обучающихся по очной форме обучения в учебных заведениях различного уровня, имеющих государственную аккредитацию; беженцев; добровольных переселенцев и т. д. Особые правила приема на работу предусмотрены для иностранцев – высококвалифицированных специалистов, их родственников, творческих работников, спортсменов и др.

Законодатель дифференцирует особенности приема на работу иностранцев в зависимости от их статуса (например, высококвалифицированные специалисты, спортсмены, творческие работники) и порядка пребывания на территории РФ (временно пребывающий, временно или постоянно проживающий на территории РФ). В отличие от общих правил, предусмотренных ст. 57 ТК РФ, в трудовом договоре с иностранным работником указываются дополнительные сведения. Так, в трудовой договор временно пребывающего иностранца на территории РФ вносятся сведения о разрешении на работу (патенте), для временно проживающего на территории РФ в трудовом договоре должны содержаться сведения о разрешении на временное проживание в РФ, если иностранец относится к категории постоянно проживающих на территории РФ, то в трудовом договоре должны быть сведения о виде на жительство. Таким образом, в зависимости от порядка нахождения на территории РФ иностранец при заключении трудового договора обязан представить дополнительные документы: разрешение на работу (патент), разрешение на временное проживание, вид на жительство. На наш взгляд, важным является вопрос о моменте вступления в силу трудового договора для иностранного работника. Так, если разрешение на работу предъявляется после заключения трудового договора (в случае необходимости наличия трудового договора для получения разрешения на работу), трудовой договор вступает в силу не ранее дня получения такого разрешения на работу.

С недавних пор новшеством является введение требований о подтверждении иностранцами своих знаний русского языка, истории России и основ законодательства РФ. Подтвердить эти знания они обязаны одним из следующих документов: 1) сертификатом о владении русским языком, знании истории России и основ законодательства Российской Федерации (срок его действия составляет 5 лет с даты выдачи); 2) документом государственного образца об образовании (на уровне не ниже основного общего образования), выданным образовательным учреждением на территории государства, входившего в состав СССР, до 1 сентября 1991г.; 3) документом об образовании и (или) о квалификации, выданным лицам, успешно прошедшим государственную итоговую аттестацию на территории Российской Федерации с 1 сентября 1991 г.

Таким образом, законодатель вводит минимальный образовательный ценз для иностранных работников, что, несомненно, будет способствовать

снижению уровня дискриминации в трудовых отношениях и гарантирует соблюдение их прав и законных интересов.

В отличие от россиян, при приеме на работу иностранец не предъявляет работодателю документы воинского учета, за исключением случаев, установленных международным договором, федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Отличается и содержание трудового договора с иностранным работником. Обязательным условием трудового договора для иностранцев является конкретизация условий и оснований оказания такому работнику медицинской помощи в течение срока трудового договора, в т. ч. реквизитов договора (полиса) добровольного медицинского страхования либо договора о предоставлении платных медицинских услуг. Причем уточняется, что такой договор должен быть заключен между работодателем и медицинской организацией. Таким образом, еще одним дополнительным документом при приеме на работу иностранца будет договор (полис) дополнительного медицинского страхования, который должен представить иностранный работник при заключении трудового договора, если он относится к категории временно пребывающего на территории РФ. Также важным является тот факт, что по общим правилам временно проживающий на территории РФ иностранец может осуществлять трудовую деятельность только в том субъекте РФ, где ему разрешено временное проживание и может выполнять только ту трудовую функцию, которая предусмотрена в данном разрешении (патенте), за исключением случаев, установленных законом. Тем самым законодатель территориально закрепляет работника-иностраница в определенном субъекте РФ. Дополнительно закон обязывает работодателя уведомить миграционную службу о заключении и прекращении трудового договора с иностранным работником, что также отличает порядок оформления приема и увольнения иностранного работника на работу.

Важно помнить, что для иностранных работников предусмотрен ряд запретов и ограничений. Так, для них установлен запрет на осуществление государственной гражданской службы, муниципальной службы, на замещение должностей в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом РФ, членов экипажа военного корабля РФ, командира гражданского воздушного судна РФ, они не могут быть приняты на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности нашей страны и т. п. Ряд особенностей и ограничений для привлечения иностранцев установлен при осуществлении военной службы по контракту, при замещении руководящих должностей в организациях, в уставном капитале которых более 50 % акций (долей) принадлежит РФ и т. п.

Подводя итог, отметим, что изменения законодательства относительно порядка заключения трудового договора с иностранными работниками, несомненно, обеспечат приток более квалифицированной иностранной рабочей

силы, что в конечном итоге, позволит повысить не только эффективность их труда, но и снизит уровень преступности, обеспечит им возможность реализации права свободного распоряжения своими способностями к труду, поддержит их уровень правовой защищенности, обеспечит соблюдение их прав и законных интересов, а также будет способствовать сохранению единого культурного пространства на территории РФ.

**Соколова Анастасия Алексеевна,**  
младший научный сотрудник,  
аспирант ФГБУН ВолНЦ РАН

**Научный руководитель:**  
**Калачикова Ольга Николаевна,**  
заместитель директора по научной работе,  
заведующий отделом,  
ведущий научный сотрудник ФГБУН ВолНЦ РАН,  
кандидат экономических наук

## **Адаптация детей мигрантов как инструмент реализации эффективной миграционной политики**

Проблема адаптации мигрантов – одна из важнейших, как с точки зрения изучения, так и практической работы. Важно понимать, что адаптация взрослых мигрантов происходит иначе, чем адаптация их детей. С одной стороны, взрослые являются более психически устойчивыми, чем дети, с другой – по мере взросления пластичность психики становится меньше. В вопросах адаптации очень важен аспект возраста: чем раньше будет запущен процесс, тем качественнее и гармоничнее он пройдет. Грамотно разработанная программа адаптации позволит эффективно влиться в принимающее общество, тем самым формируя будущий демографический и кадровый потенциал принимающей территории.

Для того чтобы выстроить работу по адаптации мигрантов необходимо понимать их численность и структуру. Президент РФ по итогам заседания Совета по международным отношениям отмечает необходимость качественного учета детей мигрантов в РФ<sup>3</sup>, в частности, он говорит о том, что ежегодно нужно собирать статистику о численности детей мигрантов, о их распределении по регионам и о половозрастном составе. На сегодняшний день Росстат ведет упрощенную систему учета детей мигрантов. В статистике данные о возрасте представлены по пятилетним возрастным группам, что представляется не очень удобным для анализа данных о количестве дошкольников и школьников. Так, представленный в данных Росстата, возрастной интервал 5–9 лет представляет собой количество детей, которые относятся к категории

---

<sup>3</sup> Владимир Путин поручил вести учет детей иностранцев в России // Российская Газета. URL: <https://rg.ru/2021/05/23/putin-poruchil-vesti-uchet-detej-inostrancev-v-rossii.html>.

и дошкольников и школьников, так как дети в 5–6 лет – это преимущественно дошкольники, а в 7–9 – школьники. Все это затрудняет процесс количественного учета несовершеннолетних по уровню образования.

Помимо этого, существует проблема расхождения данных официальной статистики с реальным числом детей мигрантов: официальные данные Министерства просвещения говорят о том, что в школах учится 140 тысяч мигрантов<sup>1</sup>, однако неофициальные данные указывают на цифру в несколько раз превышающую статистику – 800 тысяч детей<sup>2</sup>. Это проблема качества учета. Численность детей мигрантов должна предоставляться различными ведомствами (Министерством просвещения, здравоохранения, миграционной службой и другими профильными ведомствами) в одну единую сводную базу для того, чтобы избежать подобного рода расхождений.

В основном официальная статистика учитывает тех детей, которые посещают учебные заведения. Однако, очень большое количество детей мигрантов не посещают учебные заведения, либо имеют трудности с посещением таковых, поэтому очень важно разобраться с причинами такого явления. Дошкольные образовательные учреждения и школы это неотъемлемый элемент адаптации несовершеннолетних мигрантов. Причины не посещения образовательных учреждений могут быть различными: родители не могут сразу устроить детей в школу и пропускают учебный год, в образовательных учреждениях может не хватать мест, а некоторые дети рано бросают школу, чтобы помочь родителям на работе или в силу культурных особенностей, рано выдают девочек замуж, что отражается на их успеваемости и в целом на процессе адаптации<sup>3</sup>. «Слепыми пятнами» для миграционной статистики становятся такие дети, которые официально получают гражданство РФ и юридически перестают быть в статусе мигрантов, однако приобретение статуса гражданина РФ никак не решает проблему их адаптации. Упущенная адаптация порождает конфликтогенные ситуации, дети мигрантов, вырастая, обособляются, не принимая общество новой страны, замыкаясь в своей культурной среде.

Для успешной адаптации ребенка мигранта в обществе недостаточно просто отдать его в местную школу. Переезд для детей является сам по себе неординарным явлением, а новая среда пребывания усиливает дезориентацию

<sup>1</sup> В администрации президента рассказали, сколько детей мигрантов обучаются в школах России // ТАСС. URL:<https://tass.ru/obschestvo/11095469>.

<sup>2</sup> Сулейманов Д.Н., Ноха М.Д. Образовательная адаптация детей мигрантов // Фонд науки и образования. URL: <http://xn----8sbksjoce4cd.xn--p1ai/menu/stati-i-publikatsii/395-obrazovatelnaya-adaptatsiya-detej-migrantov.html>.

<sup>3</sup> Никонова Л.И. К вопросу этнокультурного образования: по результатам этнографических экспедиций 2011 г. // Этнокультурное образование: опыт и перспективы: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. Саранск, 2012. Ч. 1. С. 50–56.

ребенка, что приводит к адаптационным, воспитательным и образовательным проблемам<sup>4</sup>. Дети мигрантов, которые посещают обычные школы, часто являются замечены в конфликтах с детьми гражданами РФ. Адаптация – процесс комплексный, который требует очень большой работы не только с самим ребенком, но и с его ближайшим окружением. Семьи мигрантов очень часто ведут изолированный образ жизни, общаясь преимущественно только с представителями своей национальности, таким образом, они всячески стараются сохранить свою самобытную субкультуру. Ребенок в непривычной для себя среде не способен справиться самостоятельно с кризисом адаптации, что и вызывает девиантное и агрессивное поведение, зачастую направленное на сверстников.

В процессе составления программы адаптации детей мигрантов необходимо учитывать следующие аспекты: страна происхождения мигрантов; регион въезда или нового места жительства мигрантов; возраст детей мигрантов; образовательный уровень детей мигрантов.

Дети мигрантов из Украины, Белоруссии, стран Прибалтики быстрее всего адаптируются в новом обществе. А у детей, как правило, неславянской внешности, приехавших из азиатских стран и Кавказа, помимо сложного процесса адаптации возникают и языковые проблемы<sup>5</sup>. И это кажется весьма логичным, поскольку, чем ближе культура страны происхождения, тем легче будет происходить процесс адаптации. Эффективная программа адаптации должна быть дифференцирована под разные группы мигрантов, которые учились бы страну выбытия и регион прибытия. Регион прибытия играет не маловажную роль, особенно учитывая тот факт, что Россия является многонациональной страной с очень разнообразной культурой. К примеру, выходцы из мусульманских стран будут чувствовать себя более комфортно в регионах, близких им по культурным традициям и вероисповеданию. Процесс адаптации таких мигрантов, скорее всего, будет происходить сложнее, например, в регионах крайнего севера, где культура местного населения радикально отличается от места выбытия.

Ситуация с адаптацией детей мигрантов усугубляется еще и тем, что у них потенциально более высоки риски отставания в освоении школьных программ. В связи с этим, по указанию Президента РФ предстоит ввести в школах систему выявления особых образовательных потребностей иностранных учеников, в том числе оценки уровня владения русским языком и необходимого сопровождения обучения и адаптации. По предложению Президента,

<sup>4</sup> Дадабаева З.А. Особенности интеграции трудовых мигрантов из средней Азии в современное российское общество. Россия и современный мир. М.: Изд-во Ин-та научной информации по общественным наукам РАН, 2013. С. 115–126.

<sup>5</sup> Мишина О.А. Актуальные проблемы социальной адаптации, воспитания и образования детей мигрантов в школьных общеобразовательных учреждениях Республики Мордовия // Исторический поиск. 2021. № 1. С. 73–81.

доклад о положении дел в данной сфере должен формироваться ежегодно, до начала учебного года<sup>6</sup>. Помимо этого, необходимо проводить анкетирование детей мигрантов и их родителей, как непосредственных объектов процесса адаптации, с целью выявления субъективных факторов затрудняющих адаптацию, для учета нюансов при составлении соответствующих программ.

Адаптация детей мигрантов в России должна строиться с учетом возрастного критерия, поскольку в каждом возрасте имеются свои особенности когнитивного и психоэмоционального развития. Процесс адаптации детей мигрантов должен включать в себя несколько ступеней: начальный уровень для детей 5–10 лет, средний уровень для детей 11–15 лет и продвинутый уровень для детей с 16 лет<sup>7</sup>. Каждый этап должен отвечать возрастным особенностям развития детей и должен включать основные стратегические направления: воспитательное, образовательное, духовное, культурное, психологическое, оздоровительное, патриотическое, гражданско-правовое.

Работа по адаптации детей мигрантов также должна быть реализована на нескольких уровнях: работа с детьми мигрантами и их родителями; работа с детьми и родителями – гражданами РФ; работа с преподавателями и персоналом, непосредственно взаимодействующим с мигрантами.

Адаптация детей мигрантов находится на стыке нескольких отраслей знаний: психологии, педагогики, юриспруденции, демографии, экономики и т. д., что заставляет подходить к данному вопросу комплексно, рассматривая явление с разных сторон. На наш взгляд, система психолого-педагогической работы по адаптации детей мигрантов должна включать в себя занятия по преодолению языкового барьера, дополнительно должны проводиться разъяснительные беседы для понимания других религий с детьми мигрантов и детьми гражданами РФ, для того, чтобы формировать понимание культурных различий, толерантное отношение, которое послужит превентивной мерой межэтнических конфликтов. Немаловажным моментом является и комплектация классов. Единого мнения в этом вопросе пока нет: ряд исследователей говорит о том, что необходимо раздельное обучение детей мигрантов, так как они имеют совершенно отличный от детей РФ образовательный уровень<sup>8</sup>. Другие авторы считают, что нужно комплектовать смешанные классы во избежание создания специализированных классов только для мигрантов, что

<sup>6</sup> Владимир Путин поручил вести учет детей иностранцев в России // Российская Газета. URL: <https://rg.ru/2021/05/23/putin-poruchil-vesti-uchet-detej-inostrancev-v-rossii.html>.

<sup>7</sup> Сулейманов Д.Н., Ноха М.Д. Образовательная адаптация детей мигрантов // Фонд науки и образования. URL: <http://xn----8sbkjoce4cd.xn--p1ai/menu/stati-i-publikatsii/395-obrazovatel'naya-adaptatsiya-detej-migrantov.html>.

<sup>8</sup> Вандышев М.Н. Как обучать детей мигрантов – вместе или раздельно? Опыт педагогов Свердловской области // Вопросы образования. 2019. № 2 С. 179–198.

может привести к обратному адаптации эффекту. Групповые занятия детей мигрантов и детей граждан РФ развивают навыки взаимодействия, вербального и невербального общения с детьми, носителями культуры новой страны, что благотворно повлияет на процесс адаптации ребенка к новой среде<sup>9</sup>.

Еще одним важным условием эффективной адаптации является подготовка специализированных кадров для работы с детьми мигрантами. Так, например, на базе Герценовского университета в Санкт-Петербурге реализуется дополнительная программа повышения квалификации «Социокультурная адаптация детей мигрантов и детей, проживающих в полизнических регионах РФ средствами русского языка, истории и культуры». Программа подходит не только для педагогов, работающих непосредственно с мигрантами, но и для сотрудников администрации общеобразовательных учреждений<sup>10</sup>. Помимо этого, необходимо включить некоторые изменения в профессиональный стандарт педагога, внося в него такую компетенцию как, преподавание русского языка, как иностранного. Причем данная компетенция должна быть прописана на разных уровнях образовательного процесса: от воспитателей детских садов до педагогов школ. Зачастую педагоги сталкиваются с тем, что ученики мигранты могут быть высоко замотивированы на образовательный процесс, но в силу языкового барьера, не имеют возможности на реализацию своей потребности к обучению. А большинство учителей в российской школе не преподают русский язык как иностранный<sup>11</sup>.

Еще одним препятствием к успешной адаптации детей мигрантов является законодательный пробел в вопросах продления сроков временного пребывания. По Правилам миграционного учета, дети мигрантов имеют право находиться на территории страны максимум 90 дней, затем они должны пересечь границу, но в таком случае, получат новое разрешение на въезд не ранее, чем через три месяца. Бывают такие ситуации, когда дети вынуждены прервать образовательный процесс в середине учебного года, в связи с тем, что у них заканчивается разрешение на пребывание в стране. Такое положение дел лишает детей полноценного образовательного процесса<sup>12</sup>. В связи с этим

<sup>9</sup> Костин Р.А. Современные миграционные процессы и их тенденции в современном обществе. Регион. Политика. Социология. 2008. № 3. С. 129..

<sup>10</sup> В Герценовском университете запущена программа повышения квалификации по социокультурной адаптации детей мигрантов // Герценовский университет. URL: <https://www.herzen.spb.ru/news/24-08-2021/>.

<sup>11</sup> Мишина О.А. Актуальные проблемы социальной адаптации, воспитания и образования детей мигрантов в школьных общеобразовательных учреждениях Республики Мордовия // Исторический поиск. 2021. № 1. С. 73–81..

<sup>12</sup> Правовые проблемы положения детей мигрантов обсудили на Вологодчине // Официальный Портал Правительства Вологодской области. URL: [https://vologda-oblast.ru/novosti/novosti\\_organov\\_vlasti/pravovye\\_problemy\\_polozheniya\\_detey\\_migrantov\\_obsudili\\_na\\_vologodchine/](https://vologda-oblast.ru/novosti/novosti_organov_vlasti/pravovye_problemy_polozheniya_detey_migrantov_obsudili_na_vologodchine/).

Президент РФ поручил МВД проверить ситуацию с продлением срока временного пребывания в России несовершеннолетних иностранцев и устраниТЬ имеющиеся недостатки. По нашему мнению, необходимо внесение особого порядка регулирования срока пребывания несовершеннолетних мигрантов, в связи, с чем требуется внесение поправок в миграционное законодательство. Это обуславливается тем, что на данный момент существует некоторая несостыковка: у родителей имеется законное основание для продления срока временного пребывания, например, в связи с получением патента, а ребенок в такой ситуации обладает недостаточным правовым статусом для пребывания в стране, поскольку на детей распространяется общее условие о сроке временного пребывания на территории РФ<sup>13</sup>.

На сегодняшний день в РФ подготовлен проект Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>14</sup>. Данный Законопроект призван регулировать отношения в сфере социальной и культурной адаптации мигрантов. На сегодняшний день документ не внесен в Государственную Думу РФ и уже несколько лет находится на обсуждении, даже несмотря на то, что в программных документах РФ адаптация мигрантов значится как целевой ориентир государственной национальной политики<sup>15</sup>. В данном законопроекте впервые юридически закрепляются такие явления как адаптация, а именно вводится понятие социальной и культурной адаптации, под которой понимается «процесс освоения иностранными гражданами, временно пребывающими на территории Российской Федерации с целью осуществления временной трудовой деятельности, и членами их семей русского языка, социальных и культурных, правовых и экономических норм российского общества». Кроме того, законопроект прописывает очень важный, на наш взгляд, пункт о том, что деятельность государственных органов в вопросах адаптации мигрантов

---

<sup>13</sup> Владимир Путин поручил вести учет детей иностранцев в России // Российская Газета. URL: <https://rg.ru/2021/05/23/putin-poruchil-vesti-uchet-detej-inostrancev-v-rossii.htm.l>

<sup>14</sup> Проект Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=163189#pldFiySo1ECbmeRk>.

<sup>15</sup> Варшавер Е.А. Оценка законопроекта «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: [https://www.researchgate.net/publication/338623008\\_Ocenka\\_zakonoproekta\\_O\\_socialnoj\\_i\\_kulturnoj\\_adaptacii\\_i\\_integracii\\_inostrannyyh\\_grazdan\\_v\\_Rossijskoj\\_Federacii\\_i\\_o\\_vnesenii\\_izmenenij\\_v\\_otdelnye\\_zakonodatelnye\\_akyty\\_Rossijskoj\\_Federacii](https://www.researchgate.net/publication/338623008_Ocenka_zakonoproekta_O_socialnoj_i_kulturnoj_adaptacii_i_integracii_inostrannyyh_grazdan_v_Rossijskoj_Federacii_i_o_vnesenii_izmenenij_v_otdelnye_zakonodatelnye_akyty_Rossijskoj_Federacii). DOI – 10.13140/RG.2.2.30553.26723.

должна носить согласованный характер и что она представляет собой «комплекс взаимосвязанных мер федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».

Что касается Вологодской области, то в 2020 году среди иностранных мигрантов наибольшей численностью отличались выходцы из Киргизии, Армении, Украины, Таджикистана, Белоруссии (рис. 1). Причем приживаемость мигрантов в Вологодской области достаточно высока, так как на прежнее место жительства, возвращается только 10–15 % мигрантов, остальные остаются в области, куда приезжают семьями или создают семьи на новом месте пребывания<sup>16</sup>. Как уже отмечалось выше, иностранным гражданам из Украины и Белоруссии проще адаптироваться в Вологодской области в силу схожести культурных кодов данных стран. У мигрантов из Таджикистана и Киргизии этот процесс будет происходить несколько иначе, поэтому здесь мы видим необходимость создания программы адаптации, учитывающей социокультурные различия.



Рисунок 1. Распределение мигрантов в Вологодской области по стране выбытия, 2020 г, %

<sup>16</sup> Первый в России центр социализации детей-мигрантов и их родителей откроется в 2022 году в Череповце // 35Медиа. URL: <https://35media.ru/news/2021/12/02/Pervii-v-Rossii-tsentr-sotsializatsii-detei-migrantov-i-ikh-roditelei-otkroetsya-v-2022-godu-v-Cherepovtse>.

В Стратегии социально-экономического развития города Вологды на период до 2030 года<sup>17</sup> есть пункты, которые направлены на адаптацию мигрантов. В частности, проект «Мой новый дом», целью которого является создание условий для повышения уровня миграции, в том числе активной молодежи, и закрепления мигрантов в городе Вологде на постоянной основе. В одном из пунктов по реализации проекта есть указание на работы по содействию адаптации мигрантов и интеграции их в городской социум, в проекте есть указания на то, что в городе Вологда были созданы условия для активной образовательной миграции, однако не уточняется какие. Так же в самом проекте нет никаких указаний о том, какие инструменты для адаптации будут применяться. Помимо этого, там нет никаких указаний о направлениях работы с несовершеннолетними мигрантами.

Несмотря на то, что в Стратегии социально-экономического развития города Вологды никак не закреплена возрастная дифференциация и работа с детьми мигрантами, все-таки стоит заметить, что в Вологодской области проводится весьма обширная работа по адаптации мигрантов школьного возраста. На территории Вологодской области существует несколько школ и программ адаптации для мигрантов. Так в г. Вологда в школе № 22 обучается 90 детей-мигрантов, где с 2018 года выполняются специализированные программы, реализуемые с детьми мигрантами. Программы реализуются по теме «Поликультурное воспитание школьников как фактор их успешной социализации в обществе», а с 2020 года – по теме «Патриотическое воспитание в контексте программы «Социокультурные истоки». В данной образовательной организации разработано и реализуется несколько программ по развитию поликультурной образовательной среды: «Дружественный язык» по обучению детей русскому языку, «Школа мигранта: родители россиян» по взаимодействию с родителями, «Политкультурный учитель» по повышению квалификации педагогов. Все это позволяет грамотно выстраивать как учебный, так и воспитательный процесс<sup>18</sup>.

Специализированные школы для мигрантов открыты в Шексне и Череповце<sup>19</sup>. В Череповце в 2022 году откроется первый в области центр социа-

---

<sup>17</sup> Проект «Стратегия социально-экономического развития города Вологды на период до 2030 года» // Официальный сайт администрации города Вологды. URL: <http://vologda-portal.ru/upload/iblock/797/PROEKT.-Strategiya-2030.-Obshchestvennye-obsuzhdeniya..pdf>.

<sup>18</sup> Соблюдение прав детей-мигрантов обсудили на заседании в Вологодской области //Официальный Портал Правительства Вологодской области. URL: [https://vologda-oblast.ru/novosti/soblyudenie\\_prav\\_detey\\_migrantov\\_obsudili\\_na\\_zasedanii\\_v\\_vologodskoy\\_oblasti\\_/](https://vologda-oblast.ru/novosti/soblyudenie_prav_detey_migrantov_obsudili_na_zasedanii_v_vologodskoy_oblasti_/).

<sup>19</sup> «Школа мигранта» открылась сегодня в Вологде // Череповец online. URL: <https://chere.ru/>.

лизации детей-мигрантов<sup>20</sup>. Для детей мигрантов будут проводиться занятия в очном и дистанционном форматах по разработанной образовательной программе для мигрантов «Удивительный русский язык». Кроме этого будет построена обширная программа конкурсных и внеучебных мероприятий: «Лучший знаток русского языка как неродного», конкурс русской каллиграфии «Король письма», конкурс чтецов русской классики, «Футбол без дискриминации», секции по самбо и karate с многонациональным составом участников, «Жизнь без конфликтов», «Дом моего Я», «Познаю себя», тренинги и семинары по формированию толерантного поведения в многоязычных группах обучающихся. В течение всего образовательно-воспитательного процесса детям мигрантов будет оказываться психологическое сопровождение.

В заключении нужно отметить, что на данном этапе миграционная политика по адаптации детей мигрантов носит несколько фрагментарный характер и не реализуется в комплексе: существует множество отдельных законодательных актов, действующих в разных регионах, которые никак не складываются в один большой целостный документ. Для того, чтобы гармонизировать механизм адаптации необходимо создание единого документа по адаптации мигрантов, который должен учитывать следующие пункты:

1) на законодательном уровне должна соблюдаться иерархичность законодательных актов в сфере адаптации мигрантов. На вершине этой иерархии должен находиться федеральный закон в области адаптации мигрантов, который должен находить согласованный отклик в законодательстве субъектов РФ. Разрабатывая законодательные акты субъектов РФ, следует учитывать «базу» региона, его особенности, а также при создании стратегии социально-экономического развития региона, прописывать конкретные инструменты и программы адаптации, способы оценки результатов программ;

2) необходимо внести особый порядок регулирования срока пребывания несовершеннолетних мигрантов путем внесения поправок в законодательные акты, регулирующие пребывание мигрантов на территории РФ;

3) следует наладить достоверный миграционный учет: собирать ежегодную статистику о численности детей-мигрантов, дифференцировать учет возрастных параметров несовершеннолетних мигрантов, отмечать страну выбытия и регион прибытия. Для более точного учета детей мигрантов необходимо согласованное и централизованная процедура передачи данных из органов МВД, больниц, образовательных учреждений и т. д. в единую сводную базу;

4) на уровне образовательных организаций адаптационная работа должна проводиться комплексно, то есть не только непосредственно с детьми

---

<sup>20</sup> В Череповце откроют первый в области центр социализации детей-мигрантов. URL: <https://cherinfo.ru/news/116438-v-seregovce-otkrout-pervyj-v-oblasti-centr-socializacii-detej-migrantov>.

мигрантов, но и с их сверстниками, с семьями мигрантов. Работа должна строиться по разным направлениям, к которой будут привлекаться специалисты разных профилей: воспитатели, учителя, классные руководители, психологи, конфликтологи. Необходимо перенимать позитивный опыт школ, дошкольных образовательных учреждений, которые уже успешно практикуют специализированные программы по адаптации детей мигрантов;

5) немаловажным аспектом является организация и проведение курсов повышения квалификации не только с педагогами, которые непосредственно работают с детьми мигрантами, но и со всем персоналом, работающим в образовательных учреждениях разного уровня, а также с представителями администрации, которые сталкиваются в своей работе с мигрантами. Кроме этого, нам кажется важным внесение дополнительных компетенций в профессиональный стандарт педагога, а именно преподавание русского языка, как иностранного;

6) одним из весьма важных условий повышения эффективности работы с трудовыми мигрантами является получение обратной связи от самих мигрантов, чтобы выявить от первого лица, каковы могут быть факторы, затрудняющие адаптацию;

7) программа адаптации детей мигрантов должна основываться на принципах учета возраста несовершеннолетних мигрантов, страны выбытия, уровня подготовки и владения языком.

**Трифанова Маргарита Сергеевна,**  
учитель права МАОУ  
«Центр образования имени И.А. Милютина»  
СП «Школа № 23»

## **Особенности мотивации учащихся классов социально-экономического профиля к участию в олимпиадах и конкурсах по праву**

Согласно словарю Ожегова С.И. «Конкурс – это соревнование, имеющее целью выделить наилучших участников, наилучшие работы»<sup>21</sup>. Если рассматривать это понятие с точки зрения педагогики, то участие в конкурсах способствует повышению интереса учащихся к той или иной области науки, искусства, спорта. Так федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»<sup>22</sup> предусматривает проведение олимпиад, интеллектуальных и творческих конкурсов, направленных на выявление и развитие у обучающихся интеллектуальных и творческих способностей, интереса к научной (научно-исследовательской) деятельности, творческой деятельности и т. д. Таким образом, проведение конкурсов для школьников способствует не только выявлению лучших, но и развитию интересов обучающихся в различных сферах, самоопределению, профориентации.

В классах социально-экономического профиля, казалось бы, вопрос профориентации уже не стоит. Однако многие ребята окончательно не определились с будущей профессией и вузом для поступления. Как следствие, работа с обучающимися может проводиться в двух направлениях:

во-первых, развитие интереса к праву и профориентация в сфере юриспруденции, во-вторых, выявление одаренных в области правовых дисциплин обучающихся и организация их участия в олимпиадах, дающих преимущество при поступлении в вузы<sup>23</sup>.

Безусловно, сразу принимать участие в «перечневых» олимпиадах сложно и чаще всего не результативно. Ребенку же необходимо создать си-

<sup>21</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – 20-е изд., стереотип. М.: Рус. Яз., 1988. С. 235.

<sup>22</sup> Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N 273-ФЗ / URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/) (дата обращения 07.12.2021 г.).

<sup>23</sup> Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 31.08.2021 № 804 «Об утверждении перечня олимпиад школьников и их уровней на 2021/22 учебный год» / URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202110270027?index=2&rangeSize=1> (дата обращения 08.12.2021 г.).

туацию успеха. Поэтому логично начинать с участия в школьном этапе Всероссийской олимпиады школьников. Благодаря последним изменениям, в этом году в школьном этапе Всероссийской олимпиады школьников по праву могли принять участие все обучающиеся 10 и 11 классов социально-экономического профиля. Здесь удается выявить детей, которые интересуются правом. Одним из средств профориентации детей, интересующихся правом, но не демонстрирующих выдающихся способностей в этой сфере, может стать участие в областном конкурсе «Правовая Академия», а также в квизе «По следам Шерлока»<sup>1</sup>, организованном Саратовской государственной юридической академией.

С одаренными обучающимися, ставшими победителями школьного этапа Всероссийской олимпиады школьников, следует работа по подготовке к этапу муниципальному. В качестве основного способа подготовки можно использовать участие в различных олимпиадах и конкурсах. В таких олимпиадах, как «Фемида» (отборочный этап), «Высшая проба» (отборочный этап), региональный этап Всероссийской олимпиады по избирательному праву и избирательному процессу, отборочный этап Кутафинской олимпиады школьников по праву. Во-первых, выполняя задания, ребята ищут ответы самостоятельно, во-вторых, есть возможность ознакомиться с правильными ответами, что важно для получения новых знаний и проведения рефлексии. Кроме того, нельзя исключать, что отдельные задания названных выше олимпиад могут быть включены в материалы муниципального или регионального этапа Всероссийской олимпиады школьников. Данная методика дает свои плоды и обучающиеся занимают призовые места в муниципальном этапе Всероссийской олимпиады школьников.

Ребята, не прошедшие в региональный этап Всероссийской олимпиады школьников, могут продолжить участие в перечневых олимпиадах и конкурсах, используя это как возможность поступить в вуз на льготных условиях. Ученики уже имеют определенные знания, уверенность в себе и конкретный план действий. В качестве примера таких олимпиад можно привести Всероссийскую олимпиаду «На страже закона» и заключительные этапы олимпиады «Фемида», «Высшая проба», Кутафинской олимпиады школьников по праву.

Обучающиеся, которые интересуются правом, но не планируют связывать жизнь с юриспруденцией, также могут найти для себя интересные мероприятия, например, областной заочный конкурс «Знаток права», региональный этап Всероссийского конкурса «Моя законотворческая инициатива», городская олимпиада школьников по основам законодательства по защите прав потребителей.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт СГЮА / URL: <http://www.sguoa.ru/pko2019/kviz> (дата обращения 08.12.2021 г.).

Таким образом, в работе учителя права конкурсы и олимпиады различного уровня могут быть использованы как для развития интереса обучающихся, их профориентации, так и для выявления одаренных обучающихся, их подготовки к перечневым олимпиадам. Мотивация играет ключевую роль для успешного участия в любом мероприятии. В данном случае в качестве мотивации для обучающихся выступает либо интерес к предмету, либо возможность получить шанс поступить в вуз на льготных условиях.

#### **Список использованных источников:**

1. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ / URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/) (дата обращения 07.12.2021 г.).
2. Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 31.08.2021 № 804 «Об утверждении перечня олимпиад школьников и их уровней на 2021/22 учебный год» / URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202110270027?index=2&rangeSize=1> (дата обращения 08.12.2021 г.).
3. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – 20-е изд., стереотип. М.: Рус. Яз., 1988. – 750 с.
4. Официальный сайт СГЮА / URL: <http://www.sguoa.rpf.ru/pko2019/kviz> (дата обращения 08.12.2021 г.).

**Холопова Юлия Сергеевна,**  
обучающийся 4 курса Института управления,  
экономики и юриспруденции Вологодского  
государственного университета

**Шибашова Анастасия Владимировна,**  
обучающийся 4 курса Института управления,  
экономики и юриспруденции Вологодского  
государственного университета

**Научный руководитель:**  
**Донец Сергей Петрович,**  
доцент кафедры юриспруденции Вологодского  
государственного университета,  
кандидат юридических наук

## **Проблемы, связанные с институтом «самозанятых» в современной российской экономике и пути их решения**

Развитие цифровых технологий в современном постиндустриальном обществе позволило упростить процесс регистрации в сфере труда, где отмечается сужение классической (полной) занятости, которая основывалась на постоянстве ее основных характеристик.

Традиционно занятость характеризовалась наличием трудового договора, определенного места работы, в том числе помещений для осуществления производственных функций, регламентированного рабочего времени и времени отдыха, фиксированной заработной платы и др. В настоящее время общая тенденция рынка труда – повышение распространенности нестандартной занятости, в основе которой лежит мобильность рабочих ресурсов и снижение зависимости работника от работодателя (временная работа, неполное рабочее время, работа по совместительству, перенос рабочего места из офиса в домашние условия, «виртуальное предприятие» и др.).

Широкое распространение получает такая форма трудовой активности, как «самозанятость», основным направлением применения которой является сфера потребительских товаров, услуг, работ (например, услуги репетиторства, уход за больными, ремонт и уборка помещений, перевозка пассажиров и др.). Самозанятые могут контактировать со многими заказчиками, тем самым избегая финансовой и организационной зависимости. Особенность самоза-

нятости состоит в том, что работодатель и работник здесь совмещаются в одном лице. Данная тема актуальна потому, что возникнув в условиях нестабильности экономики самозанятость россиян адаптивно изменяется, не поддается жесткой формализации и входит в противоречие с администрированием в экономике.

В 2018 году в Российской Федерации принят закон «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»<sup>2</sup>, в котором говорится о специальном электронном приложении, которое будет контролировать сбор налогов. Данный эксперимент начал проводиться с 1 января 2019 года в Москве, Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан, и постепенно внедряется в других регионах страны. Премьер-министр России М.В. Мишустин отметил, что появление нового налогового режима для самозанятых оказалось возможным благодаря цифровой экономике и возникновению цифровых платформ.<sup>3</sup>

Согласно упомянутому Федеральному закону приложение «Мой налог» является программным средством для регистрации «самозанятых», одобренным к применению Федеральной налоговой службой Российской Федерации, применяемым физическими лицами с использованием компьютерного устройства (мобильного телефона, смартфона или компьютера, включая планшетный компьютер), подключенного к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть «Интернет»). Порядок использования мобильного приложения «Мой налог» размещается на официальном сайте ФНС России.

Рассматривая данную тему первоначально необходимо разобраться с определением понятия «самозанятые граждане». Отметим, что в законодательстве Российской Федерации нет чёткого определения вышеуказанного термина, однако в широком смысле к «самозанятым» определяют обычно лиц, занимающихся мелкой торговлей и оказанием различных услуг. При данном подходе к определению термина не проводится различий между «самозанятостью» и предпринимательской деятельностью.

Однако различия между данными категориями всё же есть. Так, Ю.О. Шибаршина считает, что основным отличием является невозможность нанимать сотрудников. Связано это, по её мнению, с тем, что деятельность данной категории

---

<sup>2</sup> О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан): федер. закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ[Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ.-правовая система / Компания «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Газета «Коммерсант» от 21.11.2019 г.

граждан осуществляется благодаря их личным усилиям.<sup>1</sup> Ряд учёных придерживается иной позиции. В частности, А.Ю. Шеина, Г.З. Альтдинова, Р.Р. Нафикова считают, что самозанятые отличаются от предпринимателей тем, что первые не предоставляют налоговую отчётность в соответствующие органы.<sup>2</sup>

Таким образом, под самозанятыми гражданами следует понимать тех, кто по различным причинам не желает регистрироваться в качестве индивидуальных предпринимателей, однако осуществляет различную деятельность, связанную с личной инициативой и совершающую в цепях извлечения прибыли. «Самозанятые» могут, например, продавать товары собственного производства, оказывать различные услуги. Такие услуги могут выполнять фотографы, репетиторы, мастера маникюра. Зачастую данная категория граждан занимается сдачей в аренду жилых помещений.

На данный момент в нашей стране, как уже было сказано выше, проводится эксперимент по установлению специального налогового режима, который позволяет «самозанятым» гражданам через специальное мобильное приложение переходить на вышеуказанный режим, и платить так называемый «налог на профессиональный доход». Таким образом, государство стремится решить проблему легализации правового статуса и налогообложения данной категории граждан.

Система довольно простая, если гражданин хочет заниматься определённой деятельностью или оказывать услуги, но при этом по каким-либо причинным не хочет приобретать статус индивидуального предпринимателя, он может зарегистрироваться в данном приложении и приобрести статус «самозанятого». В этом случае в назначенный день месяца должен оплатить определённую сумму в качестве «налога на профессиональный доход».

Однако, в ч. 2 ст. 4 данного закона указываются определённые ограничения деятельности «самозанятых». Назовём некоторые из них. Представителям данной категории граждан нельзя продавать акцизные товары, а также товары, подлежащие обязательной маркировке. Нельзя заниматься добычей или же реализацией полезных ископаемых. Запрещается нанимать работников и совмещать деятельность с другими налоговыми режимами. Наконец, им нельзя зарабатывать больше, чем 2.4 миллиона рублей в год. На сегодняшний день данный эксперимент распространен на территории всех субъектов Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Шибаршина Ю.О. К вопросу о статусе самозанятых граждан в России // Потенциал роста современной экономики: возможности, риски, стратегии: материалы V Международной научно-практической конференции / под редакцией А.В. Семенова, М.Я. Парфеновой, Л.Г. Руденко. Изд.: Московский университет им. С.Ю. Витте (Москва). 2018. С. 557–562.

<sup>2</sup> Шеина, А.Ю., Альтдинова, Г.З., Нафикова, Р.Р. Проблема легализации самозанятых в Российской Федерации // Инновационное развитие. Изд: ИП Сигитов Т.М. Пермь, 2018. № 9. С. 75–77.

Какие же основные проблемы могут возникнуть при осуществлении самозанятыми своей деятельности? Основной из них является отсутствие четко сформулированного официального статуса, а также плохо разработанное законодательство, регламентирующее права и обязанности данной категории граждан. Например, они не несут какой-либо юридической ответственности за результаты своей работы. Возникает настоятельная необходимость урегулировать правоотношения таких граждан и потребителей их работ и услуг.

Путей решения данной проблемы существует, на наш взгляд, несколько.

Прежде всего, необходимо закрепить правовой статус «самозанятых» граждан в Гражданском кодексе Российской Федерации и других нормативно – правовых актах. Это позволит защитить права как самих «самозанятых», так и их клиентов. Нуждается в дальнейшей разработке законодательство, регламентирующее деятельность «самозанятых» граждан. Необходимо более четко определить вопросы ответственности за нарушения закона в данной области.

Кроме того, государству необходимо в различных формах проводить просветительскую работу, чтобы объяснить населению доступным и понятным способом всё то, что касается деятельности «самозанятых», виды работ, которыми они могут заниматься, как наилучшим образом им устроить собственный бизнес. Проводиться такая работа может в форме специальных программ на телевидении или же по радио, а также в виде конференций и встреч граждан, уже занимающихся подобной деятельностью и достигших определённых успехов.

Также необходимо детально регламентировать вопрос о пенсионном обеспечении, поскольку на данный момент, если человек работает как самозанятый, пенсионные отчисления за него не идут, следовательно, трудовой стаж не растёт. Данную проблему можно решить, если через вышеупомянутое приложение «Мой налог» передавать информацию о регистрации того или иного гражданина как «самозанятого» непосредственно в Пенсионный фонд.

В заключении хотелось бы отметить, что всё вышеуказанное должно привлечь граждан осуществлять деятельность в качестве «самозанятых», что в конечном итоге может способствовать развитию в нашей стране малого предпринимательства и экономической системы в целом.

### **III. КОНФЕРЕНЦИЯ «БАЛАНС ИНТЕРЕСОВ ЛИЧНОСТИ, ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА КАК УСЛОВИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ»**

**Базаров Павел Рустамович,**  
старший научный сотрудник Академии права  
и управления Федеральной службы  
исполнения наказаний, кандидат юридических наук

#### **Некоторые проблемы квалификации преступлений, посягающих на особо ценные объекты животного мира**

В науке уголовного права и правоприменительной досудебной и судебной практике по уголовным делам одной из основополагающих проблем является определение правильной уголовно-правовой оценки содеянного, то есть основанной на законе квалификации преступления. В научной литературе и в практической деятельности дознавателей, следователей, прокуроров и судов общепризнано, что под квалификацией преступления следует понимать «установление и юридическое закрепление точного соответствия между признаками совершённого деяния и признаками состава преступления, предусмотренного уголовно-правовой нормой»<sup>3</sup>.

Особой сложностью характеризуются проблемы квалификации преступлений, связанные с применением природоохранных норм уголовного закона. Данное обстоятельство обусловлено рядом факторов. Так, например, природоохранные нормы уголовного закона обладают свойством особой бланкетности их диспозиций, что, в свою очередь, возлагает на научно-педагогических работников по уголовному праву и должностных лиц правоприменительных органов обращение к анализу не только собственно природоохранных норм уголовного закона, но и норм многочисленных природоохранных законов (например, закона об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов; закона о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов; закона о животном мире; закона об особых охраняемых природных территориях и др.), иных нормативных правовых актов в виде постановлений Правительства РФ (например, об утверждении Правил добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесённым в Красную книгу РФ; о Порядке выдачи разрешений (рас-

---

<sup>3</sup> Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 5.

порядительных лицензий) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесённым в Красную книгу РФ; и др.), а также в виде многочисленных ведомственных приказов (например, приказы Министерства природных ресурсов и экологии РФ: об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений (распорядительных лицензий) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесённым в Красную книгу РФ; об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования предоставления государственной услуги по выдаче разрешений на добывание объектов животного и растительного мира, занесённых в Красную книгу РФ; и др.). Наряду с изложенным, сложность квалификации преступлений, нарушающих природоохранные нормы уголовного закона, состоит также и в том, что данные виды криминальных деяний порой непросто отграничивать друг от друга.

Как показывают результаты экспертного опроса научно-педагогических работников из числа специалистов по уголовному праву, а также сотрудников правоприменительных органов, сложности при квалификации природоохранных норм уголовного закона порой сопряжены с необходимостью разграничения смежных деяний. Сказанное имеет прямое отношение и к квалификации преступлений, посягающих на особо ценные объекты животного мира, предусмотренные ст. 258.1 УК РФ<sup>1</sup>, так как имеет место несогласованность норм данной статьи с некоторыми другими природоохранными нормами уголовного закона<sup>2</sup>. Так, например, применительно к нормам ст. 258.1 УК РФ смежными выступают природоохранные нормы ст. 256, 258, 259 УК РФ, а также нормы об ответственности за преступления в отношении собственности<sup>3</sup>.

Осуществление компаративно-правового догматического исследования норм ст. 256 и 258 УК РФ позволяет сделать вывод, что признаки составов преступлений, закреплённых в данных нормах, характеризуются некоторой общностью с признаками общественно опасных деяний, ответственность за которые установлена в ст. 258.1 УК РФ.

В целом, вряд ли можно возразить против тезиса о том, криминальные деяния, закреплённые в ст. 258.1 УК РФ, выступают в качестве одних

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 09.03.2022) // СПС «Гарант».

<sup>2</sup> Жевлаков Э.Н. Проблемы применения нормы об ответственности за незаконные добычу и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесённым в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации // Уголовное право. 2014. № 1. С. 29.

<sup>3</sup> Например, речь идёт о случаях, когда в качестве предмета преступлений против собственности выступают особо ценные объекты животного мира.

из видов браконьерских преступлений. Так, в нормах ст. 256 и 258 УК РФ установлена уголовная ответственность за охоту на животных или за вылов водных животных, занесённых в Красную книгу РФ и (или) охраняемых международными договорами. По этому поводу в постановлении Пленума Верховного Суда РФ о применении судами природоохранных норм уголовного закона разъясняется, в частности, что по п. «в» ч. 1 ст. 258 УК РФ следует квалифицировать незаконную охоту в отношении животных, занесённых в Красную книгу РФ или Красную книгу субъекта РФ, либо охраняемых международными договорами.

На наличие определённых конкурирующих признаков в вышеназванных нормах уголовного закона обращается внимание в научных работах, в которых исследуются уголовно-правовые вопросы криминальных деяний, посягающих на особо ценных животных. Одни авторы полагают, что дополнение уголовного закона статьёй 258.1 обусловило возникновение конкурирующих признаков норм данной статьи и п. «в» ч. 1 ст. 258 УК РФ. Дело в том, что в данных природоохранных нормах предусмотрена уголовная ответственность за деяния, посягающие на объекты животного мира, занесённые в Красную книгу РФ. Данное обстоятельство порождает трудности при квалификации криминальных деяний, возникает вопрос, следует ли применить п. «в» ч. 1 ст. 258 УК РФ или ст. 258.1 УК РФ. По мнению некоторых авторов, подобного рода конкуренция природоохранных норм уголовного закона влечёт за собой трудности в выборе наиболее соответствующей нормы. В этой связи в научных работах можно встретить предложение об исключении п. «в» ч. 1 ст. 258 УК РФ из уголовного закона<sup>4</sup>.

Одна из особенностей природоохранных норм уголовного закона состоит в том, что до того, как глава 26 «Экологические преступления» УК РФ была дополнена статьёй 258.1<sup>5</sup>, ответственность за криминальную добычу объектов животного мира, занесённых в Красную книгу РФ и охраняемых международными договорами, наступала по ст. 256 и ст. 258 УК РФ<sup>6</sup>. Данное

---

<sup>4</sup> Максимов А.М. Дифференциация уголовной ответственности за преступления против безопасности животного мира: дискуссионные аспекты законодательной регламентации // Российский следователь. 2014. № 18. С. 27.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 150-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Гарант».

<sup>6</sup> Например, до того, как глава 26 «Экологические преступления» УК РФ была дополнена статьёй 258.1, к ответственности по ст. 256 УК РФ был привлечён гражданин за незаконную добычу объектов водного животного мира с причинением крупного ущерба при следующих обстоятельствах. Он выловил из реки Иртыш стерлядь в количестве 16 штук, а также сибирского осётра – 2 шт., занесённого в Красную книгу РФ, как редкий, исчезающий вид. В этой связи в приговоре было указано, что его незаконная добыча из естественной среды обитания влечёт за собой причинение крупного ущерба водным биоресурсам.

обстоятельство свидетельствует что криминальная добыча объектов животного мира, занесённых в Красную книгу РФ и охраняемых международными договорами, подпадает под действие не одной, а нескольких природоохраных норм уголовного закона.

В связи с этим в научных работах встречается мнение о наличии в природоохранных нормах уголовного закона некоторой конкуренции. Известным учёным В.Н. Кудрявцевым по поводу понятия конкуренции норм справедливо отмечалось следующее: «при конкуренции норм совершено одно преступление (в отличие от совокупности и рецидива), которое, однако одновременно содержит признаки двух (или более) уголовно-правовых норм. При этом возникает вопрос, какую из этих норм следует применить для квалификации содеянного»<sup>7</sup>.

Вопрос о правильном применении природоохранной нормы уголовного закона должен решаться следующим образом. Во-первых, для ограничения норм ст. 256, 258 и ст. 258.1 УК РФ необходимо руководствоваться тем, что нормы ст. 258.1 УК РФ характеризуются наличием особого (специального) признака предмета преступления. Во-вторых, особый (специальный) признак предмета преступлений, ответственность за которые предусмотрена в нормах ст. 258.1 УК РФ, состоит в том, что предметом данных криминальных деяний могут быть только особо ценные виды животных, включённые в специальный перечень, утверждённый постановлением Правительства РФ<sup>8</sup>, а далеко не все виды редких животных, занесённые в Красную книгу РФ и охраняемые международными договорами. В-третьих, важно помнить, что в случае, если общественно опасное деяние предусмотрено общей и специальной нормами, то уголовная ответственность наступает по специальной норме (ч. 3 ст. 17 УК РФ). В-четвёртых, следовательно, в случае, когда предметом преступления против редких видов животных являются объекты животного мира, занесённые в Красную книгу РФ и охраняемые международными договорами, но не включённые в специальный перечень, утверждённый постановлением Правительства РФ, к содеянному следует применять природоохранные нормы ст. 256 УК РФ – при добыче (вылове) редких видов водного животного мира, либо нормы ст. 258 УК РФ – при добыче редких видов иного животного мира. В-пятых, в случае, когда предметом преступления в отношении редких объектов животного мира, являются такие особо ценные объекты животного мира, которые включены в специальный Перечень, утверждённый постанов-

<sup>7</sup> Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 210.

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 31 октября 2013 г. № 978 «Об утверждении перечня особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесённым в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, для целей статей 226.1 и 258.1 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СПС «Гарант».

лением Правительства РФ, то к такому преступлению необходимо применять природоохранные нормы ст. 258.1 УК РФ.

Обоснованность вышеизложенных подходов к выбору природоохранный нормы уголовного закона подтверждается также судебными руководящими разъяснениями. В частности, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ о некоторых вопросах применения судами природоохранных норм уголовного закона обращается внимание судов на то, что для правильной квалификации криминальных деяний, нарушающих природоохранные нормы ст. 256, 258 и 258.1 УК РФ следует руководствоваться указанными в данном постановлении разъяснениями<sup>9</sup>, которые в значительной мере совпадают с вышеупомянутыми научными подходами.

Определённая конкуренция природоохранных норм уголовного закона имеет место также при решении вопроса о квалификации деяния по ст. 258.1 или ст. 259 УК РФ. Дело в том, что, как обоснованно отмечается в научном комментарии, природоохранные нормы ст. 259 УК РФ призваны защищать от гибели редких и исчезающих видов животных и растений, занесённых в Красную книгу РФ, а также естественную среду их обитания<sup>10</sup>. По этому поводу в научно-практическом пособии<sup>11</sup>, в частности, подчёркивается, что предметом криминальных деяний, ответственность за которые установлена в ст. 259 УК РФ, являются все виды животных, занесённых в Красную книгу РФ, включая также все виды особо ценных объектов животного мира, содержащиеся в специальном Перечне, утверждённом постановлением Правительства РФ, для целей ст. 258.1 УК РФ.

В этой связи для ограничения криминальных деяний, предусмотренных, с одной стороны, ст. 259 УК РФ, с другой – ст. 258.1 УК РФ, следует руководствоваться следующими положениями. Во-первых, деяние, предусмотренное ст. 259 УК РФ, заключается в уничтожении критических мест обитания объектов животного мира, в том числе – особо ценных животных, то есть в приведении данных территорий в состояние, которое делает невозможным обитание на них животных. Во-вторых, при этом криминальное посягательство на особо ценные объекты животного мира происходит не путём их незаконной добычи или оборота, как это запрещено в природоохранных нормах ст. 258.1 УК РФ, а посредством негативного воздействия на места обитания животных, при ко-

<sup>9</sup> Пленум Верховного Суда РФ от 23 ноября 2010 г. № 26 (ред. от 31.10.2017) «О некоторых вопросах применения судами законодательства об уголовной ответственности в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (часть 2 статьи 253, статьи 256, 258.1 УК РФ)». П. 10.2 // СПС «Гарант».

<sup>10</sup> Дубовик О.Л. Экологические преступления. Комментарий к главе 26 Уголовного кодекса Российской Федерации. М., 1998. С. 259.

<sup>11</sup> Экологические преступления: науч.-практ. пособие / под ред. А.Г. Князева. М., 2014. С. 375–386.

тором гибель (уничтожение) объектов животного мира, в том числе особо ценных животных, является дополнительным общественно опасным последствием. В-третьих, криминальные деяния, посягающие на особо ценные объекты животного мира, ответственность за которые установлена в ст. 258.1 УК РФ, осуществляются только в виде незаконных их добычи или оборота.

Следовательно, по поводу вышеизложенного можно сделать следующие выводы: 1) если причиной гибели особо ценных объектов животного мира является уничтожение мест их обитания, криминальное деяние подлежит квалификации по ст. 259 УК РФ; 2) если причиной гибели особо ценных объектов животного мира выступает незаконные их добыча или оборот, деяние надлежит квалифицировать по ст. 258.1 УК РФ.

**Белякова Алла Викторовна,**

начальник управления экономики

Департамента лесного комплекса Вологодской области,  
кандидат экономических наук

## **Правовые основы дополнительных источников финансирования лесного семеноводства**

Лесное семеноводство осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 1997 года № 149-ФЗ и Лесным кодексом Российской Федерации<sup>12</sup>.

Лесное семеноводство представляет собой деятельность по производству, заготовке, обработке, хранению, реализации, транспортировке и использованию семян лесных растений, а также сортовой контроль и семенной контроль.

С 2014 года мероприятия лесного семеноводства переданы для исполнения субъектам Российской Федерации, осуществляющим полномочия в области лесных отношений в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации<sup>13</sup>.

На территории Вологодской области органом, исполняющим переданные полномочия в области лесных отношений, является Департамент лесного комплекса области. В состав полномочий Департамента согласно Положения<sup>14</sup>, утвержденного постановлением Правительства области от 24 сентября 2012 № 1108, входит воспроизводство лесов, которое в соответствии со статьей 61 Лесного кодекса Российской Федерации включает и лесное семеноводство.

В соответствии со статьей 65 Лесного кодекса Российской Федерации в целях лесного семеноводства осуществляются:

- 1) лесосеменное районирование;
- 2) создание и выделение объектов лесного семеноводства (лесосеменных плантаций, постоянных лесосеменных участков и подобных объектов);
- 3) формирование федерального фонда семян лесных растений;

---

<sup>12</sup> Федеральный закон от 17.12.1997 № 149-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О семеноводстве».

<sup>13</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 30.12.2021).

<sup>14</sup> Постановление Правительства Вологодской области от 24.09.2012 № 1108 (ред. от 24.01.2022) «Об утверждении Положения о Департаменте лесного комплекса Вологодской области».

3.1) формирование и использование страховых фондов семян лесных растений;

4) семенной контроль в отношении семян лесных растений;

5) другие мероприятия по производству, заготовке, обработке, хранению, реализации, транспортировке и использованию семян лесных растений.

Из представленного перечня финансированию за счет бюджета подлежат следующие мероприятия: создание и выделение объектов лесного семеноводства, формирование страховых фондов семян, заготовка и хранение семян лесных растений.

На основании ведомственной отчетности за 2014–2021 годы можно сделать вывод, что удельный вес расходов на лесное семеноводство в общем объеме бюджетных средств, выделенных на воспроизводство лесов, не значителен и составляет 3–5 %.

В 2019 году в рамках национального проекта «Экология» в Вологодской области стартовал региональный проект «Сохранение лесов». Целью регионального проекта является обеспечение баланса выбытия и воспроизводства лесов в соотношении 100 % к 2024 году. Одной из задач проекта является увеличение объемов лесовосстановления, в том числе за счет увеличения объемов выращивания посадочного материала и формирования необходимого запаса семян лесных растений.

Таким образом, развитие лесного семеноводства и выявление источников дополнительного финансирования соответствующих мероприятий является актуальной и своевременной задачей государственного управления.

Заготовка семян осуществляется на объектах лесного семеноводства, а также в плюсовых и нормальных насаждениях (в том числе на лесосеках). Порядок заготовки семян утвержден приказом Минприроды России от 30 июля 2020 года № 535<sup>1</sup>.

Указанный Порядок определяет приоритеты заготовки семян: приоритетной является заготовка семян (семенного сырья) с аттестованных объектов лесного семеноводства, предназначенных для производства улучшенных семян, а также полный сбор семян (семенного сырья) в урожайные годы.

Зимний период 2021–2022 годов в Вологодской области является урожайным на семена.

В таблице 1 приводится информация о наличии объектов лесного семеноводства Вологодской области, заготовка семян с которых отнесена приказом Минприроды России от 30 июля 2020 года № 535 к приоритетной работе.

<sup>1</sup> Приказ Минприроды России от 30.07.2020 № 535 «Об утверждении Порядка заготовки, обработки, хранения и использования семян лесных растений».

Таблица 1  
Наличие объектов лесного семеноводства Вологодской области

Наименование объекта лесного семеноводства	Всего	В том числе по видам древесных пород:		
		Сосна	Ель	Лиственница
Плюсовые деревья, шт.	835	213	549	73
Плюсовые насаждения, га	943,5	352,5	565	26
Лесосеменные плантации, га	184,6	71,8	102,8	10
Архивы клонов, га	34,2	12,6	21,6	
Маточные плантации, га	13,2	10	3,2	
ПЛСУ, га	61,4	57,1	4,3	
Испытательные культуры, га	45,9		45,9	
Географические культуры, га	57,3	36,5	20,8	
Лесные генетические резерваты, га	10544	1598	7106	1840

В лесном фонде области имеются следующие объекты лесного семеноводства: лесосеменные плантации; маточные плантации; постоянные лесосеменные участки; архивы клонов плюсовых деревьев; плюсовые деревья; плюсовые насаждения; испытательные культуры; географические культуры; лесные генетические резерваты. За объектами лесного семеноводства проводится ежегодный уход. Средства выделяются в рамках финансирования регионального проекта «Сохранение лесов».

Заготовленные семена используются на выращивание посадочного материала, искусственное лесовосстановление и формирование федеральных и страховых фондов семян.

Формирование страховых фондов семян лесных растений осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках переданных полномочий согласно статье 83 Лесного кодекса Российской Федерации. Следовательно, на выполнение данного мероприятия должны быть предусмотрены средства субвенций из федерального бюджета.

Формирование и использование страховых фондов семян лесных растений регулируются Порядком, утвержденным приказом Минприроды России от 19 февраля 2015 года № 58<sup>5</sup>.

В Вологодской области страховой фонд семян лесных растений сформирован на основании приказа Департамента лесного комплекса Вологодской области от 14 ноября 2016 года № 1568 (редакции от 18.02.2021 № 193). Страховой фонд предназначен для обеспечения работ по лесовосстановлению в небуржайный период. Количество семян, находящихся в страховом фонде обла-

сти составляет 415,74 кг (ель европейская). Хранение семян страхового фонда осуществляется в рефрижераторном контейнере на специально оборудованном складе Вологодского лесного селекционно-семеноводческого центра (ЛССЦ).

Семена имеют определенный срок годности, поэтому избыток семян в страховых фондах целесообразно реализовать. В урожайные годы средства от реализации семян страхового фонда могли бы стать дополнительным источником доходов бюджетной системы Российской Федерации и источником финансирования работ по лесному семеноводству, так как собственником лесов является государство.

На основании приказа Минприроды России от 19 февраля 2015 года № 58<sup>2</sup> использование семян из страховых фондов производится государственным учреждениям для воспроизводства лесов на безвозмездной основе, иным юридическим и физическим лицам – на возмездной основе.

В Вологодской области отпуск семян из страхового фонда производится лесхозам для воспроизводства лесов на безвозмездной основе, но механизм отпуска семян из страхового фонда иным юридическим и физическим лицам не функционирует.

В соответствии с пунктом 10 Порядка, утвержденного приказом Минприроды России от 19 февраля 2015 года №58, отпуск семян лесных растений на возмездной основе осуществляется по ценам, устанавливаемым органом, осуществляющим формирование страхового фонда семян. Средства, полученные от реализации семян из страховых фондов, согласно указанной статье поступают в федеральный бюджет.

Таблица 2

**Основные недоработки Порядка, утвержденного приказом  
Минприроды России от 19 февраля 2015 года № 58, и пути их устранения**

Нормы, установленные приказом № 58		Проблемы	Предложения
1	Использование семян из страховых фондов на возмездной основе	Не применяется в Вологодской области	Отсутствуют полномочия по отпуску семян на возмездной основе
2	Отпуск семян лесных растений на возмездной основе осуществляется по ценам, устанавливаемым органом, осуществляющим формирование страхового фонда семян		Отсутствует форма договора о реализации семян. Отсутствует порядок определения стоимости семян
3	Средства, полученные от реализации семян из страховых фондов, поступают в федеральный бюджет		Отсутствие кода бюджетной классификации для поступления доходов

<sup>2</sup> Приказ Минприроды России от 19.02.2015 № 58 «Об утверждении Порядка формирования и использования страховых фондов семян лесных растений».

Указанные нормы Порядка не реализуются на практике. В таблице 2 приведены основные недоработки Порядка, утвержденного приказом Минприроды России от 19 февраля 2015 года № 58.

Органом, осуществляющим формирование страхового фонда семян лесных растений в Вологодской области, является Департамент лесного комплекса области, но полномочия по реализации семян отсутствуют. Следовательно, необходимо дополнить статью 83 Лесного кодекса Российской Федерации дополнительными полномочиями.

Документ, на основании которого можно производить отпуск (или реализацию) семян, отсутствует в правовой базе. Возможный вариант для реализации семян лесных растений – договор купли-продажи, установленный по аналогии с договором купли-продажи лесных насаждений. Порядок его заключения и форма договора должны устанавливаться нормативно-правовым актом федерального уровня.

В случае передачи полномочий по реализации семян лесных растений подведомственному автономному учреждению документом, на основании которого можно производить отпуск (или реализацию) семян, будет являться договор о реализации.

В любом случае доходы от реализации семян лесных растений из страхового фонда должны поступать в бюджетную систему Российской Федерации, которые, в свою очередь станут дополнительным источником для последующих расходов бюджета на выполнение мероприятий лесного семеноводства. Для поступления таких доходов необходимо введение нового кода бюджетной классификации.

Учитывая прогнозную оценку потребности в семенах среди лесопользователей и среднюю цену 1 кг семян, объем поступлений составит порядка 2 млн рублей в год, что увеличит объем финансирования лесного семеноводства на 50 %.

Таким образом, в результате внесения изменений в лесное и бюджетное законодательство будут созданы правовые основы для привлечения дополнительных источников финансирования лесного семеноводства.

**Дойников Павел Игоревич,**  
доцент кафедры экологического  
и природоресурсного права Университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук

## **О правовой природе жестокого обращения с животными**

Не совсем верно и справедливо обвинять в жестокости по отношению к животным, либо в склонности к подобным действиям, какие-либо группы и слои населения. Так как гуманизм по отношению к животным становится основой мировоззрения с каждым годом все большего количества людей. Характерно, что зоогуманизм среди определенного круга людей считается делом праздным, а жестокое обращение с животными ассоциируется с ма-лообразованными людьми с низкими доходами. Но если свести жестокость к животным к определенной закономерности, получается, что во всех нациях, конфессиях и стратах, найдутся люди повинные в названном «грехе»<sup>3</sup>.

С теологических позиций, на человека возложена нравственная обязанность великодушия и сострадания к животным, власть над тварями земными, разумная и благородная<sup>4</sup>. Тысячи лет прошли с тех пор, как человек вышел из дикого состояния<sup>5</sup>, но и в современном мире правовое положение животных позволяет добывать их на охоте, а также иным зверобойным промыслом<sup>6</sup>.

В современном мире за человеком сохраняется древнее, архаичное право распоряжаться животными как вещами, то есть собственностью<sup>7</sup>! Бесспорен факт того, что животные, пускай безгласны и бессовестны, тем не менее, способны чувствовать, страдать и думать<sup>8</sup>. Если распространить действие этих нравственных принципов на всех высших млекопитающих, то

<sup>3</sup> Драгилев Ф. О жестоком обращении с животными. С-Петербург. 1866. С. 3.

<sup>4</sup> Библия. Книги Священного Писания: Ветхого и Нового Завета. Канонические. В Русском переводе с Параллельными Местами. Первая Книга Моисеева: Бытие. Глава 1. Ст. 26–30. М., 1993. С. 1–2.

<sup>5</sup> Дробышевский С. Байки из грота: 50 историй из жизни древних людей / Станислав Дробышевский. М., 2018. С. 23–30.

<sup>6</sup> Дойников П.И. Фаунистическое право России и зарубежья: монография / П.И. Дойников. М., 2021. С. 132–140.

<sup>7</sup> Дойников П.И. О качественном совершенствовании законодательства об охране животного мира // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). 2021.№8.С. 118–125.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 27.12.2018 N 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ст. 4. // «С3 РФ», 31.12.2018, N 53 (часть I), ст. 8424.

участь всех животных качественно улучшилась бы. Эти изменения являлись бы качественным искоренением варварского отношения к животным, укоренившегося в качестве нормы среди людей<sup>1</sup>.

Следствием овеществленного положения животных является человеческая жестокость, граничащая с садизмом. У животных отрезают уши, языки, хвосты, выкалывают глаза, снимают кожу с живых животных, калечат другие части тела. Подобных примеров огромное множество<sup>2</sup>. Человечество жестоко по отношению к животным, фантазия его злодяйний несравненно шире благих начинаний<sup>3</sup>. Бытовало суеверие, будто бы вываренные в кипятке кости черных котов обладают сверхъестественной силой. А в ряде областей России из мяса ежей изготавливали студень. Описать все случаи бессмысленной жестокости, как по отношению к домашним животным, так и диким, в связи с количеством подобных случаев, невозможно.

В России, до революций 1917 года, даже образованные люди проявляли беспощадное глумление по отношению к животным. Отчасти причиной подобного являлось убеждение, что у животных нет души. Памятна это обстоятельство, дети, бывали и к сожалению бывают, крайне беспощадны к животным<sup>4</sup>. Они бросают в них камнями, бьют палками, ломают конечности, а иногда подвешивают за ноги, топят в воде, морят голодом, варят живьем, отрезают хвосты, уши, лапы, выкалывают глаза и совершают прочие зверства, уподобляясь взрослым<sup>5</sup>.

Зоогуманизм, в предшествующие исторические эпохи, приобретал и продолжает приобретать гипертрофированные и даже абсурдные черты. Например, воспринимаемое как пережиток варварства, кормление хищных животных в зоопарках и зверинцах другими животными, в том числе курами и кроликами<sup>6</sup>. Эта необходимая для содержания хищных животных «жестокость», продолжает оцениваться в качестве показательного злодейства. Критики вопиют, зачем содержать подобных змеев и самих змей в неволе? Получается, только для того, чтобы они поедали живьем других животных, сажаемых к змеям в вольер человеком! В дикой природе только инстинкты и естественные навыки отдают животных на съедение хищникам, а иногда и самого человека! Сажать животных на съедение к хищникам в клетку, не одно и тоже!

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. В связи с исследованиями Льюиса Г. Моргана. Избранные сочинения. В 9-ти т. т. 6. М., 1987. С. 111–114.

<sup>2</sup> <https://www.5-tv.ru/news/117344/>(дата обращения: 7. 10. 2021).

<sup>3</sup> 2 <https://blognews.am/rus/news/246394/podschitano-skolko-zhivotnykh-chelovek-sedaet-za-svoyu-zhizn.html>(дата обращения: 28.11.2021).

<sup>4</sup> Драгилев Ф. Указ. соч. с. 7.

<sup>5</sup> [https://oren.aif.ru/society/event/kachelyami\\_po\\_psihike\\_pochemu\\_deti\\_stanovyatsya\\_zhivoderami](https://oren.aif.ru/society/event/kachelyami_po_psihike_pochemu_deti_stanovyatsya_zhivoderami)(дата обращения 8. 10. 2021).

<sup>6</sup> Драгилев Ф. Указ. соч. с. 8.

Значительной части человеческого сообщества мало довольствоваться звуками пения соловьев и других певчих птиц в естественной для птиц среде обитания. Люди отлавливают подобных птиц для угождения своему эгоизму, лишают птиц свободы, заточая их в клетки. Порицания и запрета на законодательном уровне заслуживают также торговля и отлов птиц для подобных целей<sup>7</sup>.

С регулярной периодичностью представители человеческого вида оставляют на произвол судьбы щенят и котят, зачастую успевших прозреть, то есть живущих около двух недель! Нужно полагать, что подобное, пример вопиющей безответственности в отношениях с животными! Как и факт наличия в городских пространствах бродячих животных! Резонно поставить вопрос! В результате каких обстоятельств животные оказываются без владельцев и предоставлены сами себе? В итоге включается в действие общественный механизм отлова животных! С отловленными животными – новый виток жестокостей, так как «это гадина вредная, противная, ее надо мучить»<sup>8</sup>. Очевиден факт того, что жестокость по отношению к животным порождена странной особенностью природы человека и безответственностью его поступков.

Бессмысленность жестокости по отношению к животным приобретала и абсурдные формы, в духе механистического восприятия их Рене Декартом, как живых, бесчувственных машин<sup>9</sup>. Зоогуманисты дореволюционной России описывают случаи отрезания части тела животного, в частности, ноги теленка, у не умерщвленного существа<sup>10</sup>. Животное оставляли мучится от боли до часу времени, по истечении которого перерезали горло.

Примечательно, что отдельно отмечалась жестокость к животным, проявляемая крестьянским сословием, в особенности в отношении лошадей. Интересно, что в случае скоропостижной смерти животного от перенесенных побоев, голода и иных лишений, крестьяне искренне о нем горевали и оплакивали<sup>11</sup>!

Можно согласиться с мнением о том, что сострадание и сочувствие у женщин несравненно более развито, чем у мужчин! Маловероятно, что женщина пройдет мимо истязаемого животного. Совершенно очевидно, что за несчастное существо она вступится, хотя бы словом, а значительная часть и делом. В древнем Риме свидетельствуется случай вынесения приговора к смертной казни человеку, за причинение смерти голубю<sup>12</sup>!

---

<sup>7</sup> <https://voorors.ru/viewtopic.php?f=342&t=3349>(дата обращения: 9.10. 2021).

<sup>8</sup> Драгилев Ф. Указ. соч. с. 10.

<sup>9</sup> Дойников П.И. Фаунистическое право России и зарубежья: монография / П.И. Дойников. М., 2021. С. 38.

<sup>10</sup> Драгилев Ф. Указ. соч. с. 12.

<sup>11</sup> Драгилев Ф. По поводу жестокого обращения с лошадьми. С-Петербург, 1857.

<sup>12</sup> Драгилев Ф. Указ. соч. с. 15.

## **Список использованных источников:**

1. Библия. Книги Священного Писания: Ветхого и Нового Завета. Канонические. В Русском переводе с Параллельными Местами. Первая Книга Моисеева: Бытие. Глава 1. Ст. 26–30. М., 1993.
2. Дойников П.И. Фаунистическое право России и зарубежья: монография / П.И. Дойников. М., 2021.
3. Дойников П.И. О качественном совершенствовании законодательства об охране животного мира // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). 2021. № 8.
4. Драгилев Ф. По поводу жестокого обращения с лошадьми. С-Петербург, 1857.
5. Драгилев Ф. О жестоком обращении с животными. С-Петербург. 1866.
6. Дробышевский С. Байки из грота: 50 историй из жизни древних людей / Станислав Дробышевский. М., 2018.
7. Маркс К., Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. В связи с исследованиями Люиса Г. Моргана. Избранные сочинения. В 9-ти т. т. 6. М., 1987.
8. Федеральный закон от 27.12.2018 N 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ст. 4. // «СЗ РФ», 31.12.2018, N 53 (часть I), ст. 8424.
9. <https://www.5-tv.ru/news/117344/> (дата обращения: 7. 10. 2021).
10. 2 <https://blognews.am/rus/news/246394/podschitano-skolko-zhivotnykh-chelovek-sedaet-za-svoyu-zhizn.html> (дата обращения: 28.11.2021).
11. [https://oren.aif.ru/society/event/kachelyami\\_po\\_psihike\\_pochemu\\_deti\\_stanovyat-sya\\_zhivoderami](https://oren.aif.ru/society/event/kachelyami_po_psihike_pochemu_deti_stanovyat-sya_zhivoderami) (дата обращения 8. 10. 2021).
12. <https://voorors.ru/viewtopic.php?f=342&t=3349> (дата обращения: 9.10. 2021).

**Донец Сергей Петрович,**  
доцент кафедры уголовного права  
и криминологии Северо-Западного института  
(филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доцент кафедры юриспруденции ИУЭиЮ  
Вологодского государственного университета,  
кандидат юридических наук,  
доцент, председатель Коллегии адвокатов  
«СФЕРА» АП Вологодской области

## **Форма вины при нарушении правил охраны окружающей среды**

По установившемуся мнению в теории уголовного права и в правопримени-  
тельной практике, малое число экологических преступлений, совершенных только  
умышленно, связано с правилом ч. 2 ст. 24 УК РФ, когда деяние, совершенное  
только по неосторожности, признается преступлением лишь в случае, если это  
специально предусмотрено соответствующей статьей Особенной части УК РФ<sup>13</sup>.

Верховный Суд Российской Федерации в п. 4 Постановления от 18 октября  
2012 г. «О применении судами законодательства об ответственности за на-  
рушения в области охраны окружающей среды и природопользования» указал,  
что исходя из положения ч. 2 ст. 24 УК РФ, если в диспозиции статьи главы 26  
УК РФ форма вины не конкретизирована, то соответствующее экологическое  
преступление может быть совершено умышлено или по неосторожности при  
условии, если об этом свидетельствуют содержание деяния, способы его совер-  
шения и иные признаки объективной стороны экологического преступления.

Анализируя конкретные составы экологических преступлений, необ-  
ходимо особо подчеркнуть, что наибольшие проблемы в них обусловлены:  
1) конструкцией основного и квалифицированного составов; 2) признаками  
объективной стороны: объектом, ценностью охраняемого блага, способом со-  
вершения и последствиями; 3) признаками субъективной стороны: формами  
вины и как следствие второй и третьей причины; 4) необходимостью ограни-  
чения экологического преступления от административного правонарушения,  
а также криминализации или декриминализации противоправного деяния.

В УК РСФСР не было специальной главы, посвященной именно экологи-  
ческим преступлениям. Нормы об охране природы содержались в разных главах,  
преимущественно в главе шестой – Хозяйственные преступления – и были ори-

---

<sup>13</sup> Артамонова М.А. К вопросу о форме вины в экологических преступлениях // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». – 2014. – № 1 (15). – С. 45.

ентированы на «то, чтобы положить конец расхищению природных ресурсов»<sup>1</sup>. В современном уголовном законе (глава 26 УК РФ) форма и содержание составов экологических преступлений приведено в соответствие с иерархией социальных ценностей правового демократического государства и общепринятых международных норм, направленных на защиту экологии как основы жизнедеятельности человека, что становится особенно актуальным на фоне современных природных и техногенных катастроф последних лет, а также негативного воздействия человека на окружающую среду при нерациональном использовании ресурсов, увеличении объема отходов, росте потребления генно – модифицированных продуктов и т. д<sup>2</sup>. Но и при указанных позитивных изменениях мы не можем дать научное определение объекту экологических преступлений. Более того, в теории уголовного права давно ведется дискуссия по поводу правовой природы объекта преступления. Например, А.В. Наумов считает, что господствующая ныне теория объекта преступления как общественных отношений, охраняемых уголовным законом, не может быть признана универсальной и вполне возможно вернуться к теории объекта как правового блага, созданной еще в конце XIX века в рамках классической и социологической школы уголовного права. То есть в наличии в науке и на практике есть все предпосылки возвращения к теории объекта как правового блага<sup>3</sup> В дореволюционных исследованиях многие криминалисты придерживались именно такой точки зрения. Но при этом Н.С. Таганцев, говоря о понимании объекта преступления и преступления, выступал за одинаковое признание вредоносности и противоправности действия. Если с одной стороны, отмечал выдающийся криминалист, «несомненно, что преступное действие хотя и имеет своим непосредственным объектом конкретное благо, но сущность его не исчерпывается вредом и опасностью, причиняемыми этому благу, а по преимуществу заключается в противодействии, оказываемом им господству права», но с другой стороны, также очевидно, что сравнительная тяжесть отдельных преступных действий определяется значением правоохраняемого интереса<sup>4</sup>. А.Ф. Кистяковский объектом преступления называл человека со всеми правами и учрежде-

---

<sup>1</sup> Тангиев Б.Б. Десятилетний опыт действия главы 26 УК РФ (криминологический и уголовно-правовой аспекты) // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке: материалы 4-й Международной научно-практической конференции. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 464.

<sup>2</sup> См.: Редникова Т.В. Предупреждение негативного воздействия на окружающую среду различных видов продукции средствами уголовного закона в эпоху глобализации // Научные основы уголовного права и процессы глобализации: материалы V Российского конгресса уголовного права (27–28 мая 2010 года). – Москва: Проспект, 2010. – С. 168.

<sup>3</sup> См.: Наумов А.В. Российское уголовное право. Общая часть: Курс лекций. – М., 1996. – С. 147.

<sup>4</sup> См.: Таганцев Н.С. Русское уголовное право: Лекции. Часть Общая. Т. 1. – М., 1994. – С. 33–34.

ниями, «которые им, как существом общественным, создаются»<sup>5</sup>. Н.Д. Сергиевский также подчеркивал двойкого рода направленность преступления, называя объектами преступления правовые нормы и конкретные блага: «Таким образом, возникает как бы двойной объект преступных деяний: во-первых, в качестве объекта представляется, ближайшим образом, непосредственный объект посягательства, а затем, во-вторых, отвлеченный интерес всего общежития, нарушаемый неисполнением соответствующего предписания закона. Только соединение обоих моментов образует понятие объекта, вместе с тем обосновывает состав преступного деяния: нарушение нормы закона невозможно без посягательства на конкретные блага или интересы; одно же посягательство на эти последние, если за ними не стоит нарушение нормы закона, не будет преступным»<sup>6</sup>.

Субъективная сторона лишь незначительного ряда составов экологических преступлений, как уже было сказано выше, характеризуется умышленной формой вины (ст. 256, 258 и др.). Некоторые преступления против окружающей среды могут совершаться как с умышленной, так и неосторожной формой вины (ст. 250, 251, 257, 261)<sup>7</sup>. Наибольшие трудности в квалификации вызывают преступления, в том числе и экологические преступления, совершенные только по неосторожности. Недаром законодатель в ч. 2 ст. 24 УК РФ указал на то, что деяние, совершенное только по неосторожности, признается преступлением лишь в случае, когда это специально предусмотрено соответствующей статьей Особенной части настоящего кодекса. И в данном случае напрашиваются, по крайней мере, два вывода:

1. Если деяние совершено только по неосторожности и на это не указывается в соответствующей статье Особенной части, то такое деяние не может признаваться преступлением (ч.2 ст. 24 УК РФ) и служит основанием для отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела (п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ).

2. Если же в нормах Особенной части не говорится, что это деяние может совершиваться только по неосторожности, то, следовательно, лицо, совершившее это деяние, может нести уголовную ответственность за умышленное преступление<sup>8</sup>.

В защиту первого положения говорят Рекомендации 12-го конгресса Международной ассоциации по уголовному праву (Гамбург, 1979), согласно которым «при решении вопроса о том, должно ли быть неосторожное пре-

<sup>5</sup> Кистяковский А.Ф. Элементарный учебник общего уголовного права с подробным изложением начал русского уголовного законодательства. Часть Общая. – Киев, 1882. – С. 310–318.

<sup>6</sup> Сергиевский Н.Д. Русское уголовное право: Пособие к лекциям. Часть Общая. – Петроград, 1915. – С. 243.

<sup>7</sup> См.: Уголовное право России. Часть Особенная: Учебник для вузов / Отв. ред. проф. Л.Л. Кругликов. – М.: Издательство БЕК, 1999. – С. 517.

<sup>8</sup> См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: (постатейный) / [Дуянов В.К. и др.]; отв. ред. Л.Л. Кругликов. – М.: Волтерс Клювер, 2005. – С. 54.

ступление криминализировано или декриминализировано, необходимо принимать в расчет все аспекты того влияния, которое подобное решение окажет на экологические, и другие факторы в конкретном контексте социального развития (п. 3 «а»). В качестве «нарушения уголовного закона» должны рассматриваться случаи грубой небрежности, которая с социальной точки зрения причинит вред социальным и индивидуальным ценностям и благосостоянию (п. 3 «б»). Уголовная ответственность за неосторожные преступления должна наступать в соответствии с принципом виновности за действия, повлекшие серьезное причинение вреда, который лицо предвидело или могло предвидеть, а также в случаях, когда законом учитывается степень опасности соответствующих нарушений правил безопасности (п. 4 «а»)<sup>9</sup>.

Например, согласно ч. 1 ст. 247 УК РФ производство запрещенных видов опасных отходов, транспортировка, хранение, захоронение, использование или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил, если эти деяния создали угрозу существенного вреда здоровью человека или окружающей среде... – является преступлением небольшой тяжести и наказывается от штрафа до лишения свободы. При назначении наказания учитывается в числе прочих обстоятельств степень и содержание вины, как совокупность психических отношений лица ко всем объективным признакам инкриминируемого ему преступления<sup>10</sup>. В самом уголовном законодательстве понятие степени вины отсутствует. В абз. 2 п. 2 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 29 июня 1979 г. «О практике применения судами общих начал назначения наказания» разъясняется, что «при определении степени общественной опасности совершенного преступления следует исходить из совокупности всех обстоятельств, при которых было совершено конкретное преступное деяние (форма вины, мотивы, способ, обстановка и стадия совершения преступления, тяжесть наступивших последствий, степень и характер участия каждого из соучастников в преступлении и др.)»<sup>11</sup>. В КоАП РФ есть статья 8.6. – Порча земель, в части второй предусматривающая административную ответственность за уничтожение плодородного слоя почвы, порчу земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления. В Толковом словаре русского языка под правилами понимаются постановления, предписания, устанавливающие порядок

<sup>9</sup> См.: Уголовное право России. Общая часть: Учебник / Под ред. Ф.Р. Сундурова, И.А. Тарханова. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2009. – С. 303.

<sup>10</sup> См.: Парог А.И. Проблемы субъективной стороны преступления. – М., 1991. – С. 14.

<sup>11</sup> См.: Сборник постановлений Пленумов Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам. – С. 31.

чего-нибудь, а под порядком понимаются правила, по которым совершается что-нибудь<sup>12</sup>. Само нарушение порядка – это проступок, нарушающий правила поведения и не представляющий общественной опасности. Пониженная степень общественной опасности (вины) может характеризоваться неосторожной формой вины. Следовательно, нарушение правил чаще всего, если не всегда может происходить с неосторожной формой в виде небрежности, присущей пониженной степени вины в материальных составах. Но возможность неосторожного совершения преступления с формальным составом также не исключается<sup>13</sup>. На это указывал Верховный Суд РФ в п. 20 постановления № 14 от 05.11. 1998 г., полагая, что вред, причиненный нарушением экологического законодательства, подлежит возмещению «независимо от того, причинен ли вред в результате умышленных действий (бездействия) или по неосторожности»<sup>14</sup>. В случае признания совершения экологических преступлений с прямым умыслом, например, в той же зоне экологического бедствия, по нашему мнению, скорее это должно квалифицироваться по ст. 281 УК РФ – Диверсия. Это не бесспорно, но мы рискнем приведенные выводы предложить для дальнейшей дискуссии относительно особенности конструкции и формы вины составов экологических преступлений<sup>15</sup>. Что же касается составов экологических преступлений, то в данном случае объектом должна признаваться окружающая природная среда как биологическая основа жизни, здоровья и деятельности человека.

---

<sup>12</sup> См.: Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская АН., Российский фонд культуры; 2-е изд., испр. и доп. – М.: АЗЪ, 1994. – С. 566, 556.

<sup>13</sup> См.: Рарог А.И. Субъективная сторона и квалификация преступлений. – М.: ООО «Профтехобразование», 2001. – С. 54.

<sup>14</sup> Сборник постановлений Пленумов Верховных Судов СССР и РСФСР (Российской Федерации) по уголовным делам. – М., 200. – С. 500.

<sup>15</sup> Донец С.П. Особенности конструкции составов экологических преступлений // Экология и уголовное право: поиск гармонии: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной подготовке XXII Олимпийских зимних и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи (Геленджик, 6–9 октября 2011 г.) / под ред. В.П. Коняхина и М.Л. Прохоровой. – Краснодар: Изд-во «ЭДВИ», 2011. – С. 325.

**Елисеев Вячеслав Сергеевич,**  
доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры по научной работе экологического  
и природоресурсного права Университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

## **Обеспечение права на благоприятную окружающую среду в сельском хозяйстве**

Объектом экологического воздействия (с позиции сельскохозяйственного взгляда) выступают земля (почвы) в естественном состоянии, растительный и животный мир.

Важное отличие, характерное для сельского хозяйства: в какой степени экологическое воздействие соотносится с сельскохозяйственным воздействием.

Здесь можно выделить две крайние позиции: во-первых, сельскохозяйственное воздействие не связано с экологическим воздействием, а имеет самостоятельное значение.

С этой позиции предметом экологического воздействия являются только, пожалуй, сенокосы и пастища, целью которых является естественное снабжение сельскохозяйственных животных кормами, а любое сельскохозяйственное воздействие необходимо рассматривать как фактор воздействия на экологию, положительное или отрицательное. Соответственно, сельскохозяйственные растения и животные не являются составной частью экологической системы, и рассматриваются как факторы внешнего воздействия на природу.

Вторая позиция состоит в том, что для сельского хозяйства сельскохозяйственное воздействие является составной частью экологии, а ее необходимость определяется целесообразностью выращивания того или иного вида сельскохозяйственной продукции (растениеводства или животноводства).

С этой позиции в аграрном праве введено понятие «аграрной экосистемы», которая включает в себя пашни, пастища, луга, животноводческие комплексы и др. и рассматривается как «искусственно созданная или измененная человеком экосистема, которая имеет пространственно-территориальные границы, в которой природные и природно-антропогенные объекты взаимодействуют между собой как единое функциональное целое, связаны обменом веществом, энергией и воздействием человека, с целью улучшения сельскохозяйственного производства»<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Аграрное право России: учебник для прикладного бакалавриата и магистратуры / под ред. А.П. Анисимова и О.В. Поповой. М.: Издательство Юрайт, 2021. С. 358.

Основная проблема правового регулирования указанных отношений заключается в том, что законодательство, в том числе экологическое, лишь частично согласовано с сельскохозяйственным регулированием.

Элементы аграрной экосистемы и факторы воздействия на нее нуждаются в классификации.

Следует выделить *три основных элемента аграрной экосистемы*: почвы, сельскохозяйственные растения и сельскохозяйственные животные, в зависимости от которых выделяются те или иные факторы воздействия на аграрную экосистему.

**1. Почка** является значимым компонентом аграрной экосистемы, который надо воспринимать как уникальный природный объект и как важное средство производства. В законодательстве почвам уделяется значительное место: базовым выступает *Федеральный закон «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»<sup>1</sup>*, согласно ст. 1 которого под «плодородием земель сельскохозяйственного назначения» понимается «способность почвы удовлетворять потребность сельскохозяйственных культурных растений в питательных веществах, воздухе, воде, тепле, биологической и физико-химической среде и обеспечивать урожай сельскохозяйственных культурных растений».

Воздействие на нее нужно рассматривать под углом зрения следующих мероприятий:

Статья 5 Федерального закона «О мелиорации»<sup>2</sup> различает такие виды мелиорации, как гидро-, агролесо-, культуртехническая и химическая мелиорация, – каждая из них имеет свое место в улучшении почв.

Не менее важной является **химическая мелиорация** земель, которая состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий по улучшению химических и физических свойств почв. При этом химическая мелиорация земель включает в себя известкование почв, фосфоритование почв и гипсование почв (ст. 9 Закона).

Кроме мелиорации, на почву, как составную часть аграрной экосистемы, воздействуют следующие факторы:

- система обработки почвы;
- система удобрения;
- борьба с сорными растениями (сорняками);
- борьба с вредителями и болезнями сельскохозяйственных культур;
- семеноводство;
- система мероприятий по охране почв от вредного действия воды и ветра, – последняя проводится в рамках мероприятий по мелиорации.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // СЗРФ. 1998, № 29. Ст. 3399; 2020. № 31 (часть I). Ст. 5067.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель» // СЗРФ. 1996. № 3. Ст. 142; 2020. № 50 (часть III). Ст. 8074.

2. Для сельскохозяйственных культур важнейшим фактором выступает *система севооборота*, размещение и специализация которых связаны как с административно-территориальным делением страны, так и с потребностями рынка.

Для севооборота большое значение имеет *последовательность выращивания растений*: например, для выращивания картофеля полезными являются такие предшественники, как озимые зерновые, зернобобовые, яровые зерновые; для кукурузы – озимые зерновые, картофель, зернобобовые, яровая пшеница, овес и ячмень; для озимых зерновых (пшеница, рожь, ячмень) – зернобобовые, кукуруза на зеленый корм и силос, озимые зерновые<sup>3</sup>.

На сельскохозяйственные растения *также влияют* такие факторы, как

- система удобрения;
- борьба с сорными растениями (сорняками);
- борьба с вредителями и болезнями сельскохозяйственных культур;
- семеноводство.

Отличие данных факторов от аналогичных мероприятий, действующих на почвы, заключаются в том, что они имеют не общий, а индивидуальный характер, направленный на конкретные культуры растениеводства.

3. Что касается сельскохозяйственных животных, то «эффективность развития животноводческой отрасли в России напрямую зависит от нескольких факторов»: во-первых, «правильного кормления с разнообразием рациона, с полноценным набором аминокислот, протеина и витаминов, при нехватке которых появляется необходимость в использовании разного рода добавок»; во-вторых, «оптимальных условий содержания, оказывающих существенное влияние на эффективность функционирования данной отрасли. Как минимум, помещения для содержания скота должны соответствовать санитарным требованиям, а сами хозяйства должны быть обеспечены кормами, водой (в том числе горячей), теплом, электроэнергией и подъездными путями, обеспечивающими круглогодовой подвоз кормов и вывоз продукции, отходов производства (навоза, подстилки и т. д.)»; в-третьих, «развития и укрепления племенной базы: необходимо не только приобретать зарубежных особей, отличающихся своей продуктивностью, породой, отмеченной мировыми производителями, но и активнее заниматься выведением отечественных пород животных, способных конкурировать с лучшими мировыми породами. Не случайно в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации развитие племенного дела обозначено в числе основных направлений государственной политики»; в-четвертых, «постоянного ветеринарного контроля. Важно проводить профилактические мероприятия, направленные на снижение падежа скота из-за разного рода болезней»<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Курбанов С.А. Земледелие: учеб. пособие для СПО / С.А. Курбанов. 2-е изд., испр. и доп., М: Издательство «Юрайт», 2019. С. 117–118.

<sup>4</sup> Аграрное право России: учебник для прикладного бакалавриата и магистратуры / под ред. А.П. Анисимова и О.В. Поповой. М.: Издательство Юрайт, 2021. С. 303–304.

**Зотиков Алексей Валерьевич,**  
начальник управления по профилактике  
коррупционных правонарушений  
Администрации Губернатора  
области Правительства Вологодской области

## **Реализация антикоррупционной политики в органах государственной власти и местного самоуправления**

Одной из наиболее актуальных и важных задач развития современного государства является разработка правовых методов и средств противодействия и борьбы с коррупцией.

Для устранения факторов, способствующих возникновению и существованию коррупции, требуется адекватное воздействие на эти факторы. Такое воздействие, приводящее к снижению уровня коррупции, как новый этап российской антикоррупционной политики, определил Федеральный закон «О противодействии коррупции».

Закон определяет, что «проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции» относится к «основным направлениям деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции», которые также обозначены в законе.

Такой подход позволяет определить меры и средства, взаимодействие, систему критериев и показателей деятельности в сфере противодействия коррупции.

Таким образом, антикоррупционная политика в органах государственной власти, органах местного самоуправления – это комплекс принципов, система взаимосвязанных процедур и специальных мероприятий, направленных на профилактику и предупреждение коррупционных правонарушений государственных (муниципальных) служащих.

Целью антикоррупционной политики является снижение уровня коррупции и обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз, связанных с коррупцией.

Задачами, на которые направлена антикоррупционная политика являются:  
предупреждение коррупционных правонарушений;

создание правового механизма, препятствующего подкупу лиц, имеющих публичный статус;

обеспечение ответственности за коррупционные правонарушения во всех случаях, прямо предусмотренных нормативными правовыми актами;

возмещение вреда, причиненного коррупционными правонарушениями;

мониторинг коррупциогенных факторов и эффективности мер антикоррупционной политики;

формирование антикоррупционного общественного сознания.

Для разработки и реализации антикоррупционной политики в органах власти необходимо проведение ряда этапов: это непосредственно сама разработка, согласование, утверждение и информирование, реализация, анализ и оценка внедрения, корректировка мер.

Министерство труда России еще в 2013 году подготовило и направило в регионы методические рекомендации по разработке и принятию мер по предупреждению и противодействию коррупции. Они определяют единые требования к организации работы по обеспечению профилактики и противодействию коррупции в организациях независимо от их форм собственности, организационно-правовых форм и отраслевой принадлежности. Данные рекомендации предусматривают соблюдение перечня мер, установленных в Федеральном законе «О противодействии коррупции».

Это прежде всего:

- назначение должностных лиц, которые будут нести ответственность за профилактику и предупреждение коррупционных правонарушений;
- обеспечение взаимодействия с правоохранительными органами;
- осуществление мероприятий по предотвращению и урегулированию конфликта интересов и другие.

Конкретный перечень профилактических мероприятий должен закрепляться в антикоррупционных программах (планах мероприятий по противодействию коррупции).

Профилактические мероприятия должны включать в себя систему взаимосвязанных, взаимодополняющих мер, объединённых одной целью – предупреждение коррупционных рисков.

В каждом государственном органе, органе местного самоуправления существует определенная категория лиц, находящихся в зоне повышенного коррупционного риска. Для них должны устанавливаться специальные обязанности в связи с предупреждением и противодействием коррупции. Как правило, это служащие, выполняющие функции государственного (муниципального) управления.

Для эффективного внедрения антикоррупционных мер необходимо регулярно проводить мониторинг осуществления антикоррупционной политики, по результатам которого вносить изменения и дополнения.

В деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на регулярной основе принимаются планы, направленные на такие мероприятия. По данным планам готовятся отчеты, анализ и предложения по совершенствованию деятельности.

Важно отметить, что положительный имидж государственного органа, органа местного самоуправления позволяет:

– защитить от коррупционных побуждений со стороны недобросовестных граждан, представителей бизнес-структур;

– предупредить вымогательства незаконного вознаграждения, поскольку изначально известно, что такое предложение будет отвергнуто.

Так уж сложилось, что на протяжении многих веков в России приносить подати служащим не считалось преступлением, а наоборот, всячески поощрялось. Народ знал, что без каких-то вознаграждений, не станут решаться вопросы, и тем самым, вручение и принятие податей стало обычным явлением, обязательным для одних, и выгодным для других.

Поэтому важнейшим направлением антикоррупционной политики должно стать также изменение общественного мнения, восприятия коррупции. Ежегодно для изучения мнения населения региона о состоянии коррупции проводятся социологические исследования. Опрос общественного мнения проводится в двух направлениях:

«бытовая коррупция», возникающая между обычными гражданами и должностными лицами;

и «деловая коррупция», в основе которой лежит связь представителей бизнеса и власти.

Результаты исследования, проведенного в 2021 году по «бытовой коррупции» показали следующее:

– удовлетворены итогом обращения в государственные и муниципальные учреждения – 80 % опрошенных;

– абсолютному большинству жителей области (85 %) при обращении в госучреждения не пришлось решать проблему с помощью вознаграждения;

– не сталкивались с ситуацией, требующей дачи взятки, вручения какого-либо подарка для достижения цели 87 % респондентов;

– половина жителей региона считают, что коррупционные ситуации возникают по вине тех, кто дает взятки;

– к наиболее честным общественным организациям отнесены средние школы, училища, техникумы (мнению 59 % опрошенных). Вузы, социальные и медицинские учреждения получили в этом рейтинге по 48 % голосов вологжан.

Итоги исследования по «деловой коррупции» показали следующее:

– 86,2 % предпринимателей редко сталкиваются с необходимостью решения проблемы с помощью неформальных платежей;

– 72,4 % респондентов не попадали в ситуации, когда должностные лица органов власти предъявляли их организации незаконные требования;

– почти половина предпринимателей (45 %) утверждает, что коррупция больше мешает работе организаций, чем помогает.

Предприниматели считают, что эффективными способами борьбы с коррупцией являются: привлечение СМИ и публичное осуждение коррупции

(56 %), ужесточение наказания (55 %), информирование о способах борьбы с коррупцией (54 %), упрощение процедуры предоставления услуг органами власти (53 %), повышение прозрачности административных процедур (52 %).

И действительно, в современном мире воздействие средств массовой информации и сети Интернет направлены, прежде всего, на широкие массы общества. Учитывая то, что каждый член общества – это потенциально возможный субъект коррупционной деятельности, особую роль в формировании эффективной системы информационно-просветительских мер призваны сыграть именно средства массовой информации.

Предполагаем, что СМИ и Интернет могут выполнять следующие функции для пресечения коррупционных процессов:

1. Информирование населения о жизни без коррупции. Прежде всего, необходимо показать населению самые быстрые законные способы взаимодействия с государственными и общественными институтами. Часто коррупция возникает именно по причине незнания населением прямых, эффективных и оперативных механизмов взаимодействия с нужными инстанциями.

2. Также одной из функций является содействие увеличению степени открытости государственных органов, что позволит общественности быть информированными об их деятельности и некоррупционных способах взаимодействия с ними. Эта мера сделает обратную связь с общественностью более эффективной и позволит более адекватно адаптироваться и отвечать запросам населения, что также снизит процент коррупции.

3. Также важно информирование о профилактических антикоррупционных мероприятиях и пропаганда отрицательного отношения к коррупции.

Вместе с тем в большинстве случаев у представителей средств массовой информации возникают трудности в создании публикации направленной на профилактику коррупции. По мнению некоторых СМИ, информационная просветительская работа по вопросам противодействия коррупции не интересна аудитории, что способствует негативными отзывам и потере рейтинга в кругу читателей.

Но поскольку мы живем в век информации, где она является основным ресурсом, при грамотном использовании всех преимуществ СМИ и сети Интернет влияние на поведение граждан, по нашему мнению, станет максимальным.

Подводя итоги выше сказанному, следует отметить, что антикоррупционная политика в государственных органах, органах местного самоуправления должна предусматривать комплексное осуществление правовых, политических, организационных, технических и финансовых мероприятий, обеспечивающих развитие необходимых механизмов, реализация которых позволит создать серьезные предпосылки для изменения ситуации в сфере противодействия коррупции, что в свою очередь должно способствовать повышению уровня доверия населения к органам власти.

**Ивакин Виктор Иванович,**  
доцент кафедры административного права,  
экологического права, информационного права  
Российского университета транспорта (РУТ/МИИТ)

## **Правовая охрана окружающей природной среды, автодорожный комплекс и экологическая ответственность**

Автодорожный комплекс включает автомобильные дороги общего пользования, автосервис, юридических и физических лиц, которые осуществляют обследование и изыскание, строительство, проектирование, реконструкцию, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования, добычу и переработку нерудных материалов и иную деятельность, связанную со строительством, реконструкцией, ремонтом и содержанием автомобильных дорог. Автодорожный комплекс включает также иные объекты, связанные с автомобильным транспортом. Например, по нашему мнению, сюда относятся, кроме того, гаражные кооперативы.

Вопросы правовой охраны окружающей среды, экологической ответственности, связанной с деятельностью объектов автодорожного комплекса, в том числе, ГСК, нередко встречаются и в судебной деятельности. Для примера обратимся к практике высшего судебного органа. Например, к определению Верховного суда РФ № 308-ЭС19-20723 от 15 ноября 2019 года<sup>5</sup>. Так, в одном из судебных заседаний этой структуры была рассмотрена кассационная жалоба гаражного кооператива «Авто-Дом» г. Горячий Ключ на постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 06.08.2019 по делу № А32-40361/2018. В указанном судебном заседании ВС РФ было установлено, что гаражный кооператив «Авто-Дом» обратился в Арбитражный суд Краснодарского края с заявлением о признании незаконным решения администрации муниципального образования «Город Горячий Ключ», содержащегося в сообщении от 27.06.2018 № 1550, об отказе в выдаче разрешения на строительство; об обязании администрации в двухнедельный срок с даты вступления решения суда в законную силу выдать разрешение на строительство объекта капитального строительства «Стоянка для легковых автомобилей надземного закрытого типа по адресу: Краснодарский край, г. Горячий Ключ, ул. Пономаренко, 1». Арбитражный суд Краснодарского края решением от 20.12.2018, оставленным без изменения постановлением Пятнадцатого

<sup>5</sup> <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-15112019-n-308-es19-20723-po-delu-n-a32-403612018/> (Дата обращения: 30.03.2022).

арбитражного апелляционного суда от 19.03.2019, удовлетворил требования Общества. Исходя из этой части текста не совсем ясно с терминологией цитируемого определения, а именно с дефиницией «Общество». Что означает этот термин, откуда появился? Ответ нами не получен. Предполагаем, что таким обществом является названный гаражно-строительный кооператив «Авто-Дом». Хотя, ознакомление с рядом документов, которые удается получить на сайте данной организации не свидетельствуют о том, что ГСК является обществом с юридической точки зрения, например, ЗАО или ОАО.

В свою очередь, из цитируемого определения далее следует, что Арбитражный суд Северо-Кавказского округа постановлением от 06.08.2019 отменил решение от 20.12.2018 и постановление апелляционного суда от 19.03.2019 и отказал в удовлетворении требований Общества.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Общество, ссылаясь на нарушение судом кассационной инстанции норм материального и процессуального права, просило отменить постановление окружного суда и оставить в силе решение суда первой инстанции и постановление апелляционного суда.

Согласно пункту 1 части 7 статьи 291.6 Арбитражного процессуального кодекса РФ по результатам изучения кассационной жалобы судья ВС РФ выносит определение об отказе в передаче жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии Верховного Суда РФ. Такое решение может быть принято, если изложенные в жалобе доводы не подтверждают существенных нарушений норм материального права и (или) норм процессуального права, повлиявших на исход дела, и не являются достаточным основанием для пересмотра судебных актов в кассационном порядке и (или) для решения вопроса о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок. А также если указанные доводы не находят подтверждения в материалах дела. Изучив доводы жалобы и принятые по делу судебные акты, судья ВС РФ посчитал, что оснований для передачи жалобы Общества на рассмотрение в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации не имеется.

Так, по мнению судьи Верховного суда РФ, рассматривавшего данное дело, суд кассационной инстанции, действуя в пределах полномочий, установленных статьями 286 и 287 АПК РФ, руководствуясь статьями 198, 200, 201 АПК РФ, статьями 1, 49, 51 Градостроительного кодекса РФ, статьей 43 Водного кодекса РФ, статьями 18, 20, 26, 28, 39, 42 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Санитарными правилами и нормами 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения», утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 14.03.2002 № 10 СанПиН 2.1.4.1110-02, вер-

но пришел к выводу о том, что суды первой и апелляционной инстанций не-правильно применили нормы материального права и отменил решение суда первой инстанции, а также постановление апелляционного суда и отказал в удовлетворении требований Общества.

Окружной суд, по мнению судьи Верховного суда РФ, с учетом конкретных обстоятельств дела, исходил из следующего: согласно части 1 статьи 43 ВК РФ для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения должны использоваться защищенные от загрязнения и засорения поверхностные водные объекты и подземные водные объекты. Пригодность которых для указанных целей определяется на основании санитарно-эпидемиологических заключений; на момент обращения Общества с заявлением о выдаче разрешения на строительство. Земельный участок, на котором предполагается строительство объекта, согласно градостроительному плану расположен в границах третьего пояса зоны санитарной охраны артскважин и в границах водоохранной зоны; пунктом 3.2.2.2 СанПиН 2.1.4.1110–02 предусмотрено, что в третьем поясе зоны санитарной охраны новое строительство, связанное с нарушением почвенного покрова, производится при обязательном согласовании с центром государственного санитарно – эпидемиологического надзора; данные мероприятия осуществляются с целью сохранения постоянства природного состава воды в водозаборе путем устранения и предупреждения возможности ее загрязнения; поскольку в целях получения разрешения на строительство объекта – стоянка для легковых автомобилей надземного закрытого типа, который предполагает значительный выброс в окружающую среду вредных веществ (выхлопных газов автомобилей), что в свою очередь может привести к загрязнению земельного участка, находящегося в границах зоны санитарной охраны и, как следствие, загрязнению подземного водного объекта, Общество представило неполный пакет документов, а именно, не представило согласование возможности строительства указанного объекта с центром государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Поэтому у администрации города Горячий Ключ отсутствовали основания для выдачи заявителю разрешения на строительство.

Доводы кассационной жалобы, как записано анализируемом в определении ВС РФ, не опровергают выводы окружного суда, не подтверждают нарушений судом норм материального и процессуального права и в силу статьи 291.6 АПК РФ не являются основанием для передачи жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьями 291.6, 291.8 АПК РФ, судья Верховного Суда Российской Федерации вынес определение об отказе гаражному кооперативу «Авто-Дом» в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

На наш взгляд, данное решение суда непосредственно связано как с земельным правом, так и с правом экологическим, поскольку из приведенного дела видно, что возможно загрязнение водных объектов. В случае, если указанный кооператив обратится в Европейский суд по правам человека в г. Страсбурге Франция, то вероятно, что данное дело вряд ли будет принято к рассмотрению, поскольку в не выявлено нарушений непосредственно прав человека. Нет смысла обращаться и в Конституционный суд РФ, поскольку не имеется нарушений Конституции РФ. Более того, эксплуатация стоянки для легковых автомобилей, наоборот, нарушила бы права граждан, связанные с правом на благоприятную окружающую среду, то есть норму, которая предусмотрена ст. 42 основного закона страны. Всё это показывает, что вопросы соотношения правовой охраны природной среды, экологической ответственности и эксплуатации автодорожного комплекса весьма актуальны в настоящее время.

Для подтверждения данного тезиса обратимся к другому судебному документу. Это решение Московского городского суда от 6 октября 2017 года. Так, судья данного судебного органа Мисюра С.Л., рассмотрев в открытом судебном заседании дело об административном правонарушении по жалобе защитника АО «МБ-Беляево» Давыдова А.Ю. на решение судьи Гагаринского районного суда г. Москвы от 27.06.2017, которым оставлено без изменения постановление государственного инспектора г. Москвы в области охраны окружающей среды Ибрагимовой А.А. от 23.03.2017 по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ, в отношении Акционерного общества «МБ-Беляево», жалоба защитника – без удовлетворения, установил следующее. 06.03.2017 государственным инспектором г. Москвы в области охраны окружающей среды Ибрагимовой А.А. в отношении АО «МБ-Беляево» составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ. Данной нормой установлены санкции за «Нарушение правил охраны атмосферного воздуха».

23.03.2017 государственным инспектором г. Москвы в области охраны окружающей среды Ибрагимовой А.А. в отношении АО «МБ-Беляево» вынесено постановление, которым АО «МБ-Беляево» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ, ему назначено наказание в виде административного штрафа в размере 180000 рублей. Данное постановление было обжаловано в суд. Решением судьи Гагаринского районного суда г. Москвы от 27.06.2017 указанное постановление оставлено без изменения, жалоба защитника – без удовлетворения.

В жалобе, поданной в Московский городской суд, защитник АО «МБ-Беляево» Давыдов А.Ю. просил отменить состоявшиеся административные акты, производство по делу прекратить в связи с отсутствием в действиях юридического лица состава вмененного правонарушения.

Законный представитель АО «МБ-Беляево» в судебное заседание не явился, о времени и месте судебного заседания был извещён. На основании положений ст. 25.4 КоАП РФ, рассмотрение жалобы состоялось в его отсутствие.

Зашитник АО «МБ-Беляево» по доверенности Давыдов А.Ю. в судебное заседание явился, доводы жалобы поддержал.

Представитель Департамента природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы Конотопчик К.И. в суде возражал против доводов жалобы.

Проверив материалы дела об административном правонарушении, выслушав защитника Давыдова А.Ю., изучив доводы жалобы, судья Московского городского суда оснований для отмены или изменения указанного постановления судьи не усмотрел.

Поскольку в соответствии с диспозицией ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ административным правонарушением признаётся выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения.

Как следует из материалов дела, в ходе проведения 16.02.2017 плановой выездной проверки АО «МБ-Беляево» должностным лицом Управления экологического контроля было установлено, что указанное юридическое лицо оказывает негативное воздействие на окружающую среду в части выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками.

Срок действия ранее выданного АО «МБ-Беляево» разрешения №70130 на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками истек 27 ноября 2014. Тем не менее, указанное предприятие осуществляло существенный выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

В ходе разбирательства установлено также, что на территории, занимаемой АО «МБ-Беляево» для хозяйственной деятельности, были расположены следующие источники загрязнения атмосферного воздуха:

– автомойка, 2 цеха ТО, отдел кузовного ремонта автомобилей, склад ГСМ, 8 единиц автотранспорта, в т. ч. спецтехника. На указанной территории проводилось техническое обслуживание и ремонт автомашин, работы по замене отработанных моторных масел и трансмиссионных масел, топливных, масляных и воздушных фильтров, замена летних покрышек, замена отработанных аккумуляторов, предусматривалось выполнение операций с работающими автомобильными двигателями, имелось оборудование для удаления выхлопных газов. В атмосферный воздух выделялись следующие загрязняющие вещества: азота оксид, азота диоксид, бензин, керосин, сажа, натрия карбонат, уайт-спирит, углерода оксид, серы диоксид, сероводород, углеводороды предельные и др.

В суде констатировалось, что отсутствие специального разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ (отсутствовало в период с

28.11.2014 г. по 06.02.2017 г.) является событием административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.21 КоАП РФ.

Факт совершения административного правонарушения и виновность АО «МБ-Беляево» подтвердились доказательствами, имевшимися в материалах дела: протоколом об административном правонарушении от 06.03.2017, составленным в отношении АО «МБ-Беляево» уполномоченным должностным лицом. А также, кроме того, актом проверки от 28.02.2017; уставом АО «МБ-Беляево»; выпиской из ЕГРЮЛ; договорами аренды, субаренды нежилых помещений; разрешением на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, выданным АО «МБ-Беляево» 17 февраля 2017 года.

Вышеизложенное подтверждает осуществление производственной деятельности в период с 28 ноября 2014 года по 6 февраля 2017 года и факт выброса вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в отсутствии специального разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух.

При таких обстоятельствах, суд пришел к выводу о наличии в действиях АО «МБ-Беляево» состава правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ.

По мнению суда, довод жалобы о том, что должностным лицом не доказан факт осуществления выбросов вредных веществ на АО «МБ-Беляево» в оспариваемый период времени, повлекший ущерб для природы, является несостоятельным и опровергается имеющимися в деле доказательствами. В том числе, расчетами платы за 1–4 квартал 2015, производимыми указанным юридическим лицом за негативное воздействие на окружающую среду, формой 2-ТП (воздух), согласно которой в 2015 году выброшено в атмосферу определенное количество загрязняющих веществ. В том числе, диоксида азота, сажи, оксида углерода и др., включенных в Перечень вредных (загрязняющих) веществ, подлежащих государственному учёту и нормированию, утверждённый приказом Минприроды России от 31.12.2010 года.

То обстоятельство, что концентрация вышеуказанных вредных веществ не превышала предельно-допустимые значения, юридического значения для данного дела не имела, имеет значение сам факт наличия вредных веществ в выбрасываемом воздухе.

Довод жалобы о пропуске срока для привлечения АО «МБ-Беляево» к административной ответственности не основан на законе. Срок привлечения к ответственности за длившееся правонарушение начинает течь с момента обнаружения правонарушения, в данном случае с 28.02.2017 (даты составления акта). В этой связи процессуальный срок для привлечения АО «МБ-Беляево» к ответственности по ч.1 ст.8.21 КоАП РФ на 23.03.2017 не прошел.

Иные доводы жалобы направлены на переоценку исследованных судьёй доказательств и не свидетельствуют о невиновности АО «МБ-Беляево» в совершении административного правонарушения.

Административное наказание, по мнению суда, было назначено АО «МБ-Беляево» в пределах санкции ч. 1 ст. 8. 21 КоАП РФ, в соответствии с требованиями ст. 3.1, 3.5, 4.1 КоАП РФ, с учётом характера и обстоятельств совершенного правонарушения, данных о юридическом лице.

При производстве по делу об административном правонарушении порядок привлечения к административной ответственности, принцип презумпции невиновности не нарушены, бремя доказывания распределено правильно.

Нарушений норм материального и процессуального права, влекущих отмену или изменение обжалуемого решения суда и постановления должностного лица, не выявлено.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 30.6.-30.9. КоАП РФ, судья Московского городского суда решение судьи Гагаринского районного суда г. Москвы от 27.06.2017 и постановление государственного инспектора г. Москвы в области охраны окружающей среды Ибрагимовой А.А. от 23.03.2017 по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ, в отношении АО «МБ-Беляево» оставил без изменения, жалобу защитника Давыдова А.Ю. – без удовлетворения. Отсюда еще раз видно, что нарушение экологических норм автодорожным комплексом и экологическая ответственность в данной сфере весьма актуальная проблема, которая требует постоянного внимания, для того, чтобы у каждого было обеспечено право на благоприятную окружающую среду.

**Калачева Алина Владимировна,**  
начальник отдела организации дознания  
УМВД России по Вологодской области,  
полковник полиции

**Уголовно-процессуальные полномочия  
реализуемые органом дознания  
при выполнении отдельных следственных  
действий по преступлениям, связанным  
с хищениями, совершенными с использованием  
современных информационно-  
телекоммуникационных технологий**

Повсеместное распространение сети «Интернет» привело к росту хищений денежных средств с банковских счетов, принадлежащих гражданам Российской Федерации. Так за 2019 год в Вологодской области возбуждено 3763 уголовных дела (в том числе дознанием – 1064) о хищениях денежных средств со счетов граждан, совершенных с использованием современных информационно-телекоммуникационных технологий, в 2020 году – 5170 уголовных дел (дознанием – 1138), в 2021 году – 5353 уголовных дела (дознанием – 1243).

Таким образом, очевидна тенденция к внедрению компьютерных и информационных технологий в преступную деятельность.

В 2021 году наиболее часто с использованием информационно-телекоммуникационных технологий совершаются такие преступления, как: кража, квалифицируемая по ст. 158 УК РФ – 2008 (35 % от всего количества преступлений, совершенных в 2021 году), мошенничество ст. 159 УК РФ – 2199 (41 %).

Хищения, совершаемые в информационной сфере, имеют свою специфику.

Так, предметом хищения может выступать любой вид ресурсов, который имеет товарную стоимость, а также имущественные права, конфиденциальная информация и персональные данные, которые присваиваются злоумышленниками в целях обогащения, тем самым причиняя ущерб пострадавшему.

Существуют сложности с идентификацией субъектов правонарушения и установления механизма преступления (в связи с ростом развития информационно-телекоммуникационных технологий, недостаточной квалификацией экспертов и недостаточной «цифровой» грамотностью населения).

Несовершенно правовое обеспечение и регулирование данных видов отношений, в большинстве случаев данные отношения не регулируется госу-

дарством, элементы цифровой среды вместе с финансовыми инструментами находятся на стадии институализации.

В настоящее время в Российской Федерации предпринимаются системные действия по созданию нормативно-правовой базы, регламентирующющей сферу преступлений данной категории. Так, Федеральным законом от 23.04.2018 № 111-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» введена ответственность виновных лиц по статье 158 УК РФ за кражу, совершенную с банковского счета, а равно в отношении электронных денежных средств (при отсутствии признаков преступления, предусмотренного ст. 159.3 УК РФ).

Аналогичным образом, с целью усиления уголовной ответственности за противоправные действия с использованием электронных средств платежа, изменены диспозиции и санкции статей 159.3 и 159.6 УК РФ.

Кроме того, в целях борьбы с компьютерной преступностью уголовным законом предусмотрена ответственность за ряд специальных составов, криминализирующих такие деяния, как: неправомерный доступ к охраняемой законом компьютерной информации (ст. 272 УК РФ), создание, использование и распространение вредоносных компьютерных программ (ст. 273 УК РФ), нарушение правил эксплуатации средств хранения, обработки или передачи компьютерной информации и информационно-телекоммуникационных сетей (ст. 274 УК РФ), а также неправомерное воздействие на критическую инфраструктуру РФ (ст. 274.1 УК РФ).

Большинство преступлений совершается с применением методов социальной инженерии, то есть с использованием методов психологии. Данные методы основаны на использовании слабостей человека и являются достаточно эффективными. Например, преступник, используя сотовую связь, в ходе телефонного звонка может представиться сотрудником банка и получить код, необходимый для осуществления перевода денежных средств на подконтрольный ему банковский счет, либо представиться сотрудником полиции, при совершении преступления по так называемой схеме «родственник попал в беду».

Дистанционные хищения совершаются посредством размещения на открытых сайтах в сети «Интернет» заведомо ложных объявлений об оказании услуг и продаже товаров за денежное вознаграждение, которое в дальнейшем перечисляется на банковский счет.

Денежные средства неправомерно списываются, когда в руки злоумышленников попадают мобильные телефоны с установленными банковскими сервисами. Аналогичная ситуация происходит, когда банковские карты или конфиденциальные данные попадают в руки мошенников.

Кроме того, методы социальной инженерии используются и при распространении вредоносных компьютерных программ, позволяющих получить доступ к компьютеру, которые могут содержаться в различных электронных

файлах и письмах. Такая тактика злоумышленников является эффективной, так как большинство людей, когда речь идет о выигрыше или подарке, не раздумывая «кликают» на различные ссылки и вложения, тем самым заражая компьютер или сотовый телефон вредоносной программой.

Для создания препятствий сотрудникам правоохранительных органов в раскрытии преступлений, злоумышленники: меняют сотовые телефоны, места своей дислокации, оформляют сим-карты и открывают счета в банках, используют анонимные электронные кошельки и предоплаченные банковские карты, Proxy-сервера и различные программы, скрывающие фактические IP-адреса и место нахождения. При этом совершаемые ими преступления носят скоротечный и многоэпизодный характер.

В повседневной работе, при расследовании преступлений данной категории, следователи и дознаватели сталкиваются с рядом трудностей.

Так, длительные сроки исполнения запросов операторами сотовой связи и ИТ-телефонии, кредитно-финансовыми учреждениями, администрацией социальных сетей, затрудняют и затягивают проведение расследования и получение данных, способствующих раскрытию преступлений. Для решения данной проблемы между МВД России и финансово-кредитными организациями, операторами сотовой связи заключаются договоры о взаимном сотрудничестве. Аналогичные договоры заключаются и на региональных уровнях. Так, в настоящее время УМВД России по Вологодской области заключены соглашения с ПАО «Сбербанк», ПАО «Теле-2», ЗАО «Киви-Банк» в части сокращения сроков обмена информацией при рассмотрении сообщений о преступлениях и расследовании уголовных дел по дистанционным хищением в рамках электронного документооборота. Также рассмотрен вопрос о взаимодействии с оператором сотовой связи ООО «Скартел» и банковской организацией АО «Тинькофф Банк», в целях заключения соглашения по сокращению сроков обмена информацией при рассмотрении сообщений о преступлениях и расследовании уголовных дел.

К проблемным моментам также можно отнести длительность производства отдельных следственных действий, например, наложение ареста на счета злоумышленников. В соответствии с ч. 1 ст. 115 УПК РФ ходатайство перед судом о наложении ареста на имущество подозреваемого (в том числе и денежные средства, находящиеся на счете), дознаватель согласует с надзирающим прокурором, в то время как следователь с непосредственным руководителем – руководителем следственного органа. По сложившейся практике, надзирающими прокурорами отведены определенные часы для приема руководителей процессуальных служб территориальных органов. Так, процедура наложения ареста на счета в банках может длиться в пределах месяца, учитывая процедуру согласования с прокурором ходатайства, направление ходатайства в суд, рассмотрение его судом и последующем составлением

протокола соответствующего следственного действия, с учетом нахождения банковской организации в ином регионе. К моменту непосредственного выполнения следственного действия денежные средства могут отсутствовать на счету злоумышленника.

В связи с вышеизложенным, Управлением МВД России по Вологодской области уделяется пристальное внимание своевременному возбуждению процессуальными сотрудниками уголовных дел о названных преступлениях, в том числе «в дежурные сутки», а также подготовке и направлению запросов и ходатайств по ним. В своем большинстве принятие решения о возбуждении уголовного дела принимается в течении суток.

Расследование и раскрытие данного вида преступлений невозможно без информационных баз МВД России. В повседневной работе дознаватели и сотрудники уголовного розыска территориальных органов МВД России по Вологодской области используют информацию, содержащуюся в федеральном интегрированном банке данных, которая позволяет раскрывать преступления при выявлении ключевых совпадений по уголовным делам, о преступлениях совершенных с использованием абонентских номеров и банковских карт.

Руководством УМВД России по Вологодской области уделяется особое внимание за установлением в ходе расследования уголовных дел обстоятельств, способствовавших совершению преступлений, а также осуществляется контроль за внесением представлений о принятии мер по устраниению указанных обстоятельств в порядке ч. 2 ст. 158 УПК РФ, в целях исключения формального подхода к реализации данных полномочий.

Кроме того, в ходе дознания по уголовным делам дознавателями осуществляются профилактические мероприятия не процессуального характера (беседы с гражданами для предупреждения преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, раздача тематических листовок и памяток, проведение лекций в трудовых и учебных коллективах, выступление на радио и телевидении, размещение в СМИ информации о способах хищений с использованием современных-информационно-коммуникационных технологий ).

Борьба с хищениями, совершаемыми с использованием информационно-телекоммуникационных технологий является одним из приоритетных направлением деятельности УМВД России по Вологодской области и территориальных органов МВД области.

**Калинкина Евгения Михайловна,**  
доцент кафедры юридической психологии  
и педагогики Вологодского института права  
и экономики ФСИН России,  
кандидат психологических наук, доцент

**Камракова Наталья Юрьевна,**  
доцент кафедры психологии и педагогики  
Вологодского государственного университета,  
кандидат психологических наук

## **Профилактика кибербуллинга среди несовершеннолетних**

Пространство каждого дня общения в современном обществе отличается новой особенностью – проникновением в виртуальный мир. В современных условиях процесс социализации все стремительнее перемещается в Интернет, где помимо знакомств и возникновения новых референтных групп дети и подростки могут осваивать различные социальные роли и нормы поведения. Распространенность Интернета и привязанность подростков к общению в социальных сетях сочетается у них с отсутствием пользовательской компетентности и осознания необходимости соблюдения этики общения в сети. Отсутствие этических границ и гарантированность анонимности приводят к появлению асоциальных и агрессивных моделей общения в сети. Подростки переносят в киберпространство привычные для своего возраста модели взаимодействия в группе: «отвержение и травля индивидуума группой», «изоляция и самоизоляция» и др<sup>1</sup>.

Выделяют психологические аспекты кибербуллинга, связанные со своеобразием виртуальной среды и отличающие его от традиционной травли. К ним можно отнести: обезличенность преследователя и наличие у него возможности постоянно преследовать – свою жертву; мотивация жертвы кибертравли к скрытию фактов преследования от родителей и взрослых из-за страха ограничения доступа к компьютеру (сотовому телефону, планшету и т. п.) и лишению возможности хоть какого-то общения со сверстниками; огромное число и обезличенность свидетелей травли, сочетающееся с отсутствием наказания за подобные действия и разделением ответственности за травлю. Допустимая в Интернете анонимность позволяет подростку экспериментировать с разными

---

<sup>1</sup> Аверьянов, А.И. Буллинг как вызов современной школе / А.И. Аверьянов // Педагогика, психология и социология. – 2013. – № 18. – С. 45–50.

проявлениями своего Я и различными социальными ролями, не страшась отрицательной оценки от окружающих или введения социальных санкций, которые обязательно последовали бы при живом общении.

Традиционное пространство буллинга, недоступное для взрослых – школа, школьный двор, школьный автобус, путь в школу и из школы легко переместились подростками в более безопасное по последствиям пространство Интернета. Кибербуллинг – новая и стремительно распространяющаяся и за рубежом, и в России форма травли, использующая для агрессивного преследования человека такие возможности Интернета, как: анонимность и неограниченное число пользователей. В современных условиях преследования и унижения подростков своими сверстниками в реальной жизни переносятся в виртуальный мир, через публикацию на YouTube роликов со сценами избиения и унижения подростка, выкладывание в социальных сетях компрометирующих фото, личной информации и т. п.

Подростки являются наиболее уязвимой группой для кибербуллинга. Несовершеннолетние, ставшие жертвами кибербуллинга, зачастую ранее были целью буллинга в реальной жизни. Основное число жертв и буллеров приходится на возраст между 11-16 годами – пубертатный период, для которого характерна высокая чувствительность к любым оскорблению, слухам и социальным неудачам. У несовершеннолетних высокая пользовательская активность сочетается со слабой их осведомленностью об опасностях Интернет-пространства и способах их избегания или преодоления, в связи, с чем очевидна необходимость просвещения и профилактики несовершеннолетних.<sup>2</sup>

Учителям не всегда удается вовремя распознать и предотвратить в школе случаи кибербуллинга на этапе их возникновения. Обычно учителя узнают о подобных случаях достаточно поздно, когда происходит эскалация конфликта. Предупреждающие меры по выявлению кибертеррора в школе способны сгладить конфликт и препятствовать его распространению. Перед современным обществом встают задачи урегулирования коммуникаций в информационном пространстве и обеспечение безопасности пользователей, особенно несовершеннолетних, развитие у них киберэтики.

Тем не менее, в России отсутствует законодательная база, определяющая буллеров и жертв кибербуллинга. Нет программ подготовки родителей и педагогов по профилактике подобных явлений среди несовершеннолетних. Совершенствование знаний родителей, педагогов и других специалистов, работающих с детьми в области медиакомпетенций несовершеннолетних может стать наиболее эффективной профилактикой в борьбе с кибербуллингом.

---

<sup>2</sup> Березина, О.С. Социальная профилактика кибербуллинга среди подростков / О.С. Березина // Информационная безопасность и вопросы профилактики киберэкстремизма среди молодежи. – 2015. – С. 63–67.

Борьба с некорректным поведением в Интернете на сегодняшний день движется по двум направлениям. С одной стороны, это развитие технических приспособлений, ограничивающих нежелательный контент (фильтры, цензура), располагаемые в социальных сетях и на веб-сайтах разнообразные кнопки тревоги («пожаловаться»), предназначенные для включения в неприятную ситуацию сотрудников сайта, и настройки конфиденциальности персональных аккаунтов. С другой стороны, осуществляется обучение пользователей Интернета основным правилам безопасности и корректного поведения по отношению к другим пользователям. За рубежом существуют специальные веб-сайты, посвященные повышению Интернет-грамотности и обучению корректному, неагрессивному и невиктимному поведению в Интернете. В Рунете сейчас интенсивно идет работа в направлении цензурирования контента и развития фильтров, есть и материалы, посвященные Интернет-безопасному поведению, – например, рекомендации для детей, родителей и педагогов в рамках проекта «Дети онлайн» или на веб-сайте фонда «Дружественный Рунет». Эти рекомендации в основном сосредоточены на технической стороне проблемы (как можно заблокировать послания от агрессора и кому нужно сообщить о ситуации нарушения прав) и подчеркивают значимость родительского контроля за деятельностью детей в Интернете. Однако собственно психологическая сторона ситуации киберпреследования – переживания и поведение жертвы, агрессора, свидетелей, возможность работы с ними – в таких рекомендациях раскрывается недостаточно.

В ситуации кибербуллинга при отсутствии «реальных» отношений между жертвой и агрессором, по-видимому, основной мишенью психологической работы должны становиться личные границы жертвы и навыки обеспечения их устойчивости. Тема родительского контроля как залога безопасности детей в этом контексте становится дискуссионной: конечно, погружение ребенка в Интернет – это вызов доверию, открытости, последовательности, честности в отношениях ребенка и родителей. Однако ребенку необходимо учиться самостоятельно и осознанно принимать решения, понимать свои и чужие мотивы, и Интернет выступает площадкой для отработки этих навыков. Отношения ребенка и родителей являются фоном и в благоприятном случае ресурсом поддержки в ситуациях, с которыми сталкивается ребенок в процессе своей социализации в Интернете. Представляется очень важным, особенно в детской и подростковой аудитории, развивать осознанное и ценностное отношение к своему поведению в Интернете и транслировать последовательную систему

мер предосторожности, чтобы снизить риск того, что ребенок или подросток окажется в роли предмета или инициатора киберпреследования<sup>3</sup>.

Таким образом, совершенствование знаний детей и подростков о правилах и способах безопасного поведения в сети, обеспеченное родителями, педагогами и другими специалистами, работающими в области медиакомпетенций несовершеннолетних, может стать наиболее эффективной профилактикой в борьбе с кибербуллингом.

Для профилактики кибербуллинга среди подростков мы предлагаем использовать несколько направлений работы. Первым направлением является информирование детей, педагогов и родителей о способах безопасного поведения в сети: вежливое и тактичное собственное поведение, способы защиты от кибератак, игнорирование в некоторых случаях нападок в соц.сетях.

Следующим направлением является психологическая диагностика, которая позволит вовремя заметить случаи кибербуллинга и своевременно вмешаться в ситуацию.

Третье направление работы – это специальные занятия, направленные на отработку способов безопасного поведения. Они включают задания, в которых даются разные ситуации, типичные для кибербуллинга, а ребенку предлагается выбрать правильный, безопасный вариант поведения. На занятиях обсуждается, что может произойти, если себя вести с кибербуллером тем или иным способом, разыгрываются различные варианты исхода ситуации.

Для самих подростков можно сформулировать следующие рекомендации:

1. В первую очередь, никогда не обвиняйте в случившемся себя. Для травли не нужен повод, и она полностью на совести хейтеров. Никто не заслуживает буллинга, его ничем нельзя оправдать.

2. Во многих социальных сетях есть функция защиты от травли. В фейсбуке противодействием буллингу занимается целый отдел (так называемая абьюз-тим). На тех, кто регулярно пишет хейтерские сообщения, нужно посыпать жалобы (репорты). В чатах или форумах можно обратиться за помощью к модераторам.

3. Следите за настройками приватности. Выкладывайте в сеть как можно меньше личной информации о себе. Никому не сообщайте свои персональные данные. Не открывайте доступ к своей странице посторонним людям. Можно ограничить круг лиц, которые могут писать вам сообщения. Будьте осторожны, если у вас просят провокационные фотографии. Впоследствии их могут использовать против вас.

---

<sup>3</sup> Бочавер, А.А. Кибербуллинг: травля в пространстве современных технологий/ А.А. Бочавер, К.Д. Хломов // Психология. Журнал Высшей школы экономики. – 2014. – Т. 11. – № 3. – С. 177–191.

4. Следите за информацией, которую выкладываете в интернете. Не посыпайте сообщения или изображения, которые могут кого-либо обидеть.

5. Если началась травля, не «кормите тролля». Не угрожайте ему в ответ, не призывайте к справедливости. Помните, что все, что вы скажете, подадут так, что станет еще хуже. Эффективнее всего работает игнорирование: троллю нужно эмоциональное подтверждение того, что провокация удалась.

6. Травля – это всегда стресс. Поэтому психологи советуют отвлекающие методы. Почувствовать себя «здесь и сейчас» помогает, например, легкая физическая нагрузка: прогулка или пробежка. В идеале забудьте дома смартфон.

7. Не отрицайте свои эмоции. Буллинг – это травматично. Совершенно нормально чувствовать в ответ гнев, растерянность или обиду. Кстати, мужчины плачут, и это тоже нормально.

8. Изолируйте себя от агрессоров. Забаньте всех, не читайте отфильтрованные сообщения. Максимально ограничьте потребление травмирующего контента.

9. Подумайте о троллях с другого ракурса. Эти люди по ту сторону экрана фruстрированы чем-то настолько, что готовы вымешивать агрессию на посторонних. Их критика, их комментарии – это никогда не про вас, но всегда – про их собственное душевное состояние.

10. Если вы видите, что в интернете ваш знакомый стал жертвой буллинга – никогда не бойтесь встать на его сторону. Психологически желание «остаться над схваткой» понятно, лезть в чужой конфликт неприятно и страшно. Но вы всегда можете высказать поддержку в личных сообщениях, или же написать слова поддержки у себя на странице. Не оставайтесь в стороне: каждый молчачий пользователь развязывает буллерам руки, а жертва чувствует себя бессильной и одинокой.

11. Если Вы заметили, что травля носит систематический характер, то нужно сохранить подтверждения фактов о нападении в интернете (например, в виде скриншота страниц).

Родителей подростков полезно ознакомить с нижеперечисленными правилами безопасного поведения в сети.

Объясните детям, что общаясь в интернете, они должны быть дружелюбными с другими. Большинство людей, которые были в роли агрессоров, просто не понимали, что делают что-то неправильное, их поведение было связано с банальной скучкой. Про проблему кибербуллинга говорят очень редко и мало. У подростков важно формировать понимание, что соцсети и мессенджеры – это уже часть не виртуальной, а реальной жизни. Любые действия там имеют последствия.

Научите детей правильно реагировать на обидные слова или действия других пользователей. Не стоит общаться с агрессором и тем более пытаться ответить ему тем же. Возможно, стоит вообще покинуть данный ресурс и уда-

лить оттуда свою личную информацию, если не получается решить проблему мирным путем. Будучи пользователями, ни в коем случае не писать грубых слов – читать грубости так же неприятно, как и слышать.

Если ребенок стал жертвой кибербуллинга, помогите ему найти выход из ситуации. Практически на всех форумах и сайтах есть возможность заблокировать обидчика, написать жалобу модератору или администрации сайта, потребовать удаления странички.

Объясните детям, что нельзя использовать сеть для хулиганства, распространения сплетен или угроз. Страйтесь следить за тем, что ваш ребенок делает в интернете, а также следите за его настроением после пребывания в сети.

Выделяют следующие признаки того, что ребенок или подросток стал жертвой кибербуллинга:

1. Он изменился в настроении, напуган, встревожен, в том числе:

Стал грустнее;

Старается избегать общественных мероприятий, походов в спортивные секции и т. д.;

Стал использовать свои мобильные устройства не так часто, как раньше;

Стал реагировать негативно на звук новых сообщений.

2. Изменилось его поведение, особенно в области взаимодействия с интернетом. Любое резкое изменение в настроении ребенка или подростка, сохраняющееся продолжительное время, может оказаться признаком того, что он подвергается кибербуллингу. Если закрались такие подозрения, стоит поговорить с ним по душам и ни в коем случае не осуждая.

Перечисленные признаки могут характеризовать и другие проблемы. Но ситуацию кибербуллинга довольно просто распознать, поэтому стоит постараться исключить ее в первую очередь.

3. Он удалил страницы в социальных сетях. Человек, который подвергается кибербуллингу, может удалить свои страницы в социальных сетях, чтобы избежать травли. Если вы знаете кого-то, кто в последнее время внезапно удалил свои страницы в социальных сетях, не объяснив почему, – поговорите с ним, возможно, он пытается таким образом защитить себя от онлайн-преследования.

4. Вам попались оскорбительные или унизительные изображения и сообщения с его участием в сети. Кибербуллинг зачастую происходит на глазах у всех. Поэтому вам могут попасться в открытом доступе его компрометирующие фотографии или сообщения.

Киберуллинг наносит непоправимый вред всем, кто в него вовлечен. Дети-жертвы получают психологическую травму, которая влияет на самооценку, детерминирует социальную дезадаптацию ребенка. Снижение успеваемости, отказ посещать школу, самоповреждающее поведение – наиболее частые

последствия травли в сети. Дети-агрессоры чаще других попадают в криминальные истории, у них формируется искаженное представление о нормах социального взаимодействия в целом. Дети-наблюдатели, непосредственно не участвующие в травле, также переживают негативные эмоции: страх оказаться на месте жертвы, бессилие, негативное отношение к социуму, в котором возможно унижение одного человека другим<sup>1</sup>.

Совершенствования знаний о способах безопасного поведения в сети, овладение обучающимися этическими нормами поведения в информационном пространстве, принципами киберэтики может стать наиболее эффективной профилактикой в борьбе с кибербуллингом, способствуя развитию у школьников безопасного образа жизни.

---

<sup>1</sup> Черкасенко, О.С. Феномен кибербуллинга в подростковом возрасте / О.С. Черкасенко // Личность, семья и общество: вопросы педагогики и психологии. – 2015. – № 6. – С. 52–54.

**Кузнецова Надежда Вячеславовна,**  
старший преподаватель кафедры  
уголовного права и криминологии юридического  
факультета ВИПЭ ФСИН России,  
кандидат юридических наук

## **К вопросу об уголовной ответственности за контрабанду леса и лесоматериалов**

Лесопромышленный комплекс в нашей стране традиционно занимает лидирующие позиции как по добыче лесоматериалов, их переработке так и последующей реализацией на внешнем и внутреннем рынке. Следует отметить, что отечественная древесина считается стратегически важным ресурсом и пользуется огромным спросом за рубежом. При этом больший интерес у иностранных партнеров вызывает необработанная древесина, доля которой в отечественном экспорте составляет порядка 35 %<sup>2</sup>. По данным Федеральной таможенной службы РФ (далее ФТС России) только за 2021 год на экспорт было продано более 30 миллионов тонн необработанных лесоматериалов<sup>3</sup>, что свидетельствует об увеличении объемов вывозимой продукции на экспорт. На сегодняшний день наиболее крупными потребителями российской древесины являются Китай, Казахстан, Финляндия и др. При этом, покупая лес в России, зарубежные партнеры сами становятся крупнейшими экспортёрами необработанных лесоматериалов. Об этом также свидетельствуют показатели экспортных поставок древесины по внешнеторговым контрактам данных стран. Например, Казахстан за предыдущий год экспортировал в Киргизстан больше круглых лесоматериалов, чем Россия<sup>4</sup>. Фактическое отсутствие лесного фонда на территории Республики Казахстан не препятствует стране считаться крупнейшим поставщиком древесины для Киргизстана и наращивать объемы продаж. При этом он сам в том же году весь «кругляк» получал в России. То же самое можно сказать и о других крупных экспортёрах. Несмотря на то, что Финляндия является не большой страной сплошь покрытой лесами, она получает – 36 % российской древесины по весу, что составляет порядка 22 % объема валютной выручки. На мировой арене Финляндия известна как крупный производитель бумаги, которая славится на весь мир своим качеством. Её доля в

---

<sup>2</sup> См.: Королев А.В. Контрабанда нелегально заготовленных лесоматериалов: миф или реальность // Российский следователь. – 2008. – № 3. – С. 34.

<sup>3</sup> См.: Официальный сайт Федеральной таможенной службы РФ. – URL: <https://customs.gov.ru/activity/results> (дата обращения: 07.03.2022).

<sup>4</sup> См.: Кузмицкий С. Экспорт и контрабанда российского леса. – URL: <https://newsfrol.ru/24/7185/> (дата обращения: 09.03.2022).

мировом экспорте бумаги и картона составляет 9 %, по этому показателю она занимает третье место в мире после Германии и США. Отчасти потому, что она приобретает столько древесины в нашей стране.

Экспорт леса приносит ощутимую прибыль нашей стране, но только в том случае если он осуществляется законно. К сожалению, вывозом леса занимаются не только официально. Контрабанда российского леса, несмотря на активную борьбу с ней, продолжает приносить прибыль лишь международным криминальным структурам. Они не только обогащаются за наш счет, но и уничтожают природные богатства страны. При этом Россия теряет не только существенное количество леса но и не получает обязательные платежи в федеральный бюджет в виде уплаты таможенных налогов и пошлин.

Следует отметить, что помимо экономического ущерба государству, связанного с прямыми потерями бюджета, вред причиняется различным хозяйствующим субъектам – участникам рыночных отношений. Они оказываются в менее выгодных экономических условиях, так как доставленные в нарушение таможенного режима продукция лесопромышленного комплекса обладает меньшей стоимостью ввиду неуплаты злоумышленниками соответствующих налогов и сборов. Именно по этой причине товар, предлагаемый законопослушным хозяйствующим субъектом, оказывается при прочих равных условиях неконкурентным по сравнению с аналогичной продукцией хозяйствующего субъекта-правонарушителя.

Традиционными схемами незаконного (контрабандного) перемещения лесоматериалов являются:

- занижение качественных характеристик (вида, сортности) лесоматериалов, смешение древесины ценных и, как правило, запрещенных к рубке пород с некачественными лесоматериалами, декларирование высококачественной и редкой древесины как древесину низкого качества или распространенных сортов, сохраняя объемы, указанные в документах.

- вывоз одних пород лесоматериалов (как правило, ценных) под видом других;
- занижение реальных объемов экспорта в официальных документах.

- уменьшение таможенной ставки вывозимых лесоматериалов, при таком способе деловая древесина декларируется как товар, за экспорт которого взимается минимальная таможенная ставка, например, как древесина топливная в виде бревен, либо не соответствующая диаметру, которая облагается таможенными пошлинами.

Происходит это, потому что внешнеэкономическая сфера относится к высокоприбыльным отраслям хозяйственной деятельности, что дает возможность преступникам без масштабных затрат и инвестиций получать огромные доходы. Современное состояние и динамика преступности в сфере внешнеэкономической деятельности, а также величины причиненного ущерба

позволяют судить о масштабах угрозы национальной безопасности страны и её национальным интересам.

К сожалению, отчеты о правоохранительной деятельности ФТС России не позволяют вычленить количественные показатели о количестве возбужденных уголовных дела по фактам контрабанды леса и лесоматериалов. Однако анализ размещенных в открытом доступе данных свидетельствуют, что преимущественно предметом преступлений в 2021 году, помимо наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ, автомобилей и валюты РФ, выступали лес и лесоматериалы. По фактам их контрабанды в указанный период возбуждено 742 уголовных дела (ст. 226.1 УК РФ). Стоимость незаконно перемещенных стоимость стратегически важных товаров и ресурсов составила 11 млрд руб.<sup>5</sup> Помимо увеличения количества возбужденных уголовных дел таможенная служба особое внимание уделяет совершенствованию деятельности по обеспечению национальной безопасности РФ. Так в числе мероприятий, реализуемых в рамках достижения указанной цели, приоритетным является координация мер противодействия вывозу нелегально добытой древесины и незаконному вывозу леса и лесоматериалов<sup>6</sup>.

К сожалению, в современных условиях санкций можно прогнозировать рост контрабандных поставок древесины, поскольку не простая внешнеполитическая ситуация неблагоприятным образом отразится не только на снижении объема заготавливаемой древесины, снижения её стоимости, но и создания предпосылок для контрабандного вывоза древесины за пределы территории РФ.

По нашему мнению, для защиты рассматриваемых отношений следует использовать потенциал уголовного закона, реализуемый через установление ответственности за контрабанду. Как уже отмечалось лес и лесоматериалы, согласно действующему законодательству, относятся к стратегически важным ресурсам, и их оборот подлежит уголовно правовой охране в соответствии со ст. 226.1 УК РФ.

В то же время, отдельные недостатки, связанные с формулированием диспозиции указанной нормы, создают сложности в её применении на практике. В частности ст. 226.1 УК РФ предусматривает ответственность за контрабанду стратегически важных ресурсов перемещаемых через таможенную границу Евразийского экономического сообщества (далее ЕврАзЭс) либо через государственную границу РФ со странами членами таможенного союза

<sup>5</sup> См.: Результаты правоохранительной деятельности подразделений ФТС России за 2021 год. – URL: <https://customs.gov.ru/activity/pravooxranitel-naya-deyatel-nost-informaciya-glavnogo-upravleniya-po-bor-be-s-kontrabandoj/document/321650> (дата обращения: 17.03.2022).

<sup>6</sup> См.: Итоговый доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФТС России в 2021 году. – URL: [https://customs.gov.ru/storage/document/document\\_info/2022-03/03/itog\\_2021.pdf](https://customs.gov.ru/storage/document/document_info/2022-03/03/itog_2021.pdf) (дата обращения: 17.03.2022).

в рамках ЕврАзЭС, что не соответствует современным реалиям. В рассматриваемой статье до сих пор не учтены границы, созданной еще в 2014 году, новой формы экономической интеграции стран-участниц ЕврАзЭС и Таможенного союза – Евразийского экономического союза (далее ЕАЭС), объединившего Армению, Беларусь, Казахстан, Киргизстан и Россию. Для нормального функционирования нового межгосударственного объединения потребовалось признание утративших силу значительного количества международных нормативных актов, в частности, договоров о таможенной территории в прежних границах. Обозначенные границы таможенной территории, созданной еще в рамках ЕврАзЭС, не соответствует действительности, что создает проблемы для правоприменителя в части установления места совершения преступления.

Конечно, выявление и пресечение контрабандного трафика леса в конечном итоге должны приближать нас к искоренению этого преступного бизнеса. Ведь каждый такой случай – это ликвидация перекрытие канала незаконного вывоза, ликвидация деятельности еще одной преступной группы. Проблемным вопросом остается назначение справедливого наказания, соответствующего характеру и степени общественной опасности содеянного. Практика показывает, что даже в случае осуждения контрабандиста им возмещается лишь малая часть убытков, причиненных преступными действиями. Например, за совершение контрабанды древесины в Китай были осуждены члены организованной преступной группы, которые на протяжении 4 лет вывезли незаконным путем более 100 тыс. куб. м. леса на сумму 800 млн руб. В ходе операции по задержанию и проведению расследования было конфисковано лишь 20 тыс. куб. м незаконно заготовленной древесины. Преступники получили наказание в виде лишения свободы до 12 лет и выплатят 1 миллион рублей. Таким образом, украли 800 миллионов, а отадут один. К сожалению, далеко не все, кто был уличен в преступлении, попадут за решетку<sup>1</sup>. Кроме того, если фигуранты дела ранее не были судимы, то они могут получить условные сроки<sup>2</sup>. Например, жительница Свердловской области незаконно вывезла за границу 1 тыс. куб. м леса стоимостью 8 млн рублей. Суд назначил ей наказание в виде 4-х лет лишения свободы условно и штраф в размере 200 тыс. рублей. Как видим, размер причиненного ущерба и его возмещение не является равнозенным.

Современное право ЕАЭС включает только регулятивное законодательство в виде Таможенного кодекса ЕАЭС, устанавливающего общие правила осуществления внешнеторговой деятельности, в том числе по перемещению товаров. При этом единое охранительное законодательство отсутствует. На се-

<sup>1</sup> См.: Кузмицкий С. Экспорт и контрабанда российского леса. – URL: <https://newsfrol.ru/24/7185/> (дата обращения: 09.03.2022).

<sup>2</sup> См.: Там же.

годняшний день нет единого нормативного акта, нормы которого обеспечили бы уголовно-правовую защиту, как от контрабанды лесоматериалов, так и иных преступлений в указанной сфере деятельности. Уголовно-правовая охрана внешнеэкономических отношений стран-членов ЕАЭС осуществляется посредством применения национальных уголовных законов. Анализ уголовного законодательства союзных государств, демонстрирует разный подход национального законодателя к криминализации контрабанды как таковой. В частности, установлен не одинаковый подход законодателя к определению не только криминообразующих признаков (например, разные способы исчисления стоимости незаконно перемещенных предметов), а также видов и размеров наказаний. Несогласованность правовой регламентации оказывает негативное влияние на развитие внешнеэкономических отношений, затрудняет достижение целей, ради которых государства создавали единое экономическое пространство, позволяет преступнику выбирать наиболее благоприятную юрисдикцию с точки зрения оценки преступности и наказуемости содеянного.

Таким образом, эффективное предупреждение контрабанды леса и лесоматериалов невозможно без решения обозначенных вопросов. Для решения выявленных проблемных вопросов предлагается следующее.

Во-первых, изменение диспозиции ст. 226.1 УК РФ в соответствии с законодательством Евразийского таможенного союза (техническое). Во-вторых, при назначении наказания следует учитывать причиненный государству ущерб и обязывать виновного в совершении преступления компенсировать его в надлежащем объеме. В-третьих, требуется унификация (гармонизация) национального уголовного законодательства противодействующего контрабанде в части установления одинаковых оснований уголовной ответственности за совершение контрабанды, в том числе леса и лесоматериалов, перечня видов наказаний за их совершение.

**Липски Станислав Анджеевич,**  
декан юридического факультета,  
заведующий кафедрой земельного права  
Государственного университета по землеустройству,  
доктор экономических наук, доцент

## **Современное состояние федеральных органов исполнительной власти в сфере управления природопользованием и перспективы их трансформации**

Нынешняя общность в организации построения и текущей деятельности федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) решаютующих вопросы управления в сфере природопользования, обусловлена рядом факторов как правового характера (конституционные положения о собственности на природные ресурсы, о том, что они признаны основой жизни и деятельности людей, о совместном федерально-региональном ведении в данной сфере, а также действия федерального законодателя по организационной и сущностной унификации и интеграции всех форм публичного управления), так и организационного характера.

К последним в первую очередь следует отнести установленную с 2004 г. функциональную трехзвенность ФОИВ, ставшую одним из наиболее заметных (и главное – устоявшихся) итогов начатой в 2002 г. административной реформы (наряду с изъятием у некоторых ведомств избыточных и дублирующих функций и сокращением, впрочем – ненадолго, числа начальствующих должностей). Вот уже более 15 лет:

федеральные министерства занимаются выработкой госполитики в определенной (подведомственной) сфере и самостоятельным нормативно–правовым регулированием;

федеральные службы выполняют контрольно–надзорные и некоторые иные функции, в т. ч. разрешительные;

федеральные агентства оказывают госуслуги, управляют госимуществом в подведомственной сфере, а также осуществляют иные правоприменительные функции.

Предложения отказаться от указанной трехзвенности в последние годы высказываются все чаще. Это было и в рамках «регуляторной гильотины», и в условиях «антиковидных» мер экономии (отказ от нее – возврат к функционально объединенным структурам – позволил бы сократить расходы на обслуживающие подразделения ФОИВов). Однако до реализации этих предло-

жений пока не дошло, хотя для этого есть определенные резоны, в т. ч. и правового характера. Дело в том, что в условиях начатого еще в 2020 г. процесса организационной и сущностной унификации и интеграции всех форм и органов публичного управления (иницированного в рамках конституционной реформы) существующая с 2004 г. трехзвенность федерального уровня явно дисгармонирует с региональным и тем более – муниципальным уровнями<sup>3</sup>.

При этом общность в организации построения и текущей деятельности ФОИВов, уполномоченных на управление в сфере природопользования, обусловлена конституционным положением о том, что все природные ресурсы выступают в качестве основы жизни и деятельности проживающих на соответствующей территории народов (ч. 1 ст. 9). Кроме того, все, что связано с природопользованием, отнесено к совместному федеральному-региональному ведению (это также конституционная норма, закрепленная в п. «д» ч. 1 ст. 72 Основного закона страны).

Специфика же и структурное разнообразие соответствующих ФОИВов предопределены многообразием форм и видов собственности на все природные ресурсы – ч. 2 ст. 9 Конституции страны допускает их нахождение как в публичной, так и в частной собственности. При этом объединенной федерально-региональной собственности не предусмотрено (точнее – еще с советского периода часть государственной собственности, например, на землю все еще имеет статус «неразграниченной государственной», но процесс ее разграничения идет и, скорее всего, через 5–7 лет земель, неразграниченных по формам и видам собственности не останется<sup>4</sup>). Важным обстоятельством является также то, что, например, частная собственность на землю – это вполне распространенное явление, по площади сельхозугодий приватизированные и принадлежащие публичному собственнику земли уже давно паритетны<sup>5</sup>. Тогда как лесные участки в составе земель лесного фонда и почти все водные объекты – это исключительно федеральная собственность (причем такой же приоритет публичной собственности на леса свойственен большинству стран с развитой рыночной экономикой. Так в Европе доля общественных лесных земель в Турции сейчас доходит до 99 %, в Канаде – 94 %, в США – почти 40%).

<sup>3</sup> Андреева О. А. Местное самоуправление в системе российской публичной власти: механизмы трансформации и легитимации. // Государственная власть и местное самоуправление, 2021, № 9, С. 26–27; Давыдов А. А. Муниципально-правовая природа, понятие и особенности территориального общественного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление, 2021, № 8, С. 23–27.

<sup>4</sup> О состоянии сельских территорий в Российской Федерации в 2018 году. Ежегодный доклад по результатам мониторинга – М.: Росинформагротех, 2020–328 с.

<sup>5</sup> Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в 2019 году. – М.: Росинформагротех, 2021. – 404 с.;

<sup>6</sup> Богоявленов С.А., Галиновская Е.А., Минина Е.Л., Устюкова В.В. Все о земельных отношениях: учебно-практическое пособие. – Проспект, 2010–652 с.

Соответственно, в современной России какими-то ресурсами ФОИВы управляют, реализуя полномочия федерального собственника, а какими-то, – осуществляя властные функции высшей власти, суверена, определяющего порядок пользования ресурсами, признанными основой жизни и деятельности населения, а также контролирующего этот порядок (но не выступающего в роли их собственника).

Из-за этого в лесной сфере госрегулирование сосредоточено, главным образом, на федеральном уровне: сейчас законодательно за федеральным Правительством и уполномоченными ФОИВами в этой сфере закреплено более 50 функций. Но так как невозможно решать на федеральном уровне все вопросы управления лесами (пусть и находящимися в федеральной собственности), то часть федеральных полномочий оказалась переданной на региональный уровень. При этом субъектам Российской Федерации на их осуществление выделяются субвенции из федерального бюджета (важно, что при передаче этих полномочий не меняется их федеральный характер, просто к их реализации подключены не федеральные органы).

С учетом функциональной трехзвенности 2004 г. применительно к лесной сфере разделение полномочий между ФОИВами сейчас следующее:

– правила лесопользования вырабатывает Минприроды России, которое не имеет территориальных органов (хотя согласно Положению о нем, оно может их создать для координации соответствующих терорганов подведомственных ему служб и агентств и контроля за ними);

– большую часть непосредственно управленческих функций выполняет Рослесхоз, он же нормативно регулирует осуществление региональными органами переданных им федеральных полномочий, дает им обязательные для исполнения указания, а также реализует контрольно-надзорные функции в сфере лесных отношений, оказывает разного рода госуслуги и управляет федеральным имуществом.

Что касается федерального уровня управления водопользованием, то в настоящее время оно полностью соответствует принципам административной реформы 2002–2004 гг.:

– правила вырабатывает Минприроды России (терорганов у него нет);  
– контролем и надзором занимается Росприроднадзор (реализация этих функций требует «работы на местах», поэтому у него разветвленная сеть терорганов);

– управление федеральным имуществом и оказание госуслуг в сфере водопользования осуществляют Росводресурсы и 14 их терорганов – бассейновых водных управлений (БВУ), структура которых во многом отличается от терорганов других ФОИВ. Все БВУ являются межрегиональными, а их структура совпадает с границами речных бассейнов, а не с административно-территориальным делением страны.

Федеральное управление недропользованием также организовано согласно введенной с 2004 г трехзвенностью:

– нормативное регулирование осуществляют Минприроды России, оно же и занимается госполитикой;

– горный надзор ведется Ростехнадзором – как силами своего центрального аппарата, так и, главным образом, – терорганов – 24 региональных управления. Особенность же взаимодействия этих ФОИВов в рамках трехзвенности заключается в том, что руководит деятельностью Ростехнадзора не Минприроды России, а напрямую – федеральное Правительство (учитывая разносторонний характер, закрепленного за этой службой надзора – энергетический, строительный, промышленный и др.);

– оказывают госуслуги в этой сфере Роснедра, которые также управляют федеральным имуществом, и являются органом управления госфондом недр. Для этого данное агентство имеет территориальные органы: 9 департаментов по федеральным округам (в Сибирском округе образовано два департамента), а также Департамент континентального шельфа и отдельное управление по Республике Саха (Якутия).

Современная структура ФОИВов, участвующих в федеральном земельном управлении, сложнее, из-за большего разнообразия отношений, складывающихся по поводу земель и земельных участков, а также более насыщенной истории их развития в нашей стране (при этом функционал и взаимодействие между собой этих ФОИВов примерно также как и рассмотренные выше).

С позиции их современной структуры надо учитывать, что до реформ 1990-х гг. в стране не было специализированного органа земельного управления на союзном или республиканском (РСФСР) уровнях – этим занимались исполнительные органы различных уровней (а землеустроительная служба входила в состав союзного и республиканского минсельхозов, поэтому городские, лесные и другие земли были вне ее сферы ведения)<sup>7</sup>. Привнесение же в систему земельных правоотношений таких новаций как отказ от исключительности госсобственности на землю, установление платы за землепользование, легализация совершения с участками гражданско-правовых сделок, и, главное, – значительные площади земель, вовлеченные в межведомственное перераспределение (главным образом от аграрного к населению) обусловило необходимость формирования такого единого общегосударственного вневедомственного органа земельного управления – с 1990 г. им стал Госкомзем РСФСР (базой для его него послужили землеустроительная служба Минсельхоза РСФСР, а также региональные и местные управление и отделы, занимавшиеся вопросами землепользования).

<sup>7</sup> Алтухов А.И., Вишняков Я.Д. и др. Управление земельными и другими природными ресурсами. – М.: Научный консультант, 2020. – 716.

Именно таковым – единственным общефедеральным органом земельного управления он оставался все 1990-е гг.

Причем на этот Комитет были возложены функции как публично-властного характера, так и хозяйственно-распорядительного<sup>8</sup>. Но когда в 2000 г. произошла его реорганизация, эти функции были разделены между двумя ФОИВами – Минимуществом России (образованным на базе Госкомимущества России), вырабатывающим земельную политику и 2) Росземкадстром, реализующим указанную политику и оказывающим госуслуги. Указанное функциональное разделение в земельной сфере, по сути, определило общефедеральную реорганизацию 2004 г., когда в рамках административной реформы, функции почти всех ФОИВов были разграничены на правоустанавливающие (министерства), правоприменительные (агентства) и контрольно-надзорные (службы). В результате такого разделения функционала ФОИВов в процесс земельного управления на федеральном уровне оказались вовлеченные сразу несколько ФОИВов: Минэкономразвития России, Минсельхоз России, Минприроды России, Росимущество, Росреестр, Россельхознадзор, Росприроднадзор и Минстрой России (последний – с 2013 г.).

При этом сразу же и вплоть до начала 2020 г. набольший объем регулирующих полномочий был у Минэкономразвития России (федеральное министерство), причем наряду с непосредственно земельными отношениями, это были также связанные с ними имущественные отношения; оценочная деятельность; регистрация недвижимого имущества и прав на него; кадастровая оценка этих объектов и кадастровая деятельность; геодезия и картография<sup>9</sup>.

Но вот уже два года как структура ФОИВ поменялась, и ключевыми органами земельного управления стали Росреестр (самостоятельный ФОИВ, подчиненный непосредственно Правительству, именно Росреестр является сейчас ключевым органом земельного управления), Минсельхоз России (только сельхозземли) и Минстрой России (селитебные территории)<sup>10</sup>. При этом Росреестр (в отличии от функционала Минэкономразвития России) теперь реализует сразу все управлочные функции – и нормотворческие, и правоприменительные (в т. ч. – разрешительные), и контрольно-надзорные функции.

---

<sup>8</sup> См. постановление Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1993 № 91 «Об утверждении Положения о комитете Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству» // Собрание актов Президента и Правительства Рос. Федерации – 1993 – № 6 – ст. 488.

<sup>9</sup> См.: Положение о министерстве экономического развития Российской Федерации (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437, с послед. изм. и доп.) // Собр. законодат. Рос. Федерации. – 2008 – № 24 – ст. 2867.

<sup>10</sup> См. Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // «Собрание законодательства РФ», 27.01.2020, N 4, ст. 346.

При этом первую группу его функций составляют нормотворческие, к которым, безусловно, следует отнести перечисленные в п. 1 Положения о данной федеральной службе<sup>1</sup>. Это нормативное правовое регулирование сфер земельных отношений, мониторинга земель и госземнадзора, реестра недвижимости, госрегистрации прав на нее, всей совокупности кадастровых отношений (кадастрового учета, деятельности кадастровых инженеров, кадастровой оценки) и др. Также это относится к утверждению классификатора видов разрешенного использования земельных участков (пп. 5.26 (7.19) указанного Положения), к определению форм разного рода документов в указанных сферах, порядка и способа их подачи, а также их экспертиз и утверждения (пп. 5.26 (7.3), 5.26 (7.4), 5.26 (7.5), 5.26 (7.6), 5.26 (7.8), 5.26 (7.9), 5.26 (7.14), 5.26 (7.15), 5.26 (7.17), 5.26 (7.22) и др.).

Ко второй группе функций (правоприменительные, в т. ч. – разрешительные) – проверку проектов отчетов об итогах кадастровой оценки (пп. 5.1.38); лицензирование геодезической и картографической деятельности (пп. 5.1.19); организацию различных работ в указанных сферах (пп. 5.2.4.) и экспертизу землеустроительной документации (пп. 5.7).

К третьей группе функций (контрольно-надзорные) – осуществление непосредственно госземнадзора (пп. 5.1.14), иных видов надзора (пп. 5.1.5 (2), 5.1.8, 5.1.9, 5.1.18 (1) и др.), а также проведение проверок деятельности различных саморегулируемых организаций (пп. 5.6).

Для реализации всех этих функций Росреестра, которых за ним закреплено более 130, у него имеются терорганы во всех регионах, а с 2022 г. часть его полномочий возложена также на вновь образованную публично-правовую компанию Роскадастр<sup>2</sup>, работники которой теперь будут выполнять кадастровые и землеустроительные работы, вести выездной прием заявлений о кадастровом учете; выдавать сведения из реестра недвижимости; вести реестр различных включаемых в него границ; а также взаимодействовать от имени терорганов Росреестра с кадастровыми инженерами; заниматься оцифровкой реестровых дел; сопровождать электронные сервисы, связанные с реестром недвижимости и привлекаться к исправлению выявленных в нем ошибок.

Минсельхоз же (в аграрной сфере в 2004–2005 гг. сохранялась изначально установленная трехзвенность, но в 2005 г. Россельхоз – федеральное агентство – было упразднено, и его функции вернулись к этому министерству) не только вырабатывает госполитику по отношению к землям сельхозназначения, но и реализует ее. У этого министерства нет терорганов, поэтому работа

<sup>1</sup> Согласно постановлению Правительства Российской Федерации «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» от 1 июня 2009 г. № 457 (с послед доп. и изм) // Собр. законодат. Рос. Федерации, – 2009, – № 25, – ст. 3052.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. № 448-ФЗ «О публично-правовой компании «Роскадарстр» // Рос. газ. – 2022, – 11 янв.

с региональными структурами, с местным самоуправлением, гражданами и юридическими лицами ведется его центральным аппаратом. Впрочем, Минсельхозу России подведомственен Россельхознадзор (служба), который реализует контрольно-надзорные функции во всех сферах агропромышленного комплекса, в т. ч. ведет надзор за землями сельхозназначения<sup>3</sup>. Данная служба имеет 53 теруправления (они действуют во всех регионах – часть управлений охватывает сразу несколько регионов).

Передача в 2020 г. Росреестру «земельных» полномочий от Минэкономразвития России привела также к тому, что ранее подведомственное по-следнему Росимущество (агентство), занимающееся федеральными землями, перешло в подчинение Минфина России. Система терорганов Росимущества представлена 82 территориальными и межрегиональными управлениями.

В определенной степени в процессе земельного управления на федеральном уровне по прежнему участвуют Минприроды России<sup>4</sup> и подведомственный ему Росприроднадзор<sup>5</sup>, а также Минстрой России (сравнительно недавно – в 2013 г. образованное министерство), который уполномочен не только вырабатывать, но и реализовывать градостроительную политику, которая тесно связана с землепользованием. Также он самостоятельно осуществляет в этих вопросах нормативное правовое регулирование, оказывает госуслуги и управляет федеральным имуществом<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Положение о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 327; с послед. изм. и доп.) // Рос. газ. – 2004, –15 июл.

<sup>4</sup> Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404; с послед. изм. и доп.) // Собр. законодат. Рос. Федерации. – 2008, – № 22, – ст. 2581.

<sup>5</sup> Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400; с послед. изм. и доп.) // Собр. законодат. Рос. Федерации. – 2004, – № 32, – ст. 3347.

<sup>6</sup> Положение о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038 (с послед. изм. и доп.). // Собр. законодат. Рос. Федерации. – 2013 – № 47, – ст. 6117.

Сложившееся настоящему времени разделение полномочий в области земельного управления на федеральном уровне часто критикуется<sup>7</sup>. Как правило, упор в этой критике делается на множественность ФОИВ, уполномоченных в земельной сфере, и их недостаточную скоординированность в работе (подтверждением межведомственной несогласованности стали неоднократные попытки разграничить сферы ответственности Росреестра, Россельхознадзора и Росприроднадзора<sup>8</sup>).

Но куда более странным является то, что в земельной сфере как результат введения для ФОИВов функциональной трехзвенности возникло большое общее число таких уполномоченных органов (сейчас – 7), тогда как «основной» из них – Росреестр – с 2020 г. этой трехзвенности больше не соответствует. Мало того, наделаемый ключевыми полномочиями в учетно-регистрационной сфере Роскачество формально даже не является подведомственной ему структурой, а по мере завершения его формирования, скорее всего, произойдут изменения нормативной базы, регулирующей выполнение им возложенных на него задач.

---

<sup>7</sup> Волков С.Н., Хлыстун В.Н. Земельная политика: как сделать ее более эффективной? // Международный сельскохозяйственный журнал. 2014. № 1–2. С. 3–6; Волков С.Н., Хлыстун В.Н. и др. Основные направления использования земель сельскохозяйственного назначения в Российской Федерации на перспективу: монография. – М.: Государственный университет по землеустройству, 2018. – 344 с. Современные проблемы и актуальные направления развития землеустройства и кадастров: монография. / Под ред. Богомазова С.В., Чурсина А.И., Галиуллина А.А. – Пенза: РИО ПГАУ, 2019. – 185 с.; Хлыстун В.Н. и др. Правовые аспекты вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых и невостребованных земель сельскохозяйственного назначения: монография. – М.: Государственный университет по землеустройству, 2020–296 с.

<sup>8</sup> постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» // Собр. законодат. Рос. Федерации – 2021 – № 28 (ч. I) – ст. 5511; постановление Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» (утратило силу) // Собр. законодат. Рос. Федерации – 2015 – № 2 – ст. 514; постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 689 «О государственном земельном надзоре» (утратило силу) // Собр. законодат. Рос. Федерации – 2006 – № 47 – ст. 4919.

**Машинская Наталья Викторовна,**  
заведующий кафедрой уголовного права  
и процесса Северного (Арктического)  
федерального университета им. М.В. Ломоносова,  
кандидат юридических наук, доцент

## **Основания и процессуальный порядок изъятия электронных носителей информации и копирования с них информации при производстве следственных действий**

Повседневную жизнь современных людей трудно представить без гаджетов, запоминающих и записывающих устройства. Их широкое использование не только облегчает профессиональную, бытовую деятельность людей, но и невольно отражает следы преступления, что делает эту информацию ценной для сферы уголовного судопроизводства. В настоящее время практически невозможно встретить уголовное дело, где для доказывания обстоятельств, предусмотренных ст. 73 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) не использовалась бы переписка абонентов, видеозапись, свидетельствующая о нахождении лиц в то или иное время в определенном месте, об их действиях в конкретной ситуации и т. п. Огромное значение электронной информации в доказывании по уголовному делу актуализирует проблему законодательного регламентирования ее изъятия и фиксации с целью обеспечения доказательственного значения.

Несмотря на то, что в юридической литературе активно обсуждается проблема правовой природы рассматриваемого явления<sup>9</sup>, процессуальный статус электронных носителей информации однозначно определил законодатель в ч. 1 ст. 81.1 УПК РФ, указав, что изъятые в порядке ч. 4.1 ст. 164 и ст. 164.1 УПК РФ электронные носители информации, признаются вещественными доказательствами и приобщаются к материалам уголовного дела. Процессуальная форма изъятия электронных носителей и копирования с них информации при производстве следственных действий закреплена в ст. 164.1 УПК РФ. Появление указанной нормы одобрительно воспринято юридическим сообществом

---

<sup>9</sup> Ткачев А.В. Вопросы использования электронных носителей компьютерной информации в уголовном процессе в качестве доказательств иных документов // Известия Тульского государственного университета. Серия: Экономические и юридические науки. 2016. № 3–2. С. 440; Россинская Е.Р. Проблемы использования специальных знаний в судебном исследовании компьютерных преступлений в условиях цифровизации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2019, № 5 (57). С. 31–44.

и представителями бизнеса, поскольку впервые установлен запрет на изъятие электронных носителей информации по уголовным делам о преступлениях в сфере предпринимательской деятельности и перечисленных в ч. 4.1 ст. 164 УПК РФ. Лишь в некоторых, предусмотренных ч. 1 ст. 164.1 УПК РФ случаях, информация может быть изъята при условии ее копирования в ходе следственного действия, что не создаст ее владельцу или обладателю препятствий к дальнейшему осуществлению профессиональной деятельности. Как верно отмечается в юридической литературе, определенной гарантией достоверности изымаемой информации выступает правило об обязательном привлечении специалиста к совершению следственного действия<sup>10</sup>.

Однако, несмотря на то, что специальный правовой режим изъятия электронных носителей доказательственной информации создан, всесторонний анализ рассматриваемой нормы вынуждает констатировать ее несовершенство.

Прежде всего, обращает на себя внимание, что для получения интересующей следствие информации должны быть специальные юридические основания, предусмотренные ч. 1 ст. 164.1 УПК РФ. В качестве первого основания к производству рассматриваемого процессуального действия выступает наличие вынесенного следователем либо дознавателем (далее используется обобщенное понятие «следователь») постановления о назначении судебной экспертизы в отношении электронных носителей информации. Указанное основание является весьма неожиданным и трудно реализуемым на практике. Само по себе производство судебной экспертизы возможно только тогда, когда должностное лицо точно определилось производство какого вида экспертизы необходимо, оформились и четко сформулированы вопросы для экспертного разрешения, собран материал, необходимый для представления эксперту. Без электронного носителя вряд ли можно определиться с основаниями для проведения судебной экспертизы, вопросами, поставленными эксперту, и, тем более, отразить в постановлении о назначении судебной экспертизы материальный носитель, направляемый эксперту для производства экспертизы. Требование об указании перечисленных сведений напрямую вытекают из ч. 1 ст. 195 УПК РФ. Кроме этого, одним из требований соблюдения процессуальной формы производства судебной экспертизы является ознакомление с постановлением о ее назначении заинтересованных участников уголовного судопроизводства, которым разъясняются права, предусмотренные ч. 1 ст. 198 УПК РФ и возможность их реализации<sup>11</sup>. Однако отсутствие материаль-

<sup>10</sup> Григорьев В.Н., Максимов О.А. Об электронных носителях информации в уголовном судопроизводстве //Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 3. С. 65–71.

<sup>11</sup> О судебной экспертизе по уголовным делам: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21.12.2010 № 28//СПС КонсультантПлюс.

ного носителя электронной информации делает невозможным как вынесение названного постановления, так и ознакомление с ним участников процесса. Следовательно, только наличие электронной информации позволяет вынести постановление о назначении судебной экспертизы, и обеспечить права участников досудебного производства. Продолжая анализ п. 1 ч. 1 ст. 164.1 УПК РФ, следует заметить, что предметы и документы, имеющие значение для расследования уголовного дела, в том числе, информация с электронных носителей, может быть получена следователем в результате трех следственных действий: осмотра места происшествия, обыска или выемки. Учитывая это, представляется наиболее целесообразным в качестве юридического основания изъятия и (или копирования) электронной информации считать наличие достаточных данных для производства перечисленных следственных действий.

Определенную критику вызывает и новелла, закрепленная в п. 2 ч. 1 ст. 164.1 УПК РФ, где устанавливается, что вторым основанием изъятия электронных носителей информации является наличие судебного решения. Указанное правило противоречит ч. 2 ст. 29 УПК РФ, закрепляющей полномочия суда по осуществлению судебного контроля за производством следственных и иных процессуальных действий, ограничивающих конституционные права и свободы участников уголовного процесса и иных лиц. Из анализа рассматриваемой нормы следует, что изъятие электронных носителей и копирование с них информации при производстве следственных действий, не является предметом судебного контроля и не требует судебного решения. Учитывая, что ч. 2 ст. 29 УПК РФ содержит исчерпывающий перечень процессуальных действий, подлежащих судебному контролю в досудебном производстве по уголовным делам, логичнее было бы считать, что основанием изъятия электронной информации является наличие судебного решения для производства обыска в жилище, личного обыска, выемки в жилище либо выемка информации, содержащей охраняемую федеральным законом тайну. В этом случае правило ч. 2 ст. 29 УПК РФ не противоречило бы п. 2 ч.1 ст. 164.1 УПК РФ.

В п. 3 ч. 1 ст. 164.1 УПК РФ законодатель установил три альтернативных основания для изъятия электронных носителей информации. В соответствии с указанной нормой информация подлежит изъятию если: 1) владелец электронного носителя информации не обладает полномочиями на хранение и использование информации; 2) на электронных носителях содержится информация, которая может быть использована для совершения новых преступлений; 3) по заявлению специалиста копирование информации может повлечь за собой ее утрату или изменение. Если два последних правила не вызывают вопросов по их применению, то первое основание рассматриваемого положения, по справедливому замечанию А. А. Балашовой, создает условия для широкого усмотрения следователя при изъятии информации с электронных носителей, что не

в полной мере обеспечивает права тех лиц, которые могут быть не причастны к совершению преступления. При таких обстоятельствах цели, ради которых принималась рассматриваемая норма, оказываются не достигнутыми<sup>12</sup>.

В самостоятельном анализе нуждается и ч. 2 ст. 164.1 УПК РФ. Прежде всего, обращает на себя внимание то обстоятельство, что при изъятии электронных носителей информации законный владелец изымаемых электронных носителей вправе заявить ходатайство о копировании электронной информации. При этом, как указано в рассматриваемой норме, копирование информации осуществляется на другие электронные носители, предоставляемые самим владельцем либо обладателем содержащейся на них информации. Таким образом, реализация указанного права зависит от того, имеется ли в распоряжении владельца либо обладателя изымаемой информации другой электронный носитель или нет. Установление такого порядка фактически освобождает следователя от обязанности оказывать содействие в реализации предоставляемого права, что не вполне согласуется с принципиальным положением, закрепленным в ч. 1 ст. 11 УПК РФ о том, что следователь не только обязан разъяснить права участникам процесса, но и обеспечивать возможность осуществления этих прав. Подобная ситуация стала предметом обжалования действий следователя в порядке ст. 125 УПК РФ, где в качестве ее основания указывается, что в ходе проверки по сообщению о совершенном преступлении следователь одновременно проводил два осмотра места происшествия: в офисе и помещении цеха предприятия, что исключило возможность участия директора организации сразу в двух осмотрах, а, следовательно, реализацию им прав, в том числе, предусмотренного ч. 2 ст. 164.1 УПК РФ. Возможность привлечения к осмотру мест происшествия другого представителя администрации ООО не предоставлялась<sup>13</sup>. Таким образом, существующее правило, по-прежнему дает возможность лицам, осуществляющим предварительное расследование обходить установленные УПК РФ правила и запреты и фактически изымать электронные носители информации без реального предоставления их владельцам возможности скопировать необходимую информацию. Как показал опрос следователей, случаи изъятия носителя электронной информации преобладают по сравнению с фактами, сопровождающимися копированием таковой, поскольку изъятие позволяет существенно сократить время при производстве следственного действия, не требует поиска другого качественного электронного носителя, позволяющего

<sup>12</sup> Балашова А.А. Электронные носители информации и их использование в уголовно-процессуальном доказывании: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2020. С. 104–106// URL: [https://mvd.rpf/upload/site120/folder\\_page/021/092/980/disser\\_Balashova\\_sayt.pdf](https://mvd.rpf/upload/site120/folder_page/021/092/980/disser_Balashova_sayt.pdf) (дата обращения 04.02.2022).

<sup>13</sup> Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 30 июня 2020 г. № 77–431/2020//СПС КонсультантПлюс.

скопировать информацию. Сказанное приобретает еще большую остроту в связи с тем, что изъятие в ходе смотра места происшествия следователь вправе провести до возбуждения уголовного дела (ст. 176, 177 УПК РФ). Наблюдается парадоксальная ситуация: ч. 1 ст. 164.1 УПК РФ запрещает изъятие электронных носителей информации при производстве по уголовному делу, однако в стадии возбуждения уголовного дела, когда решение об уголовном преследовании еще не принято, изъятие электронных носителей допускается. Подтверждением этому служит судебная практика. Так, суд кассационной инстанции признал необоснованными выводы нижестоящего суда, признавшего изъятие системного блока в ходе проверки незаконным на том основании, что лицо, подлежащее привлечению к уголовной ответственности не установлено, квалификация его действиям не дана, соответственно, правила ч. 1 ст. 164.1 УПК РФ применению не подлежат. В своем решении суд кассационной инстанции отметил, что осмотр места происшествия, в ходе которого допускается изъятие предметов, имеющих значение для уголовного дела, направлен на достижение конституционно оправданных целей и проводится при наличии заявления о преступлении или сообщения о нем, что делает законным и обоснованным и его производство, и изъятие предметов<sup>1</sup>. Полученная таким способом информация зачастую подвергается экспертному исследованию (ч. 4 ст. 195 УПК РФ), которое может осуществляться в срок до 30 суток. Таким образом, складывается ситуация, когда до вступления в силу ограничений, предусмотренных ст. 164.1 УПК РФ, носитель электронной информации изъят, деятельность предпринимателя приостановлена, однако признаки преступления еще не обнаружены и вопрос о возбуждении уголовного дела остается открытым. Учитывая изложенное, представляется необходимым на законодательном уровне запретить изымать носитель электронной информации у индивидуальных предпринимателей, в коммерческих и некоммерческих организациях в стадии возбуждения уголовного дела, предусмотрев лишь возможность копирования электронной информации. В исключительных случаях, когда есть основания полагать, что имеющаяся на электронном носителе информация, содержит сведения о совершенном или готовящемся преступлении, изъятие информации должно осуществляться при наличии судебного решения. Такой порядок уже сформирован в уголовном судопроизводстве и закреплен в ч. 3 ст. 183 УПК РФ. Наряду с этим следователь обязан обеспечивать реальную возможность владельцу информации или его обладателю скопировать информацию с изымающего источника, предоставив для этого необходимое время для приобретения соответствующего носителя и копирования информации.

---

<sup>1</sup> Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 30 июня 2020 г. № 77-431/2020//СПС КонсультантПлюс.

В анализируемой норме видится еще один недостаток. В соответствии с ч. 2 ст. 164.1 УПК РФ следователь в обязательном порядке привлекает специалиста к изъятию электронной информации в ходе следственных действий. Думается, что устанавливая указанное правило, законодатель преследовал двоякую цель. С одной стороны – обеспечить техническое сопровождение следственного действия, с тем, чтобы не допустить утрату информации, ее искажение либо повреждение. В противном случае неизбежно возникнет проблема с использованием изъятой информации в доказывании по уголовному делу, т. к. требования, предъявляемые к доказательствам, невозможно будет выполнить. С другой – обеспечить законный интерес владельца электронного носителя информации по ее сохранению и дальнейшему использованию. По правилам ч. 1 ст. 75 УПК РФ нарушение процессуальной формы изъятия и проведение следственного действия, влечет признание полученных таким способом доказательств недопустимыми (ч. 1 ст. 75 УПК РФ). Казалось бы, указанное правило должно распространяться и на случаи нарушения требования, предусмотренного ч. 2 ст. 164.1 УПК РФ. Никаких исключений по участию специалиста при изъятии электронной информации рассматриваемая норма не содержит. Между тем, судебная практика идет по другому пути и признает участие специалиста обязательным лишь в случае копирования электронной информации. Так, отказывая защитнику в удовлетворении ходатайства о признании незаконным изъятие флеш-носителя, суд указал, что привлечение специалиста необходимо, когда следует исключить возможность утраты информации либо ее искажения. Если в ходе следственного действия изымаются предметы, свойство которых не указывают на необходимость привлечения специалиста для реализации обозначенной цели, то участие специалиста не требуется<sup>2</sup>. В таких случаях следователь решает вопрос на основании общих положений УПК РФ о том, что специалист привлекается к участию в следственных действиях по усмотрению следователя. Кроме того, в силу ч. 3 ст. 164.1 УПК РФ следователь вправе самостоятельно осуществить копирование информации с электронного носителя. При таких обстоятельствах осмотр информации осуществляется по месту проведения предварительного расследования, что не препятствует привлечению к ее осмотру специалиста<sup>3</sup>. О целесообразности именно такой практики высказывались и ученые-процессуалисты<sup>4</sup>. Учитывая изложенное, представляется необходимым

<sup>2</sup> Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 28 января 2021 г. № 77–292/2021, 77–3230/2020//СПС КонсультантПлюс; Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 27 мая 2021 г. № 77–1475/2021//СПС КонсультантПлюс; Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21 июля 2021 г. № 49/2021//СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 2 сентября 2020 г. № 1788/2020//СПС КонсультантПлюс.

<sup>4</sup> Гаврилин Ю.В. Электронные носители информации в уголовном судопроизводстве //Труды Академии управления МВД России. 2017. № 4. С. 47; Зуев С.В. Осмотр и изъятие электронных носителей информации при проведении следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий// Законность. 2018. № 4. С. 58.

учесть законодателю тенденции правоприменительной практики, а также мнения, высказанные в юридической литературе и отразить их в ч. 2 ст. 164 УПК РФ.

Анализ законодательного регулирования изъятия электронных носителей информации, судебно-следственной практики, а также мнений различных авторов позволяет сделать вывод о необходимости внесения поправок в ст. 164.1 УПК РФ с целью обеспечения единобразия ее применения, обеспечения доказательственного значения получаемой информации, а также прав участников уголовного судопроизводства и иных лиц.

**Пеганова Юлия Александровна,**  
начальник отдела организации научной работы,  
преподаватель кафедры административного  
и финансового права Северо-Западного института  
(филиала) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

## **Проблемы правового обеспечения разграничения компетенции исполнительных органов публичной власти в области лесных отношений**

На сегодняшний день в сфере лесных отношений одним из актуальных вопросов является разграничение компетенции исполнительных органов публичной власти. Об этом, в частности, свидетельствуют направления проводимой лесной реформы<sup>5</sup> и неоднократные изменения законодательства.

Определенный статьей 5 Конституции Российской Федерации принцип федерализма закрепляет в качестве основы государственную целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>6</sup>.

Правовой основой разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти являются статьи 71–73 Конституции Российской Федерации, нормы федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>78</sup>.

---

<sup>5</sup> Перечень поручений по итогам совещания с членами Правительства (утв. Президентом РФ 08.08.2021 № Пр-1425) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> – 2020, 4 июля.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 27.12.2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

В сфере лесных отношений разграничение предметов ведения и полномочий произведено в отраслевом законодательстве – главе 9 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Лесной кодекс РФ)<sup>9</sup>.

С момента принятия Лесного кодекса РФ система разграничения компетенции в области лесных отношений неоднократно менялась. Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года определила направление совершенствования системы разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в качестве одного из ключевых<sup>10</sup>.

В 2021 году в ходе реализации масштабной реформы лесного комплекса были приняты значительные изменения в сфере разграничения компетенции между федеральным центром и регионами. Вместе с тем пока нельзя говорить о достижении сбалансированности данной системы. Имеются дискуссионные вопросы, пробелы и несоответствия между нормами. Проанализируем некоторые из них.

По нашему мнению, наибольшее количество несовершенств имеется относительно института переданных полномочий, которые федеральные органы исполнительной передают для исполнения органам государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке статьи 83 Лесного кодекса РФ.

Так, в июле 2021 года в Лесной кодекс РФ были внесены изменения, согласно которым разделены полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора и лесной охраны.

«До 2021 года лесная охрана и лесной надзор составляли единое федеральное полномочие, передаваемое для реализации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации. Реформа лесной отрасли внесла существенные изменения в организацию данных видов контрольно-надзорных полномочий. В результате реформы произошло разделение лесного надзора и лесной охраны, для каждого полномочия определен свой предмет, круг субъектов, перечень средств осуществления, правовое обеспечение»<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 11.12.2006. № 50. Ст. 5278.

<sup>10</sup> Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 22.02.2021. № 8 (часть II). Ст. 1398.

<sup>11</sup> Пеганова Ю.А. Анализ реализации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий по выявлению и пресечению нарушений лесного законодательства // Роль МГЮА в становлении и развитии юридического образования на Русском Севере : Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, Вологда, 09 декабря 2021 года. – Вологда: Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2021. С. 38.

Пункт 11 части 1 статьи 83 Лесного кодекса РФ в настоящее время звучит как «осуществление федерального государственного лесного контроля (надзора) на землях лесного фонда». Вместе с тем в пункте 12 части 1 той же статьи формулировка сопутствующего полномочия осталась неизменной: «установление перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), и перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный пожарный надзор в лесах». Таким образом, имеется противоречие правовых норм, что требует внесения соответствующих изменений.

Кроме того, статья 81 Лесного кодекса РФ, закрепляющая перечень полномочий, возложенных на органы государственной власти Российской Федерации, не содержит полномочия по осуществлению лесной охраны, хотя новая статья о лесной охране (98.2) среди субъектов исполнения данного полномочия называет федеральные органы исполнительной власти.

Еще одним существенным пробелом в правовом регулировании института передачи федеральных полномочий является отсутствие в статье 81 Лесного кодекса РФ группы контрольных полномочий, позволяющих производить мероприятия по проверке исполнения переданных полномочий и принимать необходимые меры.

В соответствии с частью 9 статьи 83 Лесного кодекса РФ в случае передачи федеральных полномочий в области лесных отношений уполномоченный федеральный орган исполнительной власти имеет следующие возможности:

- осуществляет контроль за правовым регулированием органами государственной власти субъектов РФ вопросов, связанных с осуществлением переданных полномочий, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов субъектов РФ или о внесении в них изменений;

- осуществляет контроль за эффективностью и качеством осуществления переданных органам государственной власти субъектов РФ полномочий с правом направления обязательных для исполнения предписаний об устраниении выявленных нарушений, а также представлений об отстранении от должности и (или) о привлечении к дисциплинарной ответственности, в том числе об освобождении от занимаемой должности, должностных лиц, ответственных за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных полномочий;

- осуществляет контроль за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах, представляемых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ;

- осуществляет контроль за достоверностью сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов и обоснованностью мероприятий, предусмотренных актами лесопатологических обследований, утвержденными уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ;

– осуществляет оценку эффективности осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий и подготовку при необходимости представления об изъятии с 1 января следующего года соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов РФ.

Таким образом, контрольно-надзорные полномочия федеральных органов исполнительной власти законодателем описаны, но в общий перечень полномочий, возложенных на органы государственной власти Российской Федерации, не включены отдельным пунктом.

Для правоприменительной практики данное упущение не имеет существенного значения, не мешает фактически осуществлять названные полномочия. Однако с точки зрения юридической техники и полноты нормативно-правового регулирования разграничения компетенции между уровнями публичной власти это представляется пробелом и требует включения соответствующей группы полномочий в статью 81 Лесного кодекса РФ.

На основании изложенного можно заключить, что, несмотря на проводимые реформы и общее позитивное развитие лесного законодательства, в правовом обеспечении разграничения компетенции исполнительных органов публичной власти в области лесных отношений имеются пробелы и несоответствия. Обозначенные в настоящем исследовании проблемы требуют корректировки норм Лесного кодекса РФ. Внесение соответствующих изменений позволит повысить качество лесного законодательства и, как следствие, эффективности осуществления полномочий в области лесных отношений различными субъектами исполнительной власти.

**Пилипкин Николай Михайлович,**  
заместитель прокурора Череповецкой  
межрайонной природоохранной прокуратуры

## **О практике прокурорского надзора за соблюдением и исполнением законодательства при сохранении и использовании лесов на землях сельскохозяйственного назначения**

Череповецкой межрайонной природоохранной прокуратурой уделяется отдельное внимание проблеме охраны и управления лесными насаждениями, произрастающими на землях иных категорий, в том числе, на землях сельскохозяйственного назначения (статья 6 Лесного кодекса РФ).

Надзор на данном направлении осуществляется прокуратурой на системной основе с учетом состояния законности в указанной сфере, и направлен на профилактику, выявление и пресечение фактов незаконной рубки и вовлечения в оборот лесных насаждений, произрастающих на землях, не отнесенных к государственному лесному фонду.

Состояние законности в названной сфере остается напряженным, что обусловлено как несовершенством законодательства, так и желанием предпримчивых людей обогатиться, пользуясь вышеуказанным несовершенством.

Статьей 123 Лесного кодекса Российской Федерации установлено, что на землях сельскохозяйственного назначения могут располагаться леса, которые подлежат освоению с соблюдением целевого назначения таких земель. Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Соответствующее Положение об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2020 года №1509 (далее – Положение).

Пунктом 5 Положения установлено, что использование, охрана, защита лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, а также уход за такими лесами осуществляются правообладателями земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, на которых расположены леса. Пунктом 19 Положения определено, что охрана, защита, уход за лесами, расположенными на землях сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной, муниципальной собственности, и землях, право собственности на которые не разграничено, а также на земельных участках,

расположенных в границах таких земель, обеспечиваются правообладателями таких земель и земельных участков, в случае отсутствия таких правообладателей – федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, осуществляющими полномочия собственника в отношении таких земель и земельных участков в соответствии с земельным законодательством.

Необходимо отметить, что пункт 19 Положения, во-первых, устанавливает лишь полномочия по охране, защите и уходу за лесами, расположенными на землях сельскохозяйственного назначения, не регламентируя правомочия по использованию таких лесов; во-вторых, предполагает наличие правомочий, образующих содержание публичной собственности административных органов в отношении земельных участков, в отношении которых отсутствует правообладатель.

Кроме того, в силу прямого указания пункта 5 Положения, правомочия по использованию лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, реализуются исключительно правообладателями таких земельных участков.

Согласно части 2 статьи 3 Лесного кодекса Российской Федерации, имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков, лесных насаждений, древесины и иных добывших лесных ресурсов, регулируются гражданским законодательством, а также Земельным кодексом Российской Федерации, если иное не установлено Лесным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами.

Таким образом, гражданское и земельное законодательство подлежит субсидиарному применению к имущественным отношениям, связанным с использованием лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, в части, не урегулированной вышеуказанными положениями лесного законодательства.

В соответствии с частью 3 статьи 5 Земельного кодекса Российской Федерации, под правообладателями земельных участков понимаются собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков. В свою очередь, приведенной нормой определено, что собственниками земельных участков – лица, являющиеся собственниками земельных участков; землепользователи – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного пользования; землевладельцы – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения; арендаторы земельных участков – лица, владеющие и пользующиеся земельными участками по договору аренды, договору субаренды.

Таким образом, земельным законодательством к правообладателям земельных участков отнесены лица, имеющие в отношении земельных участков права собственности, постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды, субаренды.

В силу частей 1 и 2 статьи 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для распоряжения ими.

Однако органы местного самоуправления наделены лишь полномочиями по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

Из вышеприведенных положений лесного и земельного законодательства следует, что в настоящий момент законодательно не определен административный орган, уполномоченный от имени государства как собственника соответствующих земельных участков, распоряжаться лесными насаждениями, произрастающими на землях, государственная собственность на которые не разграничена, и относящихся к категории земель сельскохозяйственного назначения. Не наделены правомочиями собственника в полном объеме и органы местного самоуправления.

Следовательно, до настоящего времени остаются нерешенными вопросы, связанные с предоставлением и последующим использованием таких лесных насаждений, а именно: каков порядок и условия предоставления лесных насаждений, а также каковы имущественные условия использования соответствующих насаждений и древесины, включая плату за их использование.

С одной стороны, указанные вопросы не урегулированы законодательством, с другой стороны, возможность их урегулирования на уровне муниципального нормотворчества не установлена. С учетом изложенного, реализация соответствующих правоотношений в отсутствии четкого нормативного правового регулирования представляется затруднительной.

Необходимо подчеркнуть, что из действующего гражданского и земельного законодательства прямо не вытекает положение о том, что лесные насаждения следуют судьбе земельного участка.

Напротив, еще Федеральным законом от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» исключен пункт 2 части 2 статьи 40 Земельного кодекса РФ, который предусматривал право собственника земельного участка на расположенные на земельном участке многолетние насаждения, за исключением случаев, установленных Лесным кодексом Российской Федерации. Равным образом, из части 2 статьи 261 Гражданского кодекса Российской Федерации в редакции Федеральными законами от 3 июня 2006 года № 73-ФЗ и от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ, исключено понятие лес.

Судебная практика, складывающаяся по указанному вопросу, также является противоречивой.

В виду изложенного, прокуратура полагает, что реализация пунктов 5 и 19 Положения об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизведения лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2020 года №1509, возможно лишь в отношении земель и земельных участков, находящихся в государственной (федеральной) собственности либо собственности Вологодской области, муниципальной, частной собственности.

Следствием отсутствия единого институционального и нормативно-правового регулирования указанных общественных отношений (необходимость регулирования которых давно назрела) является «подвешенный в воздухе» статус данных лесных насаждений.

При этом считаю не лишним напомнить, что указанные лесные насаждения являются природными ресурсами, имеющими как экологическую составляющую (компоненты окружающей природной среды, включенные в сформировавшуюся единую экологическую систему в месте их произрастания, и выполняющие в указанной системе определенные функции), так и экономическую составляющую (объекты, имеющие стоимостное выражение).

Возникшей правовой неопределенностью не замедлили воспользоваться разного рода «предприниматели», усмотревшие в сложившейся ситуации легкий способ извлечения материальной выгоды, без обременительных обязательств перед государством (как в случае с государственным лесным фондом).

При этом все многообразие разработанных и реализуемых схем таких незаконных рубок предполагает снижение до минимума возможной ответственности (прежде всего, гражданско-правовой) конечного бенефициара.

Успешное решение поставленной задачи обеспечивается выстраиванием многозвездных (от трех и более) цепочек участников незаконной рубки, характеризующихся следующими особенностями.

Во-первых, первичное звено ( правообладатель земельного участка, на котором произрастают лесные насаждения), как правило, используется «в слепую».

В качестве такого звена выступают либо хозяйствующие субъекты (колхозы, пайщики и проч.), которые напрямую не заинтересованы в использовании данного участка.

Аргументом предоставления участка для целей рубки выступает угроза в привлечении к ответственности уполномоченными органами исполнительной государственной власти (в частности, органами Россельхознадзора) за бездействие по целевому использованию участка.

Первичным звеном могут выступать также и органы местного самоуправления, реализующие полномочия по предоставлению земельных участков или их частей в форме реализации соответствующих муниципальных услуг. В таких случаях, заинтересованные лица инициируют предоставление соответ-

ствующей муниципальной услуги, а у органа местного самоуправления просто на просто нет правовых оснований для отказа в ее предоставлении.

Во-вторых, между первичным звеном и бенефициаром как правило создается промежуточное звено в виде юридического лица, главы КФХ или физического лица, которые выступают в качестве номинальных интересантов по использованию земельного участка в соответствии с целевым назначением и видом разрешенного использования (например, для сельскохозяйственного производства).

При этом номинальность интересанта явным образом проистекает из двух признаков:

- юридическое лицо фактической деятельности не осуществляет, не имеет имущества для осуществления основных видов деятельности;
- физическое лицо или глава КФХ не являются реальными сельскохозяйственными производителями, могут выступать сторонними незаинтересованными лицами, в том числе, неблагополучными, асоциальными лицами;
- фактическое осуществление сельскохозяйственной деятельности на испрашиваемом участке экономически не выгодно с учетом необходимости нести затраты на сведение лесных насаждений, выкорчевку пней, подготовку почвы к ведению сельского хозяйства, а также учитывая огромные площади сельскохозяйственных земель, которые не используются и свободны от лесных насаждений.

В-третьих, конечный бенефициар выступает лишь как фактический исполнитель воли промежуточного звена по освобождению участка от лесных насаждений, то есть, как формально-юридически не заинтересованное лицо.

Конечная цель по рубке лесных насаждений нивелируется до промежуточной стадии в процессе вовлечения земельного участка в оборот и использования его в соответствии с целевым назначением и видом разрешенного использования, а срубленная древесина выступает как средство натурального взаиморасчета между бенефициаром и промежуточным звеном за выполненные работы по рубке лесных насаждений.

Особенностями, отличающими конечного бенефициара, являются обстоятельства, указывающие на реальность данного хозяйствующего субъекта, осуществляющего предпринимательскую деятельность, располагающего значительным имущественным комплексом, в том числе, лесозаготовительной техникой.

В практике прокурорского надзора имеют место случаи когда конечный бенефициар выступает и лесопользователем, располагающим арендованными участками государственного лесного фонда.

Это не случайно, так как наличие арендованных лесных участков позволяет легализовывать добытую незаконным путем древесину на землях иных категорий через законную аренду. Названное, в свою очередь, позволяет как

обойти созданную государством систему учета оборота древесины, так и реализовывать древесину не взирая на требования системы сертификации FSC.

При этом необходимо отметить, что отношения между участниками цепочки неизменно оформляются посредством гражданско-правовых договоров. Указанное обстоятельство преследует две цели:

1. Придать внешне законный вид отношениям по поводу незаконной рубки лесных насаждений, что эффективно действует при взаимоотношениях с правоохранительными органами, которые переводят сложившуюся ситуацию в сферу гражданско-правовых отношений, не требующих вмешательства данных органов, в том числе, посредством уголовного преследования виновных лиц.

2. Гражданско-правовыми средствами минимизировать ответственность конечного бенефициара (путем распределения рисков, прав, обязанностей и ответственности в заключаемых договорах). Как правило, вся ответственность концентрируется на промежуточном звене, реальная ответственность которого невозможна.

При этом необходимо отметить, что единственной ответственностью, способной повлиять на снижение количества таких рубок является гражданско-правовая ответственность конечного бенефициара, происходящая из деликтного обязательства по рубке лесных насаждений.

Конкретные схемы реализации незаконной рубки лесных насаждений на землях иных категорий отличаются значительным многообразием и нюансами, но в целом имеют в себе вышеперечисленные родовые признаки.

Необходимо отметить, что конечным результатом реализации таких схем является полное уничтожение лесных насаждений (ликвидной древесины) на земельном участке, захламление земельного участка порубочными остатками, уничтожение плодородного слоя почвы техникой, невозможность дальнейшего использования земельного участка по целевому назначению, причинение многомиллионных ущербов государству.

За период с 2016 года по настоящее время Череповецкой межрайонной природоохранной прокуратурой в рамках осуществления прокурорского надзора реализуется комплекс мер, направленных на профилактику, выявление и пресечение незаконных рубок таких лесных насаждений.

В 2016–2017 годах по мерам прокурорского реагирования поднадзорными органами местного самоуправления повсеместно приняты муниципальные правовые акты, устанавливающие цены и нормативы затрат, в том числе, при незаконной рубке лесных насаждений на землях иных категорий.

Принимаются меры, направленные на исключение из муниципальной правовой базы не соответствующих федеральному законодательству норм, определяющих право собственности на такие лесные насаждения. В частности, всего прокурором принесено 19 протестов на незаконные положения

Правил благоустройства муниципальных образований, регламентирующих право собственности и иные вещные права на такие лесные насаждения.

Значительная работа проводится и по выявлению предотвращению незаконных рубок лесных насаждений.

В частности, за период с 2016 и по настоящее время выявлено незаконных рубок на землях сельскохозяйственного назначения на сумму почти 70 млн руб., выплата которых по искам прокурора присуждена в судебном порядке. Из указанного объема в настоящий момент возмещен ущерб на сумму почти 23 млн. руб., которая поступила в бюджеты органов местного самоуправления.

За отчетный период благодаря своевременным мерам прокурорского реагирования пресечено 18 фактов незаконной рубки лесных насаждений на землях сельскохозяйственного назначения на площади в несколько десятков гектар на территории Чагодощенского, Устюженского, Бабаевского, Сокольского, Никольского, Усть-Кубенского, Великоустюгского, Харовского районов.

При этом, необходимо отметить, что прокурорский надзор, борется лишь с «симптомами» возникшей комплексной проблемы, решение которой предполагает два направления:

– правовой аспект, который заключается в необходимости четкого урегулирования правового статуса, и процедур охраны и использования лесов на землях сельскохозяйственного назначения, государственная собственность на которые не разграничена, а также уполномоченных административных органов;

– организационно-институциональный аспект, который предполагает инвентаризацию таких лесов (белых пятен), их надлежащий учет и хозяйственное освоение, при котором будет соблюден баланс экономики и экологии.

**Пономарева Светлана Анатольевна**  
начальник Департамента стратегического планирования  
Правительства Вологодской области,  
кандидат экономических наук

## **Установление и оценка применения обязательных требований в нормативных правовых актах Вологодской области**

Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 247-ФЗ) определил, что требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы, могут устанавливаться только федеральными законами, Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, актами, составляющими право Евразийского экономического союза, положениями международных договоров Российской Федерации, не требующими издания внутригосударственных актов для их применения и действующими в Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами (далее – обязательные требования).

Для обязательных требований установлен особый порядок их установления (принятия) и оценки применения. Это выражается в том числе в необходимости соответствия обязательных требований принципам установления и оценки применения, указанным в Федеральном законе № 247-ФЗ (законность, обоснованность, правовая определенность и системность, открытость и предсказуемость, исполнимость) и вступления обязательных требований в силу в определенные даты (либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем по истечении 90 дней после дня официального опубликования соответствующего нормативного правового акта, если иное не установлено федеральным законом, Указом Президента Российской Федерации или международным договором Российской Федерации, предусматривающими установление обязательных требований).

Для федеральных обязательных требований порядок установления и оценки применения регламентируется непосредственно Федеральным законом № 247-ФЗ и принятыми в его реализацию постановлением Правитель-

ства Российской Федерации от 31 декабря 2020 года № 2454 «Об утверждении Правил оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, подготовки, рассмотрения доклада о достижении целей введения обязательных требований и принятия решения о продлении срока действия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, или о проведении оценки фактического воздействия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования» и иными подзаконными актами.

Порядок установления и оценки применения региональных обязательных требований, в том числе оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, содержащих такие требования, определяется субъектом Российской Федерации самостоятельно, но должен учитывать принципы Федерального закона № 247-ФЗ<sup>1</sup>.

В Вологодской области такие порядки определены законом области от 7 декабря 2021 года № 5017-ОЗ «Об обязательных требованиях, устанавливаемых нормативными правовыми актами Вологодской области» (далее – закон области № 5017-ОЗ) и постановлением Правительства области от 28 марта 2022 года № 367 «О некоторых вопросах реализации закона области «Об обязательных требованиях, устанавливаемых нормативными правовыми актами Вологодской области».

Обязательные требования устанавливаются нормативными правовыми актами области в соответствии с принципами Федерального закона № 247-ФЗ. В нормативном правовом акте области, устанавливающем обязательное требование, и иных нормативных правовых актах должны быть определены следующие условия:

- 1) содержание обязательного требования (условие, ограничение, запрет или обязанность);
- 2) лица, обязанные соблюдать обязательное требование;
- 3) в зависимости от объекта установления обязательного требования:
  - а) осуществляемая деятельность, совершаемые действия, в отношении которых устанавливается обязательное требование;
  - б) лица и используемые объекты, к которым предъявляется обязательное требование при осуществлении деятельности, совершении действий;
  - в) результаты осуществления деятельности, совершения действий, в отношении которых устанавливается обязательное требование;

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 11.06.2021.

4) формы оценки соблюдения обязательного требования (региональный государственный контроль (надзор)<sup>2</sup>, привлечение к административной ответственности, предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитация, оценка соответствия продукции, иные формы оценки и экспертизы);

5) органы исполнительной государственной власти области, осуществляющие оценку соблюдения обязательного требования.

Соответствие обязательного требования принципам Федерального закона № 247-ФЗ, наличие условий его установления проверяется при проведении правовой экспертизы и оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта области, устанавливающего данное обязательное требование.

Нормативные правовые акты области, устанавливающие обязательные требования, вступают в силу с учетом положений Федерального закона № 247-ФЗ. Например, содержащее обязательные требования постановление Правительства области от 20 декабря 2021 года № 1444 «Об утверждении предмета охраны, границы территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения регионального значения город Грязовец» вступает в силу с 1 сентября 2022 года.

По истечении некоторого срока действия нормативного правового акта области, которым установлено обязательное требование, проводится оценка применения обязательного требования с целью принятия по ее результатам решения о продлении действия обязательного требования, изменения или отмене.

Оценка применения обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами области, включает проведение оценки фактического воздействия таких нормативных правовых актов области и подготовку доклада о достижении целей установления обязательных требований.

Оценка фактического воздействия – новая для Вологодской области процедура, которая предполагает анализ обоснованности установленных обязательных требований, определение и оценку фактических последствий их установления, выявление избыточных условий, ограничений, запретов, обязанностей. В 2022 году Департамент стратегического планирования Правительства области проведет оценку «первых» нормативных правовых актов области, содержащих обязательные требования.

Оценка фактического воздействия будет проводиться ежегодно согласно плану ее проведения. Нормативный правовой акт области включается в план на очередной год в случае, если:

1) наступил срок достижения ключевых показателей целей введения обязательных требований (в случае если при принятии в нормативного пра-

---

<sup>2</sup> В соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 31.07.2020.

вового акта области устанавливались показатели достижения целей введения обязательных требований и сроки их достижения);

2) срок его действия на момент подготовки плана составляет более 6 лет с момента принятия или с момента проведения оценки фактического воздействия данного нормативного правового акта области (в случае если при его принятии не устанавливались показатели достижения целей введения обязательных требований и сроки их достижения);

3) срок его действия составляет на момент подготовки плана менее 6 лет, но имеются предложения субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности о включении его в план.

В целях реализации первого критерия при проведении оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта области, устанавливающего обязательное требование, органом власти – разработчиком определяется ключевой показатель – числовой показатель, характеризующий достижение цели введения данного обязательного требования и срок его достижения. От качественной формулировки ключевого показателя при установлении обязательного требования зависит качество оценки применения обязательного требования.

Например, для обязательных требований, устанавливаемых проектом постановления Губернатора области «Об охранных зонах памятников природы областного значения», ключевой показатель определен как «ущерб, причиненный лесам и находящимся в них природным объектам вследствие нарушения лесного законодательства и ущерб, причиненный древесно-кустарниковой растительности вследствие нарушения природоохранного законодательства – не более 0 млн рублей» со сроком достижения 6 лет после вступления в силу (максимально возможный срок). Использован ключевой показатель, определенный для регионального государственного контроля (надзора) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий<sup>1</sup>, в рамках которого будет оцениваться соблюдение обязательных требований, устанавливаемых рассматриваемым проектом постановления Губернатора области.

Другой пример, когда проект постановления Правительства области, которыми вносились изменения в Положение о порядке пользования недрами собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков<sup>2</sup>, устанавливал часть обязательных

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства области от 13.12.2021 № 1401 «О региональном государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 16.12.2021.

<sup>2</sup> Постановление Правительства области от 28.03.2022 № 381 «О внесении изменения в постановление Правительства области от 7 апреля 2009 года № 589» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.03.2022.

требований, соблюдение которых должно проверяться в рамках регионального государственного геологического контроля (надзора)<sup>3</sup> (основная часть проверяемых обязательных требований установлена федеральными нормативными правовыми актами).

В этом случае ключевой показатель для вида регионального государственного контроля (надзора) был использован как источник для более детального ключевого показателя достижения целей введения обязательных требований. В качестве ключевого показателя определена «доля информаций об использовании недр для собственных нужд, предоставленных правообладателями земельных участков в соответствии с Положением, от общего количества информаций об использовании недр для собственных нужд, которые должны быть предоставлены правообладателями земельных участков в соответствии с Положением, – 100 %» со сроком достижения 6 лет.

С учетом результатов оценки фактического воздействия контрольно-надзорный орган в сфере действия обязательных требований проводит оценку соответствия обязательных требований принципам Федерального закона № 247-ФЗ и готовит доклад о достижении целей установления обязательных требований. Доклад содержит предложение:

- 1) о целесообразности дальнейшего применения обязательного требования без внесения изменений в нормативный правовой акт области;
- 2) о нецелесообразности дальнейшего применения обязательного требования и необходимости внесения изменений в соответствующий нормативный правовой акт области (с описанием предложений);
- 3) о нецелесообразности дальнейшего применения обязательного требования и признании утратившим силу нормативного правового акта области, его отдельных положений.

В отличие от порядка оценки применения федеральных обязательных требований, в Вологодской области оценка фактического воздействия проводится на первом этапе, а доклад готовится с учетом ее результатов. На федеральном уровне оценка применения обязательных требований включает формирование перечня нормативных правовых актов, применение которых подлежит оценке; подготовку доклада о достижении целей введения обязательных требований в данных нормативных правовых актах и затем проведение оценки фактического воздействия нормативного правового акта (при не-

---

<sup>3</sup> Постановление Правительства области от 05.10.2021 № 1153 «О региональном государственном геологическом контроле (надзоре)» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 07.10.2021.

обходимости)<sup>4</sup>. Оценка фактического воздействия не является постоянной составляющей оценки применения федеральных обязательных требований.

Таким образом, Вологодская область реализовала право самостоятельного определения подходов к порядкам установления и оценки применения региональных обязательных требований. При этом в порядках нашли отражение основные положения Федерального закона № 247-ФЗ.

---

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2454 «Об утверждении Правил оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, подготовки, рассмотрения доклада о достижении целей введения обязательных требований и принятия решения о продлении срока действия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, или о проведении оценки фактического воздействия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 08.01.2021.

**Скрипченко Нина Юрьевна,**  
профессор кафедры уголовного права  
и процесса Северного (Арктического)  
федерального университета имени М.В. Ломоносова,  
доктор юридических наук, доцент

## **Проблемы реализации уголовной ответственности за совершение экологических преступлений**

Современная экологическая обстановка в России, как, впрочем, и во всем мире неуклонно ухудшается. Ежедневно средства массовой коммуникации информируют о неблагоприятных экологических ситуациях, складывающихся в результате негативного антропогенного воздействия на окружающую природную среду, техногенных аварий, варварской добывающей и перерабатывающей деятельности человека. В этих условиях противодействие экологическим преступлениям является не просто вопросом этического отношения к окружающему миру, а жизненно необходимой предпосылкой сохранения человека как вида, передачи нашей планеты со всем многообразием ее ресурсов будущим поколениям. Острота проблемы определяет высокую значимость уголовно-правового механизма сдерживания соответствующего сектора криминальных посягательств. Практика же применения норм главы 26 УК РФ свидетельствует, что в России борьба ведется главным образом с преступным завладением природных ресурсов, криминальные нарушения правил их охраны, регистрируются крайне редко<sup>5</sup>. Эпизодическая реализация уголовно-правовых запретов актуализирует вопрос причин их низкой практической востребованности. Анализ действующего законодательства, судебных решений, специальной литературы дает основания для выводов в этой части.

Во-первых, бланкетность диспозиций норм, сконцентрированных в главе 26 УК РФ, обязывает сотрудников правоохранительных органов обращаться к многочисленным актам разной юридической силы, которые не кодифицированы, подвержены частым изменениям, носят декларативный характер. Нормативная неопреде-

<sup>5</sup> Анализ сводных статистических сведений о состоянии судимости в России за 2015 – 2020 годы свидетельствует, что удельный вес дел об экологических преступлениях в общей структуре уголовных дел, поступающих в суды составляет 1 %. При этом наблюдается тенденция снижения их числа. Так, за исследуемый пятилетний период, сокращение произошло на 41 %. В 2020 г. за экологические преступления было осуждено около 5 тысяч лиц, из них более 90 % за незаконную рубку лесных насаждений, незаконную охоту и незаконную добычу водных биологических ресурсов. См.: Судебный департамент при Верховном Суде РФ. Данные судебной статистики. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 12.02.2022).

лленность отдельных дефиниций, заложенных в конструкцию уголовно-правового за- прета, рассогласованность в терминологическом аппарате охранительных и отраслевых норм, влечет ошибки в квалификации преступлений против природной среды<sup>1</sup>.

Во-вторых, отдельные экологические составы отличаются мультизадачностью признаков объективной стороны. Например, в ч. 1 ст. 250 УК РФ одним термином («загрязнение», «засорение», «истощение», «изменение природных свойств») определены и общественно опасное действие, и общественно опасные последствия. Конкретизация в законе последствий в виде «существенного вреда животному, растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству» дает основание для выделения вреда первого порядка и второго порядка. При этом неотвратимость уголовной ответственности за загрязнение вод зачастую не может быть обеспечена не только по причине сложной конструкции состава ст. 250 УК РФ. Формулируя указанную норму, законодатель не учел, что зимой значительная часть поверхностных вод нашей страны замерзает, и сброс в водные объекты вредных веществ зачастую может быть обнаружен после таяния льда, покрывающего и защищающего реки, озера, болота. Дополнительно следует отметить, что весенняя подвижность ледяного покрова создает условия для наступления вреда второго порядка не в месте совершения общественно опасного действия, что затрудняет установление не только механизма «загрязнения», но и причинителя вреда. А если учесть ледоходное процессы на речных водоемах, то вероятность загрязнения морской среды выше, чем речного бассейна. При этом виновный оказывается неуязвимым перед уголовным законом, так как по ст. 250 УК РФ его не привлечь по причине отсутствия вреда второго порядка, а по ст. 252 УК РФ – ввиду фактического загрязнения поверхностных вод, а не морской среды.

В-третьих, конструируя большинство экологических составов, как материальные, законодатель определяет общественно опасные последствия посредством оценочных понятий («существенный», «массовый», «тяжкий»), обременяя правоприменителя не только установлением вредных последствий, но определением их негативной значимости для компонента окружающей природной среды указанного в законе. Пленум Верховного Суда РФ дает ориентиры, предлагая критерии, которые могут быть положены в обоснование обвинительных решений (См.: п. 2, 3, 5, 6, 7 Постановления от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»<sup>2</sup>). Однако не все оценочные дефи-

<sup>1</sup> Попов И.В. Ошибки при квалификации преступлений против природной среды // Уголовное право. 2017. № 1. С. 79–83.

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21 (ред. от 30.11.2017) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 12.

ниции нашли содержательное наполнение в результате судебного толкования, например, «существенное изменение радиоактивного фона», предусмотренное в ст. 246 УК РФ, в альтернативном перечне общественно опасных последствий.

К четвертой следует отнести проблему выбора уголовно-правовой нормы при квалификации преступного действия, причинившего вред сразу нескольким компонентам окружающей природной среды (вода, земля, растительный мир), негативное воздействие на которые предусмотрено самостоятельными составами преступлений (ст. 250, 254, 261 УК РФ). Решение данной проблемы зависит от определения соотношения соответствующих составов экологических преступлений: если составы смежные, то вменяется совокупность; если конкурирующие, то уголовно-правовая оценка осуществляется по правилам ч. 3 ст. 17 УК РФ, отдающей приоритет общей норме. В доктрине отсутствует единый подход к определению соотношения составов экологических преступлений. Отдельные ученые полагают, что составы, предусмотренные ч. 2 ст. 247, ч. 1, 2 ст. 250 и ч. 1, 2 ст. 252 УК РФ, являются смежными, что допускает вменение их по совокупности<sup>3</sup>. Большинство же представителей правовой науки, оценивая рассматриваемые нормы как конкурирующие, не сходятся во мнении определения общий и специальных норм. Опираясь на конструктивные признаки составов, Э.Н. Жевлаков усматривает в содержании ст. 247 УК РФ признаки общей нормы по отношению к статьям, предусматривающим ответственность за преступное загрязнение отдельных компонентов природных ресурсов (ст. 248–252, 264 и 262 УК РФ)<sup>4</sup>. Иной позиции придерживается Н.А. Лопашенко, обосновывая через анализ элементов составов, специальное содержание ч. 2 ст. 247 УК РФ по отношению к нормам, предусматривающим ответственность за загрязнение вод (ст. 250 УК РФ), загрязнение атмосферы (ст. 251 УК РФ), загрязнение морской среды (ст. 252 УК РФ), порчу земли (ст. 254 УК РФ)<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Случевская Ю. Конкуренция норм гл. 26 УК РФ, связанных с загрязнением водных объектов // Уголовное право. 2015. № 4. С. 60.

<sup>4</sup> Жевлаков Э.Н. Уголовно-правовая охрана окружающей природной среды в Российской Федерации. М., 2002 // СПС «Гарант». Данную точку зрения также разделяют А.Г. Князев, Д.Б. Чураков, А.И. Чучаев, И. Попов. См: Князев А.Г., Чураков Д.Б., Чучаев А.И. Экологические преступления. М.: Проспект, 2009. С. 42. Попов И. Некоторые дискуссионные вопросы применения норм главы 26 УК РФ // Уголовное право. 2013. № 6. С. 44–50.

<sup>5</sup> Лопашенко Н.А. Экологические преступления: уголовно-правовой анализ: Монография. М.: Юрлитинформ, 2017. С. 165–167. Она же. Квалификация конкуренции норм и типичные совокупности норм в гл. 26 УК РФ «Экологические преступления» // Уголовное право. 2007. № 5. С. 46–50. Этую позицию разделяют О.Л. Дубовик, И.М. Антонов, А.О. Швейгер, А. Лужбин. См.: Дубовик О.Л. Применение ответственности за экологические правонарушения: учеб.-метод. пособ. для практ. работников / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2007. С. 108; Антонов И., Швейгер А. Сложности квалификации норм, предусматривающих ответственность за загрязнение природы // Уголовное право. 2013. № 3. С. 4–5; Лужбин А., Швейгер А. Сложности применения ст. 250 УК РФ // Уголовное право. 2012. № 3. С. 56.

Отсутствие унифицированного подхода по рассматриваемому вопросу, связано с тем, что, по сути, впервые определяя в 1996 г. перечень экологических преступлений, законодатель, по справедливому замечанию И. Попова, неставил перед собой цель внутренне систематизировать составы по принципу «общая – специальная норма». На тот период существовала другая задача – максимально полно охватить уголовно-правовым запретом все возможные случаи опасного для общества посягательства на природу<sup>6</sup>.

Многолетний опыт реализации норм об экологических преступлениях позволил аккумулировать эмпирический материал, обосновать научные концепции, которые могут послужить основой для реформирования соответствующих норм. Внося изменения и дополнения в статьи главы 26 УК РФ, следует обратить внимание на то, что за двадцать пять лет, прошедших с момента вступления в силу действующего уголовного законодательства, качество окружающей природной среды существенно ухудшилось, актуализируя потребность переоценки значимости соответствующего объекта уголовной правовой охраны. «Переоценка» может быть обеспечена посредством законодательной корректировки признаков, отражающих общественную опасность деяния. На наш взгляд, высокая социальная значимость окружающей среды, определяет потребность «перевода» экологических преступлений, связанных с нарушениями правил охраны природных ресурсов из числа материальных составов, в составы реальной опасности причинения существенного вреда здоровью человека, окружающей среде, животному или растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству.

---

<sup>6</sup> Попов И.В. Правила квалификации преступного загрязнения компонентов природной среды опасными химическими веществами // Уголовное право. 2018. № 2. С. 79–85.

**Смирнов Андрей Васильевич,**  
старший помощник прокурора  
Вологодской области по взаимодействию  
с законодательными (представительными)  
и исполнительными органами области,  
органами местного самоуправления,  
правовому обеспечению,  
старший советник юстиции

## **О некоторых проблемах реализации государственно-служебных полномочий прокуроров в сфере профилактики дистанционных хищений средствами правовой пропаганды**

Состояние правопорядка в России предопределяет необходимость формирования принципиально новых подходов к оценке места и роли государства в борьбе с противоправными деяниями, пересмотра целей, задач и функций правоохранительной деятельности<sup>7</sup>, совершенствования имеющегося механизма воздействия субъектов профилактики правонарушений на лиц, совершающих (планирующих) подобные действия, в целях обеспечения безопасности наших граждан и самого государства.

В целях эффективной реализации деятельности на данном направлении законодателем принят Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Несмотря на наличие целого ряда недостатков<sup>8</sup>, указанный закон закрепил ключевые моменты данной деятельности: круг субъектов, её осуществляющих, возможные направления и формы реализации.

На наш взгляд, одно из ключевых мест в системе форм профилактического воздействия принадлежит правовому просвещению<sup>9</sup> и правовому информированию. Именно данный вид воздействия законодатель поставил на первую позицию в перечне всех его возможных форм.

---

<sup>7</sup> См.: Нагорных Р.В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2016. С. 3.

<sup>8</sup> Карпышева Ю.О. Осуществление прокурором профилактики правонарушений // Законность. 2020. № 3. С. 40–44.

<sup>9</sup> Доценко А.С. О понятии правового просвещения // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 1. С. 179–188.

Закон лишь условно раскрывает суть деятельности по правовому просвещению и правовому информированию, определяя, что в процессе ее реализации субъекты профилактики правонарушений и иные привлеченные для участия в профилактике лица, могут доводить до сведения граждан и организаций информацию, направленную на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от противоправных посягательств. В процесс данной деятельности могут быть использованы меры образовательного, воспитательного, информационного, организационного или методического характера.

По-видимому, конкретные цели и направления правового просвещения, учитывая положения статьи 3 названного федерального закона, должны быть установлены нормативными правовыми актами и организационно-распорядительными документами каждого из субъектов профилактики правонарушений, с учетом предоставленной им компетенции.

Следует признать, что наиболее детально данный вид деятельности регламентирован приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию».

В частности, приказ закрепил, что данная работа проводится прокурорами в целях обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от противоправных посягательств, предупреждения правонарушений, противодействия незаконной миграции, раннего предупреждения межнациональных и межконфессиональных конфликтов, предупреждения безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, противодействия терроризму и экстремистской деятельности, незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, использованию информационно-коммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», для совершения противоправных действий, противодействия коррупции, охраны окружающей среды.

Как видно из указанного перечня направлений просветительской деятельности прокуроров, он затрагивает сферы деятельности каждого субъекта профилактики правонарушений, взятого в отдельности. И это не случайно, учитывая значимость прокурорской службы и роль самих органов прокуратуры в системе государственного управления<sup>10</sup>.

Однако, данный приказ на сегодняшний день является единственным ведомственным актом, комплексно урегулировавшим весь процесс реализации функций в рассматриваемой сфере (применительно к деятельности прокуроров).

---

<sup>10</sup> Смирнов А.В. Понятие и административно-правовая природа государственной службы в органах прокуратуры Российской Федерации // Пенитенциарная наука. 2020. № 14 (3). С. 394–399.

Отсутствие достаточного правового регулирования такой деятельности в других правоохранительных органах и органах публичной власти является серьезным препятствием в полной мере использовать весь потенциал данной формы профилактического воздействия в борьбе с преступностью и беззаконием, поскольку это обстоятельство не позволяет объединить усилия всех заинтересованных органов и организаций в целях достижения наибольшей её эффективности<sup>11</sup>.

Между тем, в последние годы наметилась положительная тенденция принятия в отдельных субъектах Российской Федерации законов, направленных на определение правовых основ правового просвещения граждан на территории соответствующих регионов.

К примеру, в Ленинградской области действует областной закон Ленинградской области от 15.06.2020 № 67-оз «О правовом информировании и правовом просвещении граждан на территории Ленинградской области». Отдельные региональные законы о правовом просвещении граждан приняты и действуют также во Владимирской, Воронежской, Курганской, Самарской и Тверской областях.

Прокурором Пермского края в ноябре 2021 года в Законодательное Собрание края внесен законопроект «О правовом просвещении граждан на территории Пермского края», который находится на настоящий момент в стадии рассмотрения (на 11.03.2022 принят в первом чтении) депутатами регионального законодательного органа.

В ситуации отсутствия необходимого нормативного регулирования обеспечение взаимодействия заинтересованных субъектов и иных участников профилактики правонарушений может обеспечиваться исключительно мерами организационного характера. В этой связи ключевая роль отводится органам прокуратуры, выступающим в силу прямых предписаний действующих законоположений координатором деятельности всех правоохранительных органов государства и обеспечивающим средствами прокурорского надзора исполнение законов и осуществление самой профилактики правонарушений.

Именно по этому пути пошла прокуратура Вологодской области. Еще в 2019 году по результатам анализа исполнения правоохранительными органами одного из постановлений координационного совещания руководителей правоохранительных органов Вологодской области, посвященного вопросам повышения эффективности деятельности правоохранительных и иных заинтересованных органов области по профилактике преступлений и иных правонарушений, а также реализации региональных и муниципальных программ профилактики преступлений и иных правонарушений, прокуратурой области был сделан вывод о необходимости объединения усилий самого

---

<sup>11</sup> Мочалов С.А. Использование органами прокуратуры правового просвещения как инструмента профилактики коррупции // Прокурор. 2016. № 4. С. 35.

ведомства и территориальных подразделений федеральных органов, отвечающих за реализацию на территории области функций по противодействию преступности и иным правонарушениям, охрану общественного порядка и исполнение наказаний, в целях достижения максимального эффекта от принимаемых профилактических мер, формирования законопослушного поведения со стороны населения Вологодской области, повышения уровня правовой грамотности граждан.

В этих целях по инициативе старшего помощника прокурора области по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами области, органами местного самоуправления, правовому обеспечению была создана постоянная группа, в которую вошли представители правоохранительных органов области – членов координационного совещания руководителей правоохранительных органов области. Данная группа, начиная с 2020 года, проводит работу по планированию на основе анализа состояния законности и преступности в регионе совместных просветительских акций на территории области, изготовлению информационно-разъяснительных материалов и социальной рекламы.

По результатам деятельности группы в целях повышения эффективности работы по правовому просвещению, выработки новых форм просветительской деятельности руководителями прокуратуры области, следственного управления Следственного комитета России по Вологодской области, Управлений МВД и ФСИН России по Вологодской области в ежегодно утверждается план совместных мероприятий в данной сфере.

Только во втором полугодии 2021 года в соответствии с межведомственным планом проведены имеющие общерегиональный характер: профилактическая акция «Жизнь прекрасна», направленная на профилактику суициdalного поведения, предупреждение травматизма несовершеннолетних; правовая игра «Подросток и закон», направленная на повышение правовой культуры несовершеннолетних, профилактику и предупреждение преступлений и правонарушений с их участием; конкурс детской социальной рекламы «Осторожно – опасность», целью которого являлось формирование модели безопасного поведения детей дома, на водных и иных объектах; акция «Родительское собрание» с несовершеннолетними осужденными, состоящими на учете в уголовно-исполнительной инспекции.

В связи с продолжающейся в последние годы напряженной ситуацией, связанной с совершением значительного числа новых видов преступлений в сфере ИТ-технологий и средств связи, большое внимание на данном участке прокурорской деятельности уделяется профилактике дистанционных форм хищения чужого имущества.

Ежегодная динамика свидетельствует о росте количества регистрируемых дистанционных преступлений, каждое третье преступление совершено

именно таким способом. Методы и способы обмана граждан мошенниками постоянно совершенствуются.

Только по итогам первого полугодия 2021 года число выявленных преступлений данной категории составило 912 фактов, что на 18% превысило показатель аналогичного периода предшествовавшего года (6 мес. 2020 г. – 770). Число дистанционных краж возросло практически в 2 раза (с 221 до 421). Материальный ущерб от их совершения превысил 35 млн рублей<sup>1</sup>.

В целях противодействия данному виду преступного посягательства в рамках реализации указанного выше межведомственного плана в 2021 году органами прокуратуры области и другими заинтересованными ведомствами проведён комплекс мероприятий просветительской направленности «Стоп-мошенник», в ходе которых до населения доведены рекомендации о том, как не стать жертвой таких преступлений, а также алгоритм действий при попытке совершения и фактическом совершении преступлений данной категории в целях обеспечения принятия уполномоченными правоохранительными органами мер по их пресечению и раскрытию, установлению лиц, их совершивших.

Прокурорами совместно с представителями территориальных подразделений правоохранительных органов изготовлены и размещены в местах массового пребывания людей памятки на указанную тематику и материалы социальной рекламы, проведены лекционные тематические беседы, в том числе среди незащищенных категорий населения, осуществлены выступления в различных средствах массовой информации.

Например, работниками прокуратуры Вологодского района совместно с ОМВД России по Вологодскому району 21 мая 2021 г. на базе БУ СО ВО «Комплексный центр обслуживания населения г. Вологды и Вологодского района» проведена беседа с лицами престарелого возраста на тему: «Дистанционные формы хищения. Основные виды мошеннических действий. Как не стать жертвой мошенников». В рамках выступления пенсионеры проинформированы об основных формах дистанционного хищения и видах мошеннических действий, с приведением примеров из практики. Им разъяснены основные правила поведения, препятствующие совершению в отношении них преступлений данной категории.

Прокурором города Вологды 17 декабря 2021 г. в БУ СО ВО «Октябрьский дом-интернат для престарелых и инвалидов» проведена беседа с проживающими в учреждении гражданами и работниками дома-интерната в целях повышения их финансовой грамотности, в ходе которой доведена информация о видах дистанционных мошенничеств, способах профилактики их совершения и порядке действий в случае совершения таких преступлений.

---

<sup>1</sup> URL: <https://35.xn--b1aew.xn--p1ai/document/26114050> (дата обращения: 12.03.2022).

Аналогичные мероприятия проведены прокуратурой Вытегорского района – в Специальном доме одиноких престарелых, Великоустюгской межрайонной прокуратурой – в Красавинском психоневрологическом интернате и в Великоустюгском центре помощи детям, оставшимся без попечения родителей, прокурором Тарногского района – в Центре активного долголетия «Забота».

Особую тревогу у органов прокуратуры вызывает отмечаемая низкая раскрываемость рассматриваемой категории преступлений. По итогам работы за 2021 год раскрыто только 24,9 % совершенных дистанционным способом краж, мошенничеств – 7,8 %.

В связи с этим, в 2021 году вопросы предупреждения, выявления, пресечения и расследования преступлений, связанных с посягательствами на безопасность в сфере использования информационно-коммуникационных технологий, обсуждены на заседании координационного совещания руководителей правоохранительных органов области.

В целях усиления эффективности профилактической работы с населением к участию в указанной деятельности привлекаются другие органы публичной власти и организации, активно задействуются возможности средств массовой информации.

При содействии работников образовательных организаций региона проведен комплекс лекций с несовершеннолетними по вопросам соблюдения требований безопасности при пользовании сетью Интернет, защиты от хищений, в т. ч. совершаемых с использованием современных информационных технологий. В ноябре 2021 года проведен вебинар перед учащимися и педагогическим коллективом всех образовательных организаций области на тему: «Профилактика преступлений в сети Интернет».

Правовые разъяснения на указанные темы на постоянной основе размещаются на сайтах прокуратуры области и сайтах органов власти региона в сети Интернет.

В частности, по предложению прокуратуры области органами исполнительной государственной власти региона планируются в рамках действующих государственных программ и реализуются мероприятия по изготовлению агитационно-профилактической продукции: памятки и листовки, ролики и баннеры социальной рекламы.

Информация по анализируемой тематике размещалась в сетевых изданиях «Вологда-Поиск», «Провинц.ру\_Вологда». На постоянной основе практикуются выступления в эфирах радиостанций и телекомпаний.

В декабре 2021 года на базе Вологодского института права и экономики ФСИН России организован и проведен круглый стол на тему «Преступления в сфере ИТ-технологий: выявление, расследование и профилактика», в работе которого приняли участие представители широкого круга заинтересованных органов и организаций.

Однако следует признать, что все наши попытки воздействия на складывающуюся криминогенную ситуацию, сегодня не приносят желаемого положительного эффекта.

Желаемая релевантность на данном направлении может быть достигнута исключительно путем обеспечения комплексности борьбы с подобными преступными проявлениями.

С этой позиции правовое просвещение и правовое информирование является лишь одним из рычагов воздействия, который, к тому же, не лишен проблем, прямо влияющих на его эффективность. К таковым, помимо обозначенных в начале настоящей статьи недостатков в нормативном регулировании, следует отнести отсутствие выделяемых в федеральных государственных органах (к примеру, в органах прокуратуры) финансовых средств для качественной реализации пропагандистских функций, несовершенство правовой регламентации института социальной рекламы<sup>2</sup>, позволяющее средствам массовой информации уклоняться от размещения материалов профилактической направленности в своих эфирах.

Не меньшую значимость здесь имеют возможности оперативных и следственных подразделений, личный состав которых нуждается в профессиональном повышении и техническом переоснащении, придании ему новых компетенций и полномочий с учетом специфики их деятельности.

Только детальная проработка и решение данных вопросов будет способствовать надлежащему обеспечению безопасности граждан, общества и государства от преступных посягательств.

---

<sup>2</sup> Платонова А.В., Асеев С.С. Социальная реклама в России: состояние, тенденции, проблемы и перспективы // Медиавектор. 2021. № 1. С. 56–61.

**Смирнов Александр Михайлович,**  
главный научный сотрудник  
АУС ФКУ НИИ ФСИН России,  
профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин  
Международного юридического института,  
доктор юридических наук, доцент

## **Проблемы привлечения к уголовной ответственности за нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ**

Окружающая среда является условием нормального существования всего живого на планете Земля. От нормального состояния ее существования напрямую зависит жизнь и здоровье человека, благоприятное развитие человечества, флоры и фауны. Именно поэтому защита окружающей среды от причиняемого ей вреда входит в сферу объектов уголовно-правовой охраны.

В этой связи Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ) содержит целую главу 26 – «Экологические преступления», включающую в себя 18 статей. На первом месте в данной группе преступных деяний стоит нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246 УК РФ), предусматривающая привлечение к уголовной ответственности за нарушение правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов лицами, ответственными за соблюдение этих правил, в том случае, если это повлекло существенное изменение радиоактивного фона, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животных либо иные тяжкие последствия. И это вполне логично, поскольку данное преступное деяние обладает повышенной степенью общественной опасности в силу максимального вредных последствий для окружающей среды.

Обратим внимание на юридическую эффективность данной уголовно-правовой нормы, проанализировав данные официальной статистики. Так, согласно сведениям Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в 2021 г. по данной статье за период с 2016 г. по 2020 г. (на момент написания статьи данные по 2021 г. отсутствовали) привлекалось к уголовной ответственности не более 6 человек ежегодно: в 2016 г. – 4 человека, в 2017 г. – 5 человек, 2018 г. – 4 человека, в 2019 г. – 5 человек, в 2020 г. – 6 человек<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации / Данные судебной статистики: URL // <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>.

Данные цифры указывают, как нам представляется, на явную недостаточность государственного реагирования на нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ уголовно-правовыми средствами или же свидетельствует о высокой латентности данного преступного деяния обусловленную коррупционной составляющей правоохранительной деятельности в Российской Федерации, что само по себе является одной из актуальных проблем уголовно-правовых отношений и практики противодействия преступности.

Именно поэтому Верховный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»<sup>1</sup> настоятельно обратил внимание судов на правильное применение законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования.

Перечень вреда, который может быть причинен окружающей среде при совершении рассматриваемого нами преступного деяния, является открытым, поскольку помимо специально выделенных законодателем видов такого вреда (существенное изменение радиоактивного фона, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животных) он указывает на иные тяжкие последствия.

Использование подобного законодательного приема можно расценивать двояко: с одной стороны он, безусловно, хорош, так как необходимо защищать объекты уголовно-правовой охраны от любого общественно опасного вреда (в данном случае окружающую среду), а с другой, стимулирует расширенное толкование и, как следствие, применение уголовно-правовых норм, в которых данный прием используется, что способствует сохранению свойственной для национальной юридической практики тенденции – злоупотреблению правом.

Именно поэтому для недопущения последнего Верховный Суд Российской Федерации в п. 5 постановления № 21 указал, что под иными тяжкими последствиями применительно к ст. 246 УК РФ следует понимать, в частности, такое ухудшение качества окружающей среды и ее компонентов, устранение которого требует длительного времени и больших финансовых затрат (например, массовые заболевания или гибель объектов животного мира, в том числе рыбы и других водных биологических ресурсов; уничтожение условий для их обитания и воспроизводства (потеря мест нагула, нереста и зимовальных ям, нарушение путей миграции, уничтожение кормовой базы); уничто-

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 21 от 18 октября 2012 г. «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» (с изменениями, внесенными постановлением Пленума от 26 мая 2015 г. № 19) // [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (Далее – постановление № 21).

жение объектов растительного мира, повлекшее существенное сокращение численности (биомассы) указанных объектов; деградация земель). При этом массовой гибелью (заболеванием) считается превышение среднестатистического уровня гибели (заболевания) животных в три или более раза.

Одной из главных проблем привлечения к уголовной ответственности за нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ является, безусловно, бланкетный характер ст. 246 УК РФ. Это создает определенные сложности для правильной квалификации данного деяния и назначения справедливого наказания, поскольку для этого необходимо обращаться к нормам экологического законодательства, которые сами по себе разобщены, не всегда постоянны и требуют грамотного толкования специалистами в данной сфере общественных отношений.

В этой связи научный интерес вызывает предложение А.Р. Зартдиновой, высказывающей мнение об объединении всех действующих правил охраны окружающей среды в единый нормативный правовой акт с ориентировочным названием «Общие правила проектирования, размещения, строительства, ввода в эксплуатацию, последующей эксплуатации и выхода из эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов»<sup>2</sup>.

Как следует из диспозиции ст. 246 УК Р, субъект данного преступления специальный, которым может быть только лицо ответственное за соблюдение правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов. Это также в определенной степени создает сложности у правоприменителя, поскольку практика показывает, что при совершении данного преступления виновные лица всегда пытаются найти «крайнего», которым зачастую выступает «последнее звено в цепочке» лиц, реально причастных к произошедшему. В первую очередь от ответственности пытаются уйти руководители предприятий и организаций, занимающиеся какой-либо строительной, проектной или иной промышленной деятельностью и их заместители. Во избежание «ухода» данных лиц от ответственности некоторые исследователи предлагают для них установить ряд условий: 1) они не приняли мер к устранению заведомо известного им нарушения правил охраны окружающей среды при производстве работ; или 2) дали указания, противоречащие этим правилам; либо 3) осуществляя непосредственное руководство определенным видом работ, не обеспечили соблюдение этих правил<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Зартдинова А.Р. Объективная сторона нарушения правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246 УК РФ) // Актуальные проблемы экономики и права. 2008. № 3. С. 108–111.

<sup>3</sup> Жаркова А.А. К вопросу о субъекте нарушения правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246 УК РФ) // Вестник Югорского государственного университета. 2015. Выпуск 2 (38). С. 183–185.

Несмотря на причинение окружающей среде нарушением правил ее охраны при производстве работ значительного ущерба, что вполне вероятно может повлечь существенный и даже невосполнимый ущерб для нее, флоры и фауны, а также человека (например, причинение тяжкого вреда здоровью и даже наступление смерти), общества и государства, законодатель почему-то относит данное преступное деяние к категории средней тяжести, устанавливая максимально строгое наказание за его совершение до пяти лет лишения свободы. Иные наказания, изложенные в санкции ст. 246 УК РФ вообще «смехотворны» (например, штраф до ста двадцати тысяч рублей) в сравнении с наступившими последствиями. В силу этого полагаем, что нельзя признать характер государственного реагирования на рассматриваемое деяние адекватным.

**Соловьева Юлия Ивановна,**  
старший преподаватель кафедры уголовного права  
и криминологии Северо-Западного института  
(филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

## **Детерминация экологической преступности в условиях кризиса**

Использование и охрана природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов Российской Федерации гарантируется Конституцией Российской Федерации. Каждый гражданин наделен обязанностью по бережному отношению к природным богатствам, сохранению природы и окружающей среды<sup>4</sup>. Экологическая безопасность – это состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий<sup>5</sup>. Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400)<sup>6</sup>, целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются создание качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека, сохранение и восстановление природной среды, сбалансированное природопользование, смягчение негативных последствий изменения климата.

Экологические преступления являются одним из наиболее общественно опасных и распространенных видов противоправных деяний, представляют угрозу национальной безопасности. Их последствия заключаются в катастрофическом ухудшении качества среды обитания, ведущем к снижению продолжительности жизни, увеличению заболеваемости, смертности и ухудшению генофонда нации; образовании зон экологического неблагополучия и бедствия; деградации природных ресурсов (снижение плодородия почв, сокращение рыбных, лесных ресурсов и др.); истощении запасов минерального сырья, топливно-энергетических ресурсов; возрастании риска крупных экологических и техногенных катастроф; загрязнении воздушного бассейна и

<sup>4</sup> См.: Ст. 9, 42, 58 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. – № 144. – 2020.

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон от 10.01.2002 (ред. от 26.03.2022) № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

<sup>6</sup> См.: Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «Консультантплюс» (дата обращения: 18.04.2022).

опасном изменении климата; ухудшении качества и безопасности продуктов питания и товаров народного потребления; разрастании масштабов радиоактивного загрязнения и т. д.<sup>7</sup>. Расширение указанных негативных влияний, безусловно, связано с состоянием нарастающего кризиса.

Опасной тенденцией является появление новых видов экологических преступлений. Так, практикующие юристы и ученые в первые годы действия Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>8</sup> обсуждали браконьерство, незаконную рубку насаждений, загрязнение водоемов и атмосферы как первостепенную проблему в области охраны экологии. В настоящее время размышления направлены на предотвращение опасности экологического терроризма, несанкционированного обращения или использования микробиологических или других биологических агентов или токсинов, на установление связи между стремительно возрастающим количеством аварий, катастроф, катаклизмов, причиняющих ощутимый вред экологии, и нарастающими конфликтными отношениями в социуме, все чаще сопровождающимися применением насилия<sup>9</sup>. Соответственно, можно сделать вывод об усилении существующих и возникновении новых причин преступного поведения в сфере взаимодействия с окружающей средой, интенсификации процесса криминогенного причинения. Особенно актуальным становится осознание криминологической детерминации данного вида преступности – воздействия социальных, социально-экологических явлений и процессов на личность и поведение, когда наиболее вероятным и единственным оказывается преступный вариант поведения, а выбор другого варианта может произойти только под влиянием дополнительного более интенсивного воздействия, меняющего характере причинного. Под детерминацией экологической преступности понимается такая зависимость, которая имеется, с одной стороны, между процессами и явлениями, существующими в обществе, и с другой стороны, экологической преступностью или конкретными экологическими преступлениями. Причины экологической преступности – те социально-психологические факторы, от которых непосредственно зависит совершение экологических преступлений, которые воспроизводят в целом экологическую преступность как следствие. Условиями экологической преступности являются явления и процессы, которые сами не порождают экологическую преступность, но при этом облегчают и усиливают функционирование причин, являются «связующим звеном для механизмов формирования и действия причин»<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> См.: Эминов В. Е. Криминология: учебник. – М., 2015. – С. 299.

<sup>8</sup> См.: Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.03.2022) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

<sup>9</sup> См.: Сверчков В. В. Преступления против экологии: система, юридическая характеристика, особенности и проблемы применения уголовного законодательства: учебное пособие для вузов. – М., 2022. – С. 10.

<sup>10</sup> См.: Шеншин В. М. Особенности предупреждения и пресечения экологических преступлений // Экологическое право. – 2017. – № 4. – С. 34.

В научной литературе отсутствует единообразный подход к вопросу о детерминации экологической преступности. К причинам данного негативного социального явления, в основном, относят: неравномерные демографические изменения (демографический взрыв и демографический спад) по отдельным территориям и странам; урбанизация населения; научно-технический прогресс; нерациональное ведение сельскохозяйственного производства; уничтожение лесного фонда; ведение хозяйственной деятельности с нарушением экологических требований; социально-экономическая и политическая напряженность между государствами и внутри их; несовершенство законодательства<sup>1</sup>; коррумпированность органов государственной власти и местного самоуправления; организационно-правовые вопросы взаимодействия правоохранительных и природоохранных органов в области предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений и правонарушений; латентность незаконной деятельности участников охраняемых правоотношений; низкий уровень оценки населением своего места в окружающей природной среде и значения деятельности человека в деле сохранения для последующих поколений отдельных объектов природы и т. д.<sup>2</sup>.

Как справедливо отмечают О. Л. Дубовик и А. Э. Жалинский, «взаимодействие общества и природы представляет собой постоянное разрешение противоречия между необходимостью сохранить природные ресурсы и необходимостью их потреблять, ухудшая их состояние либо вообще уничтожая некоторые из компоненты». По мнению данных авторов – это основное, глубинное противоречие, которое лежит в основе детерминации экологической преступности. Кроме того, данные авторы подразделяют причины экологических преступлений на общие и те, которые можно выделить для отдельных групп преступлений (должностных, корыстных, и т. д.). В свою очередь, к общим причинам относятся противоречия в сфере взаимодействия общества и природы, – между человеком как частью природы и природой как целым; между возможностями общества в сфере познания и использования естественных закономерностей развития окружающей среды и социальными потребностями; между производительными силами и производственными отношениями, в частности, между положением природных ресурсов как общенародной собственности и сложившимися способами их присвоения; между обществом, группой и индивидом как самостоятельными субъектами

<sup>1</sup> См.: Клетнева Е. Г. Экологическая преступность в Российской Федерации: понятие, причины, условия и предупреждение. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – Казань, 2007. – С. 9.

<sup>2</sup> См.: Лукьянчук Е. О. К вопросу о причинах и условиях, способствующих совершению преступлений, предусмотренных ст. 260 и 261 Уголовного кодекса Российской Федерации // Уголовное наказание в России и за рубежом: проблемы назначения и исполнения (к 60-летию принятия ООН Минимальных стандартных правил обращения с заключенными): Сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Вологда, 13 ноября 2015 г.) / Под общ. ред. П. В. Голодова; Федер. служба исполнения наказаний, Вологод. ин-т права и экономики. – Вологда, 2016. – С. 85.

природопользования и природоохраны; между различными целями отдельных субъектов природопользования и природоохраны. В качестве наиболее интенсивных узлов детерминации, например, корыстных экологических преступлений, обозначены: состояние общественного сознания, оправдывающее незаконное приобретение результатов браконьерства; отсутствие достаточно развитых правомерных средств удовлетворения потребностей; искажение потребностей за счет нетрудовых доходов; негативные воздействия на окружающую среду при игнорировании демократических процедур принятия экологически значимых решений; безнаказанность отдельных преступников, слабая применяемость норм об ответственности за противоправные деяния, посягающие на окружающую среду. Соответственно, различные виды экологических преступлений порождены общими причинами преступности, общими специфическими причинами экологических преступлений, специфическими причинами каждой подгруппы экологических преступлений, причинами индивидуальных преступных актов<sup>3</sup>.

Специфику будут иметь причины экологических преступлений, совершенных умышленно, и по неосторожности, в основе которых будут лежать личностные особенности преступников. Для лиц, совершающих данные преступления умышленно, характерны эгоизм, пренебрежительное отношение к общественным интересам, игнорирование экологического законодательства, неудовлетворительная профессиональная подготовка, неоправданная жестокость. Экологические преступления по неосторожности совершаются, как правило, лицами, которым свойственны легкомыслie, пренебрежение законами, регламентирующими охрану окружающей среды, некомпетентность и слабая профессиональная подготовленность, социальная пассивность, чувство вседозволенности и бесконтрольности и др.<sup>4</sup> Кроме того, бывает сложно установить вину конкретного лица, если ущерб нанесен в результате халатности, недобросовестности, незнания или ошибок производства, а серьезность и значительность последствий, сложность их устранения могут проявляться через неопределенный промежуток времени<sup>5</sup>.

Представляется, что целесообразно выделение также объективных и субъективных причин экологических преступлений. Первые, на наш взгляд,

---

<sup>3</sup> Дубовик О. Л., Жалинский А. Э. Причины экологических преступлений. – М., 1988. – С. 14–161.

<sup>4</sup> См.: Эминов В. Е. Указ. соч. – С. 305.

<sup>5</sup> См.: Мокрецов Ю. В., Дербин С. В. Вопросы применения уголовных наказаний в сфере экологических преступлений // Уголовное наказание в России и за рубежом: проблемы назначения и исполнения (к 60-летию принятия ООН Минимальных стандартных правил обращения с заключенными): Сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Вологда, 13 ноября 2015 г.) / Под общ. ред. П. В. Голодова; Федер. служба исполнения наказаний, Вологод. ин-т права и экономики. – Вологда, 2016. – С. 92.

отражают сложную социально-экономическую ситуацию в стране, объективные противоречия между экономическими интересами и экологией, игнорирование экологических последствий при разработке новых достижений научно-технического прогресса, планировании и реализации хозяйственной деятельности, снижение активности государственных контролирующих органов. К субъективным, соответственно, можно отнести причины социально-психологического характера: деформация индивидуального и группового общественного сознания (формирование потребительского отношения к природе, убежденность в неисчерпаемости природных ресурсов, преувеличение способностей природы к регенерации, безразличное отношение к природе, нежелание изучать законы взаимодействия человека и окружающей среды, дефекты экологического воспитания и образования).

Таким образом, обозначенные выше детерминанты действуют в комплексе, и лишь их совокупность, в конечном счете, порождает экологические преступления. Главную роль в процессе регулирования отношений в сфере экологии должно играть государство: устанавливая нормы и правила в области природопользования, осуществляя надзор за их соблюдением, определяя пределы ответственности за их несоблюдение, оно тем самым обеспечивает экологическую безопасность как составную часть собственной национальной безопасности<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> См.: Амирджанян А. А. Ответственность за преступления в сфере экологии по законодательству зарубежных стран // Экологическое право. – 2020. – № 5. – С. 30.

**Уторова Татьяна Николаевна,**

доцент кафедры уголовного права

и криминологии Северо-Западного института

(филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),

кандидат юридических наук

## **К вопросу об ответственности за незаконную порубку и оборот леса**

Леса обеспечивают естественную регуляцию большинства протекающих в экологической системе процессов, относятся к одному из ключевых факторов социально-экономического развития страны<sup>7</sup>, поэтому необходимо максимально сохранять их природные свойства.

Но даже это не самое важное. Климат нашей планеты постоянно меняется, и эта глобальная экологическая проблема становится все более угрожающей для человечества. На указанные процессы оказывает влияние накопление парниковых газов. Один из вариантов снижения концентрации углекислого газа – защита и восстановление лесных массивов.

Страны, обладающие запасами лесной растительности, несут основную нагрузку по их сохранению. Российская Федерация является лидером по площади лесов, на долю которой приходится около 20 % их мировой площади. По состоянию на 2021 г. леса в России занимают 894,0 млн га.

Для Северо-Западного региона и в частности для Вологодской области остро стоит проблема охраны лесов, так как их площадь только в Вологодской области составляет более 11 с половиной миллионов гектар, что составляет 79 % территории области. Запас древесины превышает полтора млрд куб. м

Необходимость защиты леса обусловлена негативным воздействием человека на природу в целом и лес в частности. Потребительское отношение к лесным ресурсам негативно сказывается на состоянии экологической безопасности. По данным Рослесхоза в течение 2021 г. в Российской Федерации погибло 145,7 тыс. га лесных насаждений. Самыми распространенными причинами гибели лесов являются лесные пожары, болезни, незаконная вырубка.

В ходе проведенных в 2021 году проверочных мероприятий выявлено 25,7 тыс. нарушений лесного законодательства, из них 15,2 тыс. фактов незаконной рубки с общим объемом 1,1 млн м3. Ежегодно уничтожается в результате

---

<sup>7</sup> Распоряжение Правительства РФ от 26 сентября 2013 г. № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизведения лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 40 (ч. III). – Ст. 5096.

те незаконных рубок около 800 тыс. га лесных насаждений<sup>1</sup>. По официальным данным объем незаконных рубок лесных насаждений составляет порядка 20 % от законного лесопользования (42 476 400 м3.)<sup>2</sup>. Это данные официальной статистики, но по результатам аэрокосмического мониторинга, фактический объем незаконных рубок превышает заявленный в несколько раз.

Основная проблема нелегального лесопользования – отсутствие актуальной информации о том, что в лесу растет, где работает лесозаготовитель. Поэтому особенно актуален вопрос внедрения новых цифровых технологий учета произрастающего леса, последующего контроля его оборота.

Комплексная деятельность по защите лесов, включает и защиту уголовно-правовыми средствами.

С учетом складывающейся ситуации в уголовное законодательство в 2014 году был внесен ряд существенных изменений и дополнений. Так, Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 277-ФЗ введена статья 191.1, криминализавшая широкий спектр деяний, связанных с незаконным оборотом леса, а не только незаконную рубку, а именно, приобретение, хранение, перевозку, переработку в целях сбыта или сбыт заведомо незаконно заготовленной древесины, совершенных в крупном размере. Усилено наказание по статье 260 УК РФ.

Несмотря на распространённость незаконных рубок, фактов привлечения к уголовной ответственности крайне мало.

Так, за 2021 год выявлено 20 289 экологических преступлений<sup>3</sup>, незаконные рубки составляют порядка 25 %<sup>4</sup>. Всего за экологические преступления осуждено 5299 лиц, из них по статье 260 УК РФ – 2493 человека. Для сравнения в 2018 году за рубку было осуждено 4 030 человек.

Несмотря на значительное число осуждённых по статье 260 УК РФ, по статье 191.1 УК РФ в 2021 году осуждено всего 7 человек, в 2018 году – 11<sup>5</sup>.

Указанные обстоятельства объясняются тем, что выявляют рубки, как правило, при перевозке древесины, а водители не владеют информацией о

---

<sup>1</sup> Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30.12.2013 № 74/3–33–2013 «О состоянии законности и практике прокурорского надзора при использовании, охране лесов и обороте древесины».

<sup>2</sup> Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2020 году». – URL: <file:///C:/Users/hp/Downloads/Доклад%20OOC%202020.pdf> (дата обращения: 12.03.2022).

<sup>3</sup> URL: <file:///C:/Users/hp/Downloads/Ежемесячный%20сборник%20за%20декабрь%202021.pdf> (дата обращения: 21.03.2022).

<sup>4</sup> Федеральное агентство лесного хозяйства РФ: официальный сайт. URL: <http://www.rosleshoz.gov.ru> (дата обращения: 21.03.2022).

<sup>5</sup> URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5895> (дата обращения: 21.03.2022).

происхождении древесины. Также проблемы возникают с квалификацией преступлений, по причине несовершенства конструкций составов.

Первое, что следует отметить, несогласованность предмета преступления, предусмотренного статьей 260 УК РФ и 191.1 УК РФ.

В статье 191.1 – это незаконно заготовленная древесина. Анализируя положения статьи 29, 23.1 Лесного кодекса можно прийти к выводу, что незаконно заготовленная древесина, это срубленные лесные насаждения (деревья и кустарники, произрастающие на землях лесного фонда).

Что касается состава незаконной рубки – ст. 260 УК РФ, предметом выступают лесные насаждения и не отнесенные к лесным насаждениям деревья, кустарники, лианы.

Постановлением Пленума Верховного суда Российской Федерации от 18 октября 2012 года № 21 исключены из предмета незаконной рубки деревья, кустарники и лианы, произрастающие на землях сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, незаконная вырубка деревьев и кустарников на землях сельхозназначений не образует состава преступления, предусмотренного статьей 260 УК РФ, такие деяния квалифицируется как хищение. При этом, учитывая законодательные понятия заготовки древесины, связывающей этот процесс только с лесными насаждениями (произрастающими на землях лесного фонда), возникает вопрос, относятся ли к предмету состава преступления, предусмотренного статьей 191.1 УК РФ (незаконно заготовленная древесина) насаждения, срубленные на землях сельскохозяйственного назначения, поселений.

Так как высшая судебная инстанция рекомендует квалифицировать рубку на землях сельхоз назначения как хищение, то одним из вариантов может стать квалификация оборота такой древесины по статье 175 УК РФ. В этом случае, действия по хранению, перевозке, переработке в целях сбыта образуют приготовление к преступлению, что не наказуемо в преступлениях небольшой и средней тяжести. Если же такие действия совершены лицом, осуществившим рубку, они и вовсе не образуют состав преступления.

По нашему мнению, незаконная рубка деревьев и кустарников на землях любого назначения причиняет ущерб экологии и должна квалифицироваться по статье 260 УК РФ. Представляется более правильным нормативно закрепить статус данной растительности как предмета экологического преступления в силу ее «экологичности». Лесные насаждения, подлежащие уголовно-правовой охране экологическими нормами, не в меньшей степени участвуют в товарном обороте, чем насаждения, произрастающие на землях сельскохозяйственного назначения, дачных участках или питомниках. И наоборот, последние также выполняют и экологические функции: участвуют в фотосинтезе, являются частью экосистемы.

Кроме того, сумма ущерба по статье 260 УК РФ рассчитывается совершенно по-другому, учитывая необходимость восстановительных мероприя-

тий. Деревья, произрастающие без вмешательства со стороны человека, не могут быть признаны предметом хищения, так как отсутствует экономический признак, вложенный труд человека.

Во-вторых, последующий незаконный оборот любой древесины, не зависимо от места её незаконной добычи, должен быть квалифицирован по статье 191.1 УК РФ. Видится неверным практика ряда судов, оправдавших лесонарушителей в части инкриминирования статьи 191.1 УК РФ в совокупности со статьей 260 УК РФ, со ссылкой на правила квалификации по статье 175 УК РФ.

Правило не применения статьи 175 УК РФ к лицу, добывшему имущество преступным путем, не должно распространяться и на статью 191.1 УК РФ, в связи с тем, что указанная норма не является специальной по отношению к статье 175 УК РФ, они имеют существенные отличия в предмете, объективной и в субъективной стороне. Поэтому действия лица, незаконно заготовившего древесину, выразившиеся в её последующем хранении, переработке, сбыте, следует квалифицировать по совокупности статей 260 и 191.1 УК РФ.

Следующий проблемный вопрос заключается в определении стоимости ущерба от незаконных порубок на землях сельхозназначения. Указанный вопрос назрел давно и требует разработки единой технологии оценки.

Из положений лесного и земельного законодательства следует, что в настоящий момент законодательно не определен административный орган, уполномоченный от имени государства как собственника соответствующих земельных участков, распоряжаться лесными насаждениями, произрастающими на землях, государственная собственность на которые не разграничена, и относящихся к категории земель сельскохозяйственного назначения. Не наделены правомочиями собственника в полном объеме и органы местного самоуправления.

Следовательно, до настоящего времени остаются нерешенными вопросы, связанные с предоставлением и последующим использованием таких лесных насаждений, а именно: каков порядок и условия предоставления лесных насаждений, а также каковы имущественные условия использования соответствующих насаждений и древесины, включая плату за их использование. Соответственно нет методики расчета за ущерб, причиненный от незаконного использования.

В практической деятельности сотрудники полиции не раз сталкивались с отказом органов местного самоуправления выступать потерпевшими в таких случаях и производить расчёт ущерба, что ведет к уходу от ответственности виновных.

Таким образом назрела необходимость правового урегулирования охраны и использования лесов на землях сельскохозяйственного назначения, государственная собственность на которые не разграничена.

**Хабалев Валерий Дмитриевич,**  
доцент кафедры уголовного права  
и криминологии Северо-Западного института  
(филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат психологических наук, доцент

## **Проблемы компенсации морального вреда в сфере экологического права**

Возмещение морального вреда, причиненного экологическим преступлением, является одной из наиболее важных проблем правоприменительной практики, связанных с восстановлением социальной справедливости. В Конституции РФ (ст. 2) указано, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, обеспечиваются правосудием, их признание и соблюдение – обязанность российского государства.

Антропогенное воздействие на биосферу причиняя вред окружающей человека природе одновременно оказывает вред и самому человеку, как части природы. Только в 2020 году за совершение экологических преступлений (глава 26 УК РФ) осуждены 5,3 тыс. лиц. Экологическое преступное деяние, посягая на личные неимущественные права и нематериальные блага человека, причиняет ему вред. Наименее исследованным компонентом экологического вреда является вред моральный.

Институт компенсации морального вреда в российском экологическом законодательстве появился чуть более двадцати пяти лет. Сегодня о возможности компенсации морального вреда указано в Федеральном законе «Об экологической экспертизе» (ст. 34)<sup>6</sup>, однако механизм компенсации морального вреда, причиненного экологическими правонарушениями, в законе отсутствует, о данном правовом ущущении свидетельствует и развивающаяся судебная практика.

Председатель Верховного суда РФ Вячеслав Лебедев в своем выступлении 26 мая 2021 года на Всемирной судейской конференции по вопросам окружающей среды, организованной Верховным народным судом КНР и Программой ООН по окружающей среде (UNEP) отметил, что в соответствии с принципом ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды, суды при назначении наказания по уголовным делам за экологические преступления учитывают правовую позицию о том, что граждане, здоровью

---

<sup>6</sup> Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8515/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8515/) (дата обращения: 18.03.2022).

которых причинен вред в результате негативного воздействия на окружающую среду, имеют право на компенсацию морального вреда.<sup>7</sup>

В уголовном кодексе РФ непосредственные указания о возмещении морального вреда, том числе и за совершение экологического преступления отсутствуют. Суды испытывают определенные затруднения как при установлении самого факта наличия морального вреда, так критерии определения его размера и компенсации потерпевшему.

Сложности в судебной практике при рассмотрении уголовных дел об экологических преступлениях заключаются и в том, что Верховный Суд РФ предельно широко толкует «иные тяжкие последствия» (абз. 1 ст. 246, ч. 1 ст. 248, ч. 1 ст. 249, абз. 1 ст. 257 УК РФ).

Любое ухудшение окружающей человека природы, произошедшее вследствие совершения экологического преступления следует рассматривать как экологический вред. Институт возмещения экологического вреда в уголовном процессе России предусматривает право потерпевшего предъявить гражданский иск в порядке статьи 44 УПК РФ о возмещении вреда причиненного преступлением, в том числе и морального вреда.

В судебной практике, как правило, гражданские иски о возмещении материального ущерба и компенсации морального вреда заявляются потерпевшими по преступлениям, предусмотренным главой 26 УК РФ, с квалифицирующими признаками: причинение вреда здоровью человека (ст. 246, 248, 250, 251, 254), причинение существенного вреда здоровью человека (ст. 247, 252), причинение по неосторожности смерти человеку или массового заболевания людей (ст. 247, 248, 250, 251, 252, 254).

В структуре вреда, причиненного экологическим преступлением, важное место занимает моральный вред, поскольку справедливость будет восстановлена, если будет не только назначено уголовное наказание преступнику, но и в полном объеме возмещен материальный ущерб и компенсирован моральный вред, причиненный экологическим преступлением.

Суды при разрешении вопроса о компенсации морального вреда обращаются к положениям статей 151, 1099, 1100, 1101 Гражданского кодекса РФ. Так, само по себе содержание морального вреда определено Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда»: «Под моральным вредом понимаются нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействиями), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага (жизнь, здоровье, достоинство личности, деловая репутация, неприкосновен-

<sup>7</sup> URL: [https://www.vsrif.ru/press\\_center/mass\\_media/30054/](https://www.vsrif.ru/press_center/mass_media/30054/) (дата обращения: 18.03.2022).

ность частной жизни, личная и семейная тайна и т. п.), или нарушающими его личные неимущественные права (право на пользование своим именем, право авторства и другие неимущественные права в соответствии с законами об охране прав на результаты интеллектуальной деятельности), либо нарушающими имущественные права гражданина».

Приведенные положения сохраняют свою силу и в настоящее время. Верховный Суд РФ в пунктах 37, 38 Постановления от 15 июня 2010 г. N 16 подчеркнул: «Компенсация морального вреда должна отвечать цели, для достижения которой она установлена законом, – компенсировать потерпевшему перенесенные им физические или нравственные страдания».

Исследования, посвященные компенсации морального вреда именно от экологических преступлений в уголовно-правовой литературе практически отсутствуют. Существуют различные толкования дефиниции моральный вред, так Н.Ф. Кузнецова полагает, что закрепить в законе понятие «неимущественный вред» взамен термина «моральный вред», что позволит избежать в судебной практике смешения понятий «компенсации» и «возмещения» расходов имущественного характера<sup>8</sup>. Полагаем, что законодатель, используя в законе термин «моральный вред» подразумевал ухудшение состояния психического здоровья пострадавшего человека, в результате перенесенных им страданий.

Идею заменить термин «моральный вред» термином «психический вред» предлагает А.Т. Табунщиков, полагая, что психический вред находит выражение в негативных изменениях психической деятельности человека, связанных с осознанием себя «неполноценным» членом общества ввиду потери своих определенных социально значимых качеств<sup>9</sup>.

Полагаем, что использование в законе термина «вред психическому здоровью» вместо термина «моральный вред» позволит суду правильно определить как сам факт причинения пострадавшему вреда психическому здоровью, так и размер компенсации на восстановление до нормального уровня психического здоровья потерпевшего.

Для компенсации морального вреда законодательно предусмотрены специальные правовые механизмы, которые позволяют возместить неимущественный вред, причиненный преступлением, путем предъявления гражданского иска в уголовном и гражданском судопроизводствах, либо на досудебном этапе в форме добровольного возмещения вреда.

---

<sup>8</sup> Кузнецова Н.В. Проблемы компенсации морального вреда в уголовном процессе. – Ижевск, 1999. – С. 11.

<sup>9</sup> Табунщиков А. Т. Институт компенсации морального вреда в российском гражданском праве. – Белгород, 2007. – С. 38.

Моральный вред причиняется и возмещается только и исключительно в отношении потерпевших – физических лиц. При постановлении приговоров по уголовным делам об экологических преступлениях гражданские иски, как правило, выделяются в отдельное производство. Затем по вступлении приговора в законную силу истцы обращаются с иском о возмещении материального ущерба и компенсации морального вреда.

Отсутствие в уголовном законодательстве критерииев возмещения морального вреда в зависимости от тяжести совершенных преступлений, форм вины, личности потерпевших и иных обстоятельств приводит к тому, что по делам одной и той же категории размеры взысканных по приговорам сумм существенно отличаются. В одном и том же субъекте Федерации, и даже в одном и том же суде принимаются различные решения о компенсации морального вреда: о полном удовлетворении заявленных исков о компенсации морального вреда, о частичном их удовлетворении. При этом частичный отказ в компенсации заявленных потерпевшими сумм не зависит от квалификации содеянного осужденными, а принимается исключительно по усмотрению судьи, поскольку вопросы определения размера денежной компенсации даже за жизнь человека законодателем не урегулированы.

Судебная практика доказывания факта причинения морального вреда и его размеров крайне противоречива. В одних судах применяется по существу презумпция морального вреда: установив факт совершения преступного деяния, суды считают, что потерпевшему был причинен и моральный вред, назначают денежную компенсацию. Другие суды обязывают потерпевшего документально подтвердить обоснованность размера требуемой денежной компенсации, доказать наличие причинной связи между преступлением и наступившими нравственными и физическими страданиями. Зачастую при этом судьи в приговорах оперируют понятиями «разумность», «целесообразность», «справедливость» и субъективно полагая, что заявленный истцом размер денежной компенсации морального вреда, причиненного действиями ответчика, завышен, уменьшают размер компенсации морального вреда.

В Апелляционным определением от 6 сентября 2012 г. № 33–12424/2012, Судебная коллегия по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда отменила решение Невского районного суда Санкт-Петербурга от 29 мая 2012 г. в части отказа К. о взыскании компенсации морального вреда с М., и указала, что «доказательства, которые могли каким-то образом повлиять на определение размера причитающейся истице компенсации морального вреда, ответчицей не представлено», иск о компенсации морального вреда судебная коллегия, удовлетворила, однако указанный в иске размер компенсации уменьшила до 10000 руб., пояснив, что «данний размер соответствует степе-

ни физических и нравственных страданий К. и наиболее отвечает принципу разумности и справедливости»<sup>1</sup>.

В настоящее время при рассмотрении гражданского иска сам потерпевший должен доказывать, что преступлением ему причинен моральный вред, его размеры. Учитывая существенные особенности экологического вреда, трудности доказывания причинной связи между совершением преступления и наступившими последствиями в виде причинения вреда здоровью, судебная практика защиты права на возмещение такого вреда единична.

Таким образом, законодатель закрепил право потерпевшего на компенсацию морального вреда от экологических преступлений, а по сути судами такая компенсация не присуждается ввиду того, что лишь небольшое количество дел об экологических преступлениях поступает для рассмотрения в суды, потерпевший должен доказать и сам факт совершения экологического преступления, и что ему этим преступлением причинен моральный вред, и размеры этого вреда.

В России пока не выработаны единые подходы к определению размера присуждаемой компенсации морального вреда. Размер компенсации морального вреда, как следует из пункта 4 ч. 1 ст. 73 УПК РФ, не входит в предмет доказывания по уголовному делу. При отсутствии соответствующего гражданского иска суд не вправе инициативно при постановлении приговора принимать решение о компенсации морального вреда.

Способы исчисления размера денежной компенсации морального вреда предложены в работах В.Я. Понарина, А.Л. Южаниновой, А.М. Эрделевского, С.В. Марченко. В формуле определения размера компенсации за причиненный моральный вред А.Л. Южанинова предлагает: «Степень страданий должна оцениваться интенсивностью физических страданий (тяжелые, средней тяжести, легкие), их последствиями (функциональные, органические, хронические), а также интенсивностью переживаний в связи с физическими страданиями (сильные, умеренные, слабые)»<sup>2</sup>.

Современный уровень психологических экспертных исследований позволяет установить, как наличие, так и отсутствие у человека ухудшения (вреда) психического здоровья потерпевшего и, соответственно, права на компенсацию «морального вреда». В России существуют единичные случаи использования следствием и судом судебной психологической экспертизы «морального вреда» по экологическим преступлениям. Полагаем, что расширение практики назначения судебной психологической экспертизы «мо-

<sup>1</sup> Апелляционное определение № 33–12424/2012 от 6 сентября 2012 г. по делу № 33–12424/2012. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/vONY3FwhfVgQ/> (дата обращения: 18.03.2022).

<sup>2</sup> Южанинова А.Л. Судебно-психологическая экспертиза по делам о компенсации морального вреда. – Саратов, 2000. – С. 14

рального вреда» в отношении пострадавших от экологических преступлений позволит суду правильно определить как сам факт причинения потерпевшему «морального вреда», так и размер компенсации затрат на восстановление психического здоровья потерпевшего.

**Шкарина Виктория Сергеевна,**  
обучающаяся Северо-Западного института  
(филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

**Научный руководитель:**  
**Красильникова Елена Валерьевна,**  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
Северо-Западного института (филиала)  
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук

## **Преступления против информационной безопасности несовершеннолетних, совершаемые посредством сети Интернет**

К сожалению, помимо быстроты и удобства в получении, передаче и хранении различной информации, Интернет в ряде случаев несет в себе опасность, особенно для несовершеннолетних. В социальных сетях, где дети обмениваются практически любой информацией о себе, она может без каких-либо дополнительных усилий быть скопирована, сохранена на долгое время и использована другими пользователями, причем не всегда в законных целях. Потенциально через Интернет злоумышленники имеют практически неограниченный доступ к детям, их телам, умам, кошелькам<sup>3</sup>. По нашему мнению, количество подобных посягательств со временем будет только увеличиваться, так как методы их совершения просты, очень удобны и в большей степени анонимны. Кроме того, вследствие прямого непосредственного общения с детьми охватывается большое количество потенциальных жертв, что до распространения сети Интернет было практически невозможно. Это позволяет лицам с асоциальным поведением удовлетворять свои самые низменные потребности, имея реальную возможность остаться необнаруженными и избежать ответственности.

Все преступления против информационной безопасности несовершеннолетних, совершаемые посредством информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть Интернет), можно назвать также общепринятым термином «киберпреступления против несовершеннолетних» и условно раз-

---

<sup>3</sup> Бочавер А.А., Докука С.В., Сивак Е.В., Смирнов И.Б. Использование социальных сетей в интернете и депрессивная симптоматика у подростков // Клиническая и специальная психология. – 2019. – Т. 8. № 3. – С. 1–18.

делить на несколько групп по типу общественных отношений, на которые они посягают. Так, данные преступления посягают на:

– неприкосновенность жизни несовершеннолетнего (ст. 110, 1101, 1102 УК РФ);

– половую неприкосновенность несовершеннолетнего (ст. 132, 133, 135 УК РФ);

– нормальное физическое развитие и нравственное воспитание несовершеннолетних (ст. 1512, 1712, 2281 УК РФ);

– нормальное физическое, в том числе и половое, нравственное развитие несовершеннолетних (ст. 2421, 2422 УК РФ);

– нормальное нравственное развитие несовершеннолетних (ст. 245 УК РФ);

– честь, достоинство несовершеннолетних либо их группы (в т. ч., в связи с их полом, расой, национальностью, языком, происхождением, отношением к религии, а равно принадлежностью к какой-либо социальной группе (ч. 2 ст. 1281, ст. 282 УК РФ)<sup>4</sup>.

В науке под киберпреступностью в отношении несовершеннолетних с использованием информационно-телекоммуникационных сетей понимается совокупность кибердеяний, совершаемых в сети Интернет с помощью компьютера или посредством иных средств доступа к киберпространству, в которых находятся криминализированные электронные данные и материалы в отношении детей и подростков, посягающие на их права, свободу, жизнь и здоровье<sup>5</sup>. А.А. Оганов выделяет многочисленные виды киберпреступлений, среди которых, например, правонарушения, совершаемые самими несовершеннолетними, а также взрослыми лицами по отношению к детям и подросткам.

Факты совершения противоправных действий посредством социальных сетей не всегда выходят за рамки границ государства или даже одного города.

По-прежнему не теряет своей актуальности проблема аутодеструктивного и суициального поведения несовершеннолетних, и Интернет зачастую играет при этом немаловажную роль. Выступая для подростков в качестве источника суицидогенной информации, площадкой для взаимного обмена переживаниями с другими людьми, средства поиска единомышленников или потенциальных жертв, виртуальное пространство во многом облегчает и упрощает путь от возникновения суицидальных мыслей до реализации суициального замысла.

---

<sup>4</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 28.01.2022) // Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст: электронный.

<sup>5</sup> Оганов А. А. Киберпреступность в отношении несовершеннолетних с использованием информационно-телекоммуникационных сетей: понятия, предложения, определения // Вестник Московского университета МВД России. – 2020. – №. 2. – С. 107–115.

Еще одной особенностью интернет-среды, которая делает ее потенциально опасным пространством для несовершеннолетних, является наличие контента, способного оказать вредоносное влияние на психическое состояние и развитие детей и подростков. Забота об обеспечении информационной безопасности несовершеннолетних на государственном уровне нашла свое отражение в принятом в 2010 году Федеральном законе «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»<sup>6</sup>, который предусматривает отнесение информационной продукции к одной из пяти категорий, и запрещает ее распространение среди детей в зависимости от их возраста. Вместе с тем наряду с запретительными мерами и работой, направленной на предотвращение распространения вредоносного контента, важную роль играет профилактическая деятельность, целью которой выступает создание условий для повышения культуры информационной безопасности в молодежной среде как эффективного инструмента профилактики экстремизма, дискриминации по социальным, религиозным, расовым, национальным и другим признакам<sup>7</sup>. В центре внимания программ профилактики должно стоять формирование позитивной цифровой культуры несовершеннолетних, включающее повышение цифровой грамотности, а также овладение навыками безопасного использования сети Интернет. Несмотря на многообразие проблем, возникающих вследствие использования несовершеннолетними современных информационных технологий, в настоящее время отсутствует единая методологическая база, одновременно учитываяющая как возрастные аспекты, индивидуально-психологические особенности, возможный вклад психопатологического фактора, так и специфичность противоправных действий, совершаемых против несовершеннолетних или осуществляемых самими подростками.

Изучение деструктивных форм поведения подростков в интернет-сети и соотнесение результатов эмпирических исследований затрудняется различиями в правовых последствиях такого поведения для тех, кто его реализует. В России такие действия, как буллинг могут быть квалифицированы как административное правонарушение (ст. 5.61 КоАП (Оскорбление)<sup>8</sup>. Проявления кибербуллинга в некоторых случаях соотносятся с составами преступлений,

---

<sup>6</sup> О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию: Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст: электронный.

<sup>7</sup> См.: абз. 3 п. «е» ст. 7 Основ государственной молодежной политики РФ на период до 2025 г.: утверждены Распоряжением Правительства РФ от 29.11.2014 № 2403-р // Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст: электронный.

<sup>8</sup> Кодекс об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 16.02.2022) // Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст: электронный.

квалифицируемых ст. 137 УК РФ<sup>9</sup> (Нарушение неприкосновенности частной жизни) и 1281 (Клевета). В тех случаях, когда кибербуллинг повлек за собой иные последствия (например, спровоцировал самоубийство), возможна квалификация таких действий по ст. 110 УК РФ (Доведение до самоубийства). Во всех случаях важным условием привлечения виновного лица к ответственности является достижение им 16-летнего возраста. В настоящее время отечественные юристы вносят предложения о введении правовых санкций непосредственно за кибербуллинг и ужесточение уголовной ответственности за доведение до самоубийства с помощью интернет-насилия.<sup>10</sup>

По данным криминологических исследований, несовершеннолетние представляют собой одну из самых подверженных насилию и злоупотреблению групп населения. За последние 3 года зафиксирован устойчивый рост количества преступлений, совершенных в отношении детей и подростков, в целом на 10 %. При этом более 40 % потерпевших находились в возрасте до 10 лет (данные Следственного Комитета РФ)<sup>11</sup>.

Помимо правонарушений, относящихся к уголовно наказуемым деяниям и подпадающих под действие Уголовного кодекса РФ, в фокус внимания детских и подростковых специалистов попадает широкий круг деструктивно направленных действий, обозначаемых понятием «кибернасилие». Этим термином принято обозначать электронную травлю, проявления жестокости онлайн, то есть преднамеренные агрессивные действия, систематически осуществляемые против жертвы, с использованием электронных средств (социальных сетей, электронных писем, мобильных мессенджеров, сетевых игр и т. д.), при которых такая жертва не может себя защитить.

Исследование кибергруминга – создания доверительных отношений с ребёнком в интернете для его дальнейшей сексуальной эксплуатации до последнего времени в основном входило в сферу интересов юристов<sup>12</sup>. Многие

<sup>9</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 28.01.2022) // Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс. – Текст: электронный.

<sup>10</sup> Макарова Е.А., Макарова Е.Л., Махрина Е.А. Психологические особенности кибербуллинга как формы интернет-преступления // Российский психологический журнал. – 2016. – Т. 13. – №. 3. – С. 293–311.

<sup>11</sup> Киберпреступления в отношении несовершеннолетних: учебное пособие [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://baikonur.sledcom.ru/news/item/1184238>.

<sup>12</sup> Антонов О.Ю. Особенности использования специальных знаний в области лингвистики при изучении электронной переписки в ходе расследования половых преступлений в отношении несовершеннолетних // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2018. – №. 7 (47). – С. 42–52.

исследования были посвящены изучению правовых основ и особенностей раскрытия данного вида криминальной агрессии<sup>13</sup>.

Важными задачами общества является предупреждение преступлений подобного рода путем повышения осведомленности детей и подростков, их родителей и иных законных представителей несовершеннолетних о возможных угрозах в интернет-среде, а также оказание реабилитационной помощи несовершеннолетним, пострадавшим от киберагressии.

Необходимость заботы о здоровье и благополучии несовершеннолетних, их информационной безопасности, а также большой урон, который несут негативные последствия кибернасилия для детей и подростков, выдвигают на передний план профилактику противоправного и деструктивного воздействия на несовершеннолетних, реализуемого посредством сети Интернет<sup>14</sup>.

К средствам профилактики во многих странах относятся специальные интернет-ресурсы, информирующие детей и их родителей о возможных угрозах в сети Интернет и оказывающие поддержку пострадавшим от кибернасилия в форме консультаций. В России действует служба телефонной и онлайн информационной и психологической помощи «Дети онлайн». Кроме того, функционируют телефоны доверия для детей и подростков, по которым пострадавшие и их родители могут позвонить и получить помощь.

В нашей стране и за рубежом активно разрабатываются и внедряются в практику многочисленные программы профилактики кибернасилия в отношении несовершеннолетних. Среди программ профилактики кибернасилия по отношению к подросткам можно выделить две группы, различающиеся с точки зрения своей направленности, целевой аудитории, а также разрабатывающих их специалистов. Так, в отдельных исследованиях предпринимаются попытки выделить основные способы вовлечения несовершеннолетних в преступления с использованием сети Интернет, изучить отдельные виды такой преступной деятельности с последующей разработкой на их основе конкретных мер по предупреждению преступности несовершеннолетних, в том числе с помощью повышения их правовой культуры<sup>15</sup>. Наряду с этим проводятся исследования информационного контента сети Интернет, анали-

---

<sup>13</sup> Атабекова А.А. и др. К вопросу об имплементации положений Лансаротской конвенции в российское и зарубежное законодательство // Всероссийский криминологический журнал. – 2017. – Т. 11. – №. 2. – С. 426–434.

<sup>14</sup> Солдатова Г.У., Ярмина А.Н. Кибербуллинг: особенности, ролевая структура, детско-родительские отношения и стратегии совладания // Национальный психологический журнал. – 2019. – №. 3 (35).

<sup>15</sup> Касаев И.Х., Богомолова К.И., Панова Ю.А. О некоторых мерах предупреждения совершения преступлений в отношении несовершеннолетних и вовлечения их в преступную деятельность посредством сети Интернет // Правовая культура. – 2019. – №. 4. – С. 96–108.

зируется его роль в преобразовании социальных установок, деформации правосознания и поведения несовершеннолетних<sup>1</sup>.

Наиболее перспективным в настоящее время представляется разработка профилактических программ, направленных на формирование позитивной цифровой культуры несовершеннолетних в сети Интернет, повышение цифровой грамотности, предотвращение деструктивного поведения подростков и молодежи в сети Интернет<sup>2</sup>.

Увеличение видов опасных посягательств на информационную безопасность несовершеннолетних проводят к тому, что законодатель дополняет уголовный закон новыми статьями либо вносит изменения в существующие. Примером криминализации действий в сети Интернет, ранее не подпадавших под действие Уголовного кодекса РФ, может быть введение в 2017 г. ст. 110<sup>1</sup> «Склонение к совершению самоубийства или содействие совершению самоубийства» и 110<sup>2</sup> «Организация деятельности, направленной на побуждение к совершению самоубийства», предусматривающих особые санкции за совершение деяний такого рода с использованием сети Интернет. Стимулом для этого стала организация склонения к самоубийству именно несовершеннолетних пользователей сети Интернет путем специально разработанных технологий. Кроме названных норм, действующий УК РФ предусматривает еще ряд составов преступлений, которые могут совершаться против детей посредством информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть Интернет): п. «б» ч. 3 ст. 133 (Понуждение к действиям сексуального характера), п. «в» ч. 2 ст. 151.2 (Вовлечение несовершеннолетнего в совершение действий, представляющих опасность для жизни несовершеннолетнего) и др. При этом необходимо учитывать бланкетность.

---

<sup>1</sup> Кузнецова Е.В. Предупреждение делинквентного поведения несовершеннолетних, продуцируемого контентом сети Интернет // Вестн. Волгоград. акад. МВД России. – 2019. – №. 1. – С. 45–51.

<sup>2</sup> Солдатова Г.У., Ярмина А.Н. Кибербуллинг: особенности, ролевая структура, детско-родительские отношения и стратегии совладания // Национальный психологический журнал. – 2019. – №. 3 (35).

**Шмонин Андрей Владимирович,**  
профессор кафедры уголовного процесса  
и криминалистики Северо-Западного института  
(филиала) Университета имени О.Е Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук, профессор

## **Противодействие преступлениям в сфере высоких технологий: результаты научной дискуссии**

Правительство Вологодской области и Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (далее – Институт) второй год подряд организуют региональный форум с международным участием «Право и экономика: стратегии регионального развития» (далее – Форум), в рамках которого продолжила работа площадка (круглый стол) «Преступления в сфере высоких технологий. Специфика противодействия», призванная содействовать решению актуальных правовых вопросов в контексте решения социально-экономических задач вологодской области и других регионов страны.

В прошлом 2021 г. на площадке участники регионального форума смогли обсудить проблемные вопросы теории и практики противодействия преступлениям в сфере высоких технологий (далее – ПВТ). В частности, были заслушаны и обсуждены научные сообщения профессоров В.А. Мещерякова о предпосылках и методологических основах развития цифровой криминалистики; Н.В. Кручининой о ПВТ как объекте криминалистического исследования, С.В. Зуева об электронных доказательствах в уголовном судопроизводстве. Практически ориентированными были доклады (научные сообщения) докторов юридических наук А.А. Бессонова о возможностях современных компьютерных технологий в расследовании преступлений, А.Н. Першина о методах моделирования в процессе установления механизма хищений чужого имущества, совершаемых с использованием информационных технологий и др.

Дискуссия показала, что преступность в сфере высоких технологий это гибридное, сложное, многогранное и динамично развивающееся социальное явление, предопределяющее необходимость планомерного, на регулярной основе разработок научных, технологических, технических, организационных и иных мер, противодействия соответствующим преступным деяниям. Среди направлений такого противодействия следует рассматривать организацию научных (научно-практических) площадок по актуальным правовым вопросам борьбы с ПВТ, совершенствование механизма участия представителей российского научного и экспертного сообщества в научно-исследова-

тельском, аналитическом и научно-методическом обеспечении системы этой борьбы, формирование механизмов международного сотрудничества в сфере противодействия использованию информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) в преступных целях и т. п.

В прошедшем 2021 г. и начале текущего года появившиеся в последнее десятилетие тенденции преступности в сфере высоких технологий нашли свое подтверждение. Практически ежедневно появлялись новые способы подготовки, совершения и сокрытия преступных деяний с использованием ИКТ в целях подрыва (ущемления) суверенитета, нарушения территориальной целостности нашей страны, в террористических и экстремистских целях, в том числе для пропаганды терроризма и привлечения к террористической деятельности новых сторонников, для проведения компьютерных атак на информационные ресурсы государства и компаний, в том числе на критическую инфраструктуру, а также в иных преступных целях.

По данным специалистов в сфере информационной безопасности в 2021 г. наблюдались следующие преступные тенденции в сфере высоких технологий:

1) увеличение компьютерных атак, организаторы которых нередко используют инфраструктуру иностранных государств для попыток взлома информационных систем российских государственных органов и корпораций. Инструментами таких атак, как в предыдущие периоды, являлись вредоносные программы, а методами (технологиями) – социальная инженерия, хакинг или процесс взлома программного обеспечения (далее – ПО). В то же время появились компьютерные атаки, основанные на технологиях supply chain (цепочки поставок) и trusted relationship (доверительных отношений). Целью таких атак (встраивание вредоносного кода в компоненты ПО), как правило, являются потребители (клиенты) компаний поставщиков продуктов, услуг, в том числе в сфере информационной безопасности;

2) повышение анонимности совершаемых ПВТ путем хеширования, симметричного и асимметричного шифрования данных, в том числе с использованием специализированных программ для маскировки IP-адресов, выхода в сеть-Интернет через публичные точки доступа, учетных записей и идентифицирующих данных, принадлежащих иным лицам, не осведомленным о таком использовании, и т. п.;

3) развитие гибридных форм ПВТ (например, фишинговые рассылки и создание мошеннических сайтов), обусловленных: продолжающейся пандемией COVID-19 (например, с целью продажи поддельных QR-кодов и сертификатов о вакцинации, сбора информации о вакцинированных сотрудниках и т. п.), крупными спортивными и общественными мероприятиями (например, Чемпионат Европы по футболу, Олимпийские игры в Токио), выходом новых сериалов и фильмов (например, премьерой нового эпизода сериала «Друзья», «Черная пятница»), развитием электронной коммерции, повышением стоимости криптовалюты и т. п.;

4) распространение криминального использования криптовалют в сфере незаконного оборота наркотиков, коррупции, финансирования организованной преступности, экстремизма и терроризма;

5) изменение в способах организационного обеспечения достижения преступного результата. На смену организованным АРТ-группировкам приходит новый уровень организации преступлений в сфере высоких технологий. Во-первых, инструментарий (часто вместе с инструкцией по эксплуатации) сегодня можно приобрести на соответствующих форумах в дарквебе<sup>3</sup>. Данная тенденция с учетом понятной инструкции максимально снижает технический порог входа в киберпреступность и, соответственно, размывает привычную геолокацию АРТ-группировок. Во-вторых, сформировался устойчивый тренд на использование группировками инструментария друг друга, обмен, перепродажу и «шаринг» технологических наработок внутри преступного комьюнити. Данный тренд предопределяет возможность использования преступником услуг «заказной разработки», а также реорганизацию преступных группировок путем слияния/поглощения или разделения, в связи с чем тактика и технология атак перестают использоваться лишь одной преступной группой. В-третьих, существуют специализированные официально действующие компании, которые занимаются разработкой инструментария для проникновения в различные информационные системы. Данный тренд предопределяет широкий доступ к покупке такого инструментария для использования в массовых или целевых атаках;

6) смена (частичная) DDoS-атак (атаки типа «отказ в обслуживании» (Distributed Denial of Service) на компьютерные атаки, связанные с новостной повесткой – кризисными явлениями в российской экономике или военными действиями на Украине. Целью таких атак является получение персональных данных граждан или провоцирование паники, в том числе путем распространения недостоверных сведений о Вооруженных Силах и работе государственных органов России за рубежом. Количество российских пользователей, столкнувшихся с атаками с использованием программ для несанкционированного удаленного доступа (бэкдоров<sup>4</sup>), с 20 февраля по середину марта выросло более чем вдвое;

---

<sup>3</sup> Дарквеб (dark web, «темная паутина», «темная сеть») – это часть всемирной паутины (World Wide Web), которая находится в даркнетах (оверлейная сеть (overlay network, т. е. сеть, построенная поверх другой сети, в данном случае «поверх» Интернета), доступ к которой предоставляется через специальное ПО (например, с помощью Tor), и доступ к которой можно получить только при помощи специального программного обеспечения (такого как Tor). Дарквеб относится к глубокой сети, то есть является частью сети, недоступной для поисковиков (ИТ-энциклопедию «Касперского». – URL: <https://encyclopedia.kaspersky.ru/glossary/dark-web/> (дата обращения: 20.03.2022).

<sup>4</sup> Бэкдор, тайный вход (от англ. back door – «чёрный ход», буквально «задняя дверь») – дефект алгоритма, который намеренно встраивается в него разработчиком и позволяет получить несанкционированный доступ к данным или удалённому управлению операционной системой и компьютером в целом.

7) использование (удаленное) критических уязвимостей к веб-камерам и камерам наблюдения и т. п.

Неслучайно руководство страны, законодательные и правоохранительные органы продолжают уделять противодействию ПВТ особое внимание. Так, в 2021 г. законодательно ужесточены требования к порядку выдачи и использования электронной цифровой подписи; в 2022 г. приняты поправки к УК РФ и КоАП РФ, в соответствии с которыми установлена ответственность за распространение недостоверных сведений о Вооруженных Силах и работе государственных органов России за рубежом.

Об актуальности противодействию ПВТ свидетельствуют прошедшие в истекшем периоде (2021 – начало 2022 гг.) следующие государственные и межведомственные мероприятия:

– заседания Совета Безопасности Российской Федерации. В частности, 30 июня 2021 г. и 22 марта 2022 г. на заседаниях Совета Безопасности Российской Федерации, посвященных тенденциям развития криминогенной обстановки в Российской Федерации, рассмотрены проблемы, в том числе борьбы с преступлениями с использованием информационных и телекоммуникационных технологий путем обеспечения четкого взаимодействия с банковским сообществом, интернет-провайдерами, операторами сотовой связи. 18 февраля 2022 г. на очередном заседании этого совещательного органа, посвященном формированию международных механизмов по борьбе с киберпреступностью и обеспечению стабильности в информационной сфере, были рассмотрены проблемы: согласования и принятия Организаций Объединенных Наций Международной конвенции о противодействии использованию ИТК в преступных целях, проект которой подготовлен Российской Федерацией; укрепления оперативно-технического сотрудничества с зарубежными государствами при расследовании киберпреступлений; развития связей с другими государствами, в том числе в рамках российско-американской рабочей группы, созданной под эгидой Совета безопасности ООН и других международных организаций (ШОС, ОДКБ, БКБОП, СМВД и др.); исполнения запросов о правовой помощи по уголовным делам о преступлениях в сфере ИТК; института электронных доказательств<sup>5</sup>;

– реализация правоохранительными органами мер в соответствии с решением Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 17 июля 2020 г. № 1 по вопросу «О состоянии работы правоохранительных и контролирующих органов по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию преступлений, связанных

<sup>5</sup> Заместитель Председателя Совета Безопасности Российской Федерации Д.А. Медведев провел совещание по вопросу «О формировании международных механизмов по борьбе с киберпреступностью и обеспечении стабильности в информационной сфере» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации. – URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/3191/> (дата обращения: 30.03.2022).

с посягательствами на безопасность в сфере использования ИТК, включая критическую информационную инфраструктуру Российской Федерации», что нашло отражение, в частности, в материалах и решениях двух коллегий МВД России (04 марта 2021 г. № 1 км/1, 28 мая 2021 г. № 2 км).

В результате этих и других мероприятий в истекший период совершенствовался информационный обмен правоохранительных органов с кредитными организациями, интернет-провайдерами, операторами связи и иными структурами, в том числе путем перехода на электронный документооборот. Так, МВД России заключены соглашения об информационном взаимодействии с кредитно-финансовыми организациями (ПАО «Сбербанк», Банк «ВТБ» (ПАО), ПАО «Совкомбанк», АО «Банк ДОМ.РФ», АО «Россельхозбанк») и операторами связи (ПАО «ВымпелКом», ПАО «МТС»), обеспечивающими возможность обмена информацией в электронном виде. В целях сокращения сроков получения информации, необходимой для раскрытия и расследования ИТ-преступлений, территориальными органами МВД России в текущем году продолжена работа по заключению соглашений или внесению изменений в действующие протоколы по электронному обмену информацией с кредитно-финансовым сектором, операторами связи, провайдерами платежных и финансовых сервисов.

В 2021 г. продолжалось совершенствование подсистемы «Дистанционное мошенничество» ПТК «ИБД-Ф» органов внутренних дел, предназначеннной для сбора, систематизации, обработки и анализа сведений, полученных в ходе рассмотрения сообщений (заявлений) и расследования уголовных дел о ИТ-преступлениях (дистанционных хищениях). Модернизирован ее реквизитный состав, а также технические возможности. В целях своевременности наполнения базы, использования ее функционала для раскрытия преступлений и соединения уголовных дел по признаку серийности внесены соответствующие изменения в приказ МВД России от 29 декабря 2020 г. № 925 «Об утверждении Временной инструкции по формированию, ведению и использованию подсистемы «Дистанционное мошенничество» ПТК «ИБД-Ф»».

В оперативных службах МВД РФ и его территориальных органах созданы специализированные подразделения, которые активно противодействуют киберпреступности. В прошлом году их численность увеличена почти на 3 тысячи единиц и в настоящее время составляет более пяти тысяч человек<sup>6</sup>.

На районном уровне созданы специализированные подразделения по расследованию преступлений в сфере ИТТ, с учетом складывающейся оперативной обстановки и анализа прогнозируемой преступности проведены со-

<sup>6</sup> Выступление министра внутренних дел В. А. Колокольцева на расширенном заседании Коллегии МВД России 17 февраля 2022 года [Электронный ресурс]. – URL: <https://mvdmedia.ru/news/official/vystuplenie-ministra-vnutrennikh-del-rossiyskoy-federatsii-general-a-politsii-rossiyskoy-federatsii-v/> (дата обращения: 30.03.2022).

ответствующие структурные изменения, в том числе по увеличению штатной численности, проводится работа по совершенствованию их деятельности.

В структуре Следственного департамента МВД России и Управления по организации дознания МВД России, а также аппаратов территориальных органов МВД России созданы подразделения, осуществляющие ведомственный и процессуальный контроль за расследованием киберпреступлений.

Принимаемые законодательные, организационные и иные меры по наращиванию усилий в данном направлении положительно повлияли на количественные / качественные показатели преступности в сфере высоких технологий (темп роста зарегистрированных преступлений, совершенных с использованием ИТК, замедлился, составив 1,4 %), а также на результативность деятельности правоохранительных органов (несколько увеличилась раскрываемость таких деяний). Так, согласно статистическим сведениям в 2021 г. на преступления, совершенные с использованием ИТК, пришлось одно из четырех зарегистрированных преступлений (517,7 тыс.); больше половины таких преступлений (55,7 %) относится к категориям тяжких и особо тяжких (288,3 тыс.; +7,7 %), более двух третей (67,9 %) совершается с использованием сети «Интернет» (351,5 тыс.; +17,0 %), почти половина (42,0 %) – средств мобильной связи (217,6 тыс.; -0,5%); более чем три четверти таких преступлений (78,4 %) совершается путем кражи или мошенничества (406,0 тыс. (-1,1 %); наиболее распространены мошенничества в сфере ИТК или компьютерной информации, на них приходится около 73 % всех хищений (249,2 тыс.); существенно замедлились темпы их прироста (с 73,4 % в 2020 году до 5,1 % в текущем); более чем на 60 % (с 25,8 тыс. до 10,3 тыс.) сократилось число выявленных мошенничеств, совершенных с использованием электронных средств платежа, на 43,4 % – мошенничеств в сфере компьютерной информации (с 761 до 431). Почти каждое десятое (9,9 %) – с целью незаконного производства, сбыта или пересылки наркотических средств (51,4 тыс. (+9,3 %); на четверть возросло количество выявленных уголовно наказуемых деяний в сфере противодействия преступным проявлениям экстремизма (с 833 до 1 057); значительная часть зарегистрированных преступлений экстремистской направленности связана с публичными призывами к осуществлению такой деятельности (+32,4 %, 486), большинство из которых совершены с использованием сети «Интернет» (456)<sup>7</sup>. В январе – феврале 2022 г. зарегистрировано 79,7 тыс. преступлений, совершенных с использованием ИТК или в сфере компьютерной информации, что на 2,2 % меньше, чем в 2021 г.; больше половины таких преступлений (55,4 %) относится к категориям тяжких и особо тяжких (44,2 тыс.; -5,9 %), почти три четверти (70,9 %) совершается с использованием сети «Интернет» (56,5 тыс.; +12,1 %), почти половина (42,2 %) – средств

<sup>7</sup> Состояние преступности в Российской Федерации за январь – декабрь 2021 года [Электронный ресурс]. – URL: file:///C:/Users/%D0%A1%D0%A2%D0%95%D0%9F%D0%90%D0%9D/Downloads/Sb\_21\_12%20(1).pdf (дата обращения: 30.03.2022).

мобильной связи (33,6 тыс.; +2,5 %); три четверти таких преступлений (76,3 %) совершается путем кражи или мошенничества: 60,9 тыс. (+0,2 %), почти каждое десятое (9,8 %) – с целью незаконного производства, сбыта или пересылки наркотических средств: 7,8 тыс. (-12,7 %)<sup>8</sup>.

Несмотря на некоторое улучшение оперативной обстановки в сфере высоких технологий (темп роста зарегистрированных преступлений, совершенных с использованием ИТТ, замедлился, составив 1,4 %) и повышение раскрываемости таких деяний ситуация остается сложной. Неслучайно, 17 февраля 2022 г. Президент России В.В. Путин на расширенном заседании коллегии МВД России обратил внимание на необходимость последовательной, более результативной работы по всем видам преступлений, которые представляют угрозу для нашего общества, в том числе связанных с проникновением криминала в сферу информационных технологий и телекоммуникаций<sup>9</sup>.

Перечисленные и связанные с ними обстоятельства актуализировали значение научного обеспечения противодействия преступлениям в сфере высоких технологий, одним из направлений которого, безусловно, являются научные форумы, направленные на общение следственно-судебной практики, обмен взглядами и апробацию достигнутых результатов индивидуальных или коллективных исследований. Научная площадка (круглый стол) «Преступления в сфере высоких технологий. Специфика противодействия» второй год подряд пытается внести свой вклад в научное обеспечение, прежде всего, деятельности правоохранительных органов. Вектор дискуссии был задан директором Института, кандидатом юридических наук В.П. Федотовым, а также автором настоящей работы.

В работе круглого стола, помимо профессорско-преподавательского состава и студентов Института, приняли участие ученые МГЮА (г. Москва), Академии управления МВД России, Московского государственного технического университета имени Н.Э. Баумана (Национальный исследовательский университет), НИУ Высшей школы экономики, Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова, Вологодского государственного университета, ВИПЭ ФСИН России, а также сотрудников (работников) Договорно-правового департамента МВД России, прокуратуры Вологодской области, Следственного управления УМВД России по Вологодской области, Северо-Западного главного управления Банка России, Мэрии города Череповца и т. п.

---

<sup>8</sup> Состояние преступности в Российской Федерации за январь – февраль 2022 года [Электронный ресурс] – URL: file:///C:/Users/%D0%A1%D0%A2%D0%95%D0%9F%D0%90%D0%9D/Downloads/Sb\_22\_02%20(1).pdf (дата обращения: 30.03.2022).

<sup>9</sup> Расширенное заседание коллегии МВД России [Электронный ресурс]. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67795> (дата обращения: 30.03.2022).

Докладчики и другие участники научного диалога посчитали необходимым уделить внимание теоретическим и практическим проблемам цифровой криминастики (доцент А.Н. Яковлев); криминологическим и уголовно-правовым вопросам – угрозам в сфере кибербезопасности (М.В. Шишигин), уголовно-правовой характеристики ПВТ (доцент С.П. Донец), существующим и перспективным направлениям использования технологий искусственного интеллекта и обработки больших данных в противоправных целях (К.И. Дорофеев), использованию экзоскелетов для совершения преступлений (профессор Л.А. Букаleva), противодействию дистанционным преступлениям, совершаемым с использованием средств сотовой связи в сети Интернет (кандидат юридических наук Д.Ю. Волков); уголовно-процессуальным и криминалистическим вопросам – использованию высоких технологий в расследовании преступлений (профессор Н.В. Кручинина), «техническому» противодействию расследованию преступлений и пути его преодоления» (профессор А.Н. Першин), установлению личности отправителя сообщений электронной почтой, использующей средства анонимизации (доцент Ю.В. Гаврилин), основания и процессуальный порядок изъятия электронных носителей информации и копирования с них информации при производстве следственных действий (доцент Н.В. Машинская), использованию специальных знаний при расследовании преступлений экстремистской направленности, совершенных с использованием сети Интернет (доцент Н.А. Костикова), некоторые проблемы соблюдения тайны переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений при расследовании ПВТ (доцент А.М. Лютынский), эффективности расследования преступлений в сфере компьютерной информации как фактору экономической стабильности (Д.В. Завьялова) и некоторым другим.

Научная дискуссия показала необходимость продолжения теоретических исследований проблем противодействия ПВТ, все более широкого и своевременного внедрения в процесс образования и практическую деятельность правоохранительных органов результатов таких исследований. В связи с этим было бы целесообразно совершенствовать организационные формы исследовательской деятельности, стремясь обеспечить на постоянной основе применение соответствующих инновационных разработок и рекомендаций в учебном процессе и следственной (экспертную, оперативно-розыскную, судебную) практике.

К актуальным направлениям научных исследований следует относить: 1) концептуальные положения правового регулирования противодействия использованию ИТК в преступных целях, в том числе на международном уровне; 2) квалификацию ПВТ с учетом современных и перспективных тенденций их подготовки, совершения и сокрытия путем социальной инженерии, хакинга (процесс взлома ПО), хеширования и шифрования, повышающих

анонимность таких деяний, гибридизацию форм преступной деятельности, использования новостной повестки и криптовалют в сфере незаконного оборота наркотиков, коррупции, финансирования организованной преступности, экстремизма и терроризма, децентрализации организованной преступной деятельности, эксплуатации (удаленной) критических уязвимостей к веб-камерам и камерам наблюдения и т. п.; 3) институт цифровых доказательств и цифровизации уголовного судопроизводства; 4) общую теорию криминалистики в условиях цифровизации; 5) цифровизацию криминалистических и иных исследований, в том числе компьютерных исследований, тактических средств и расследования преступных деяний, в том числе ПВТ; 6) основы (правовые и тактические) оперативно-технического сотрудничества с зарубежными государствами и оказания международной помощи, в том числе исполнения запросов о правовой помощи по уголовным делам о преступлениях в сфере ИКТ, 7) взаимодействие следователей (дознавателей) с кредитными организациями, интернет-провайдерами, операторами связи и иными структурами, в том числе путем перехода на электронный документооборот; 8) информационные базы правоохранительных органов, включая подсистему «Дистанционное мошенничество» ПТК «ИБД-Ф»; 9) возмещение ущерба при расследовании ПВТ; 10) обеспечение (правовое и организационное) функционирований специализированных подразделений правоохранительных органов, выявляющих, раскрывающих и расследующих ПВТ, а также осуществляющих процессуальный надзор и контроль и т. п.

Совершенствование организационных форм региональной исследовательской деятельности в области противодействия ПВТ должно осуществляться путем последовательных действий, направленных на повышение роли Института, на основе улучшения качества фундаментального образования, усиления связи образования с научными исследованиями, координации совместной деятельности Института и укрепления его связей с практическими органами, научными и образовательными организациями Вологодской области и других регионов страны, а также других государств. Также, необходимо рассматривать как важную задачу Института инновационную деятельность на основе фундаментальных, поисковых и практических исследований проблем противодействия ПВТ. Кроме того, предлагается проработать вопрос о создании на базе Института регионального центра (региональной лаборатории, площадки) правового обеспечения противодействию ПВТ.

# **РЕЗОЛЮЦИЯ II ВОЛОГОДСКОГО РЕГИОНАЛЬНОГО ФОРУМА С МЕЖДУНАРОДНЫМ УЧАСТИЕМ «ПРАВО И ЭКОНОМИКА: СТРАТЕГИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ»**

Мы, участники второго Форума, уверены в том, что решение актуальных социально-экономических проблем региона возможно лишь при консолидации усилий всех заинтересованных сторон: власти, бизнеса, научного сообщества, общественности.

Обобщая основные точки зрения и тезисы, которые содержатся в выступлениях участников Форума, принимается следующая резолюция:

## **В сфере охраны природной среды:**

1. Пунктом 19 Постановления Правительства РФ от 21.09.2020 № 1509 «Об особенностях использования лесов, расположенных на землях сельхозназначения» установлено, что охрана, защита и уход за лесами, расположенным на землях сельхозназначения, а также земельных участках право собственности на которые не разграничено, в случае отсутствия правообладателей, обеспечивается федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, осуществляющими полномочия собственника в отношении таких земель и земельных участков в соответствии с земельным законодательством. Законодательно не определен административный орган, уполномоченный от имени государства, как собственника соответствующих земельных участков, распоряжаться лесными насаждениями, произрастающими на землях, государственная собственность на которые не разграничена, и относящихся к категории земель сельскохозяйственного назначения. Нерешенными остаются вопросы, связанные с предоставлением и последующим использованием таких лесных насаждений, а именно: порядок и условия предоставления лесных насаждений, имущественные условия использования соответствующих насаждений и древесины, включая плату за их использование. Что влечет безнаказанно хищение деревьев с такой категории земель.

В связи с этим, предлагается выйти с законодательной инициативой урегулирования правового статуса, и процедур охраны и использования лесов на землях сельскохозяйственного назначения, государственная собственность на которые не разграничена и определения уполномоченных административных органов. На уровне субъекта разработать методику расчета ущерба, причиненного в результате незаконных рубок леса на землях сельхоз назначения. Существующий на уровне отдельных муниципалитетов расчёт ущерба,

не отвечает существующим потребностям по восстановления лесов. В ряде муниципалитетов и вовсе такие методики отсутствуют.

2. Одной из актуальных и своевременных задач государственного управления является развитие лесного семеноводства и выявление источников дополнительного финансирования соответствующих мероприятий. В соответствии с пунктом 10 Порядка, утвержденного приказом Минприроды России от 19 февраля 2015 года № 58, отпуск семян лесных растений на возмездной основе осуществляется по ценам, устанавливаемым органом, осуществляющим формирование страхового фонда семян. Средства, полученные от реализации семян из страховых фондов, согласно указанной статье поступают в федеральный бюджет. Указанные нормы Порядка имеют недостатки и не реализуются на практике.

Предлагаются следующие пути устранения существующих недостатков:

- в связи с тем, что отсутствуют законодательно установленные полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ по отпуску семян на возмездной основе, дополнить статью 83 Лесного кодекса Российской Федерации соответствующим полномочием;

- установить форму договора о реализации семян, а также порядок определения стоимости семян;

- ввести дополнительный код бюджетной классификации для поступления доходов от реализации семян из страховых фондов.

3. Объектом составов экологических преступлений должна признаваться окружающая природная среда как биологическая основа жизни, здоровья и деятельности человека жизни на Земле. Используемое Уголовным кодексом РФ словосочетание «окружающая среда» не корректно. Среда – это именно то, что окружает, т. е. окружение – синоним среды. Поэтому в Уголовном кодексе РФ следует использовать понятие «природная среда» и гл. 26 Уголовного кодекса Российской Федерации назвать «Преступления против природной среды».

4. Одна из проблем в сфере защиты лесов от порубок – отсутствие актуальной информации о том, что в лесу растет, где работает лесозаготовитель. Поэтому особенно актуален вопрос внедрения новых цифровых технологий учета произрастающего леса, последующего контроля его оборота, в частности, чипирование древесины.

5. Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 года № 21, исключены из предмета незаконной рубки деревья, кустарники, произрастающие на землях сельскохозяйственного назначения. Представляется более правильным нормативно закрепить статус данной растительности как предмета экологического преступления. Лесные насаждения на землях лесного фонда, не в меньшей степени участвуют в товарном обороте, чем насаждения, произрастающие на землях сельскохозяйственного назначения. И наоборот, леса на землях сельхозназначения не в

меньшей мере выполняют экологические функции. Различная квалификация порубок на землях разного назначения, влечет применение разных методик подсчета ущерба, что не отвечает потребностям обеспечения экологической безопасности, в части возмещения затрат на лесовосстановление.

6. При конструировании уголовно-правовых норм целесообразно прибегать к терминам, имеющим легальное толкование. В этом случае их дефиниции должны быть соотносимы с особенностями сферы уголовно-правового регулирования и признаков состава преступления. При наличии противоречий уголовно-правовые понятия следует прописывать в примечаниях к статьям УК. Это требование необходимо применить к статье 191.1 УК РФ, в том числе и в части согласования с предметом преступления, предусмотренного статьей 260 УК РФ. Предмет – «незаконно заготовленная древесина», используемый в статье 191.1 УК РФ при анализе норм лесного законодательства может быть истолкован как древесина, заготовленная путем рубки лесных насаждений на землях лесного фонда. Это приводит к квалификации действий лиц по обороту древесины, заготовленной на землях сельскохозяйственного назначения по ст. 175 УК РФ, а также позволяет избежать ответственности за оборот древесины лицам, которые осуществили порубку (хищение) лично, а также за действия по хранению, переработке, перевозке такой древесины.

7. Санкционная политика, направленная на ограничение экспорта леса и лесоматериалов, безусловно отразится на уровне контрабанды. Для эффективного предупреждение контрабанды леса и лесоматериалов предлагается изменение диспозиции ст. 226.1 УК РФ в соответствии с законодательством Евразийского таможенного союза. Во-вторых, при назначении наказания следует учитывать причиненный государству ущерб и обязывать виновного в совершении преступления компенсировать его в надлежащем объеме. В – третьих, требуется унификация (гармонизация) национального уголовного законодательства, противодействующего контрабанде в части установления одинаковых оснований уголовной ответственности за совершение контрабанды, в том числе леса и лесоматериалов, перечня видов наказаний за их совершение.

8. Уголовная ответственность за нарушение правил выброса в атмосферу загрязняющих веществ или нарушение эксплуатации установок, сопрружений и иных объектов, если эти действия повлекли загрязнение или иное изменение природных свойств воздуха (ч. 1 ст. 251 УК РФ), дублирует предусмотренную статьей 8.21 КоАП РФ ответственность за выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения. В целях повышения эффективности практического применения целесообразно рассмотреть вопрос о введении в статью уголовного закона условие об административной преюдиции.

9. Наиболее применимыми видами наказания за совершение экологических преступлений являются штраф, обязательные работы, исправительные

работы, а также лишение свободы, назначаемое условно. При этом невостребованным остается такой вид наказания, как ограничение свободы. Полагаем, что судам следовало бы ориентироваться на применение именно этого вида наказания взамен лишения свободы условно, а также чаще применять обязательные и исправительные работы взамен штрафа. Кроме того, требуется акцентировать внимание на применении такого вида наказания, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, что могло бы ограничить криминальные возможности лиц, для которых экологические преступления фактически стали основным родом деятельности. Это в полной мере соответствует существующим концепциям предупреждения экологической преступности.

10. Одной из проблем в расследовании преступлений, предусмотренных ст. 158 и 260 УК РФ, остается организация хранения изъятой при осмотре мест происшествия незаконно срубленной древесины. Принятие мер к их сохранности возложено на орган предварительного расследования, в производстве которого находится уголовное дело. В связи с тем, что древесина относится к скоропортящемуся товару, хранение которого затруднено, необходимы специальные условия ее хранения (крытые, сухие, хорошо проветриваемые помещения), как на стадии расследования уголовного дела, так и после рассмотрения уголовного дела в суде, до момента разрешения ее судьбы по приговору.

В большинстве случаев у органов внутренних дел отсутствуют соответствующие специализированные территории для хранения. Заготовленная древесина, хранящаяся в штабелях на открытом воздухе на месте заготовки (незаконной заготовки), довольно часто поражается и портится, в результате чего снижается качество древесины и, как следствие, она обесценивается.

Проблема хранения крупногабаритных вещественных доказательств касается не только древесины, а также лесозаготовительной техники, в том числе автомобильного транспорта. Назрела необходимость создания специализированных стоянок на территории муниципальных образований, на которых возможно хранение изъятой в ходе расследования уголовных дел древесины и техники, с последующим взысканием с виновных затрат на хранение. Кроме того, рекомендовать правоохранительным органам активнее внедрять практику получения судебных решений о реализации вещественных доказательств, которые в силу громоздкости или иных причин не могут храниться при уголовном деле, в том числе большие партии товаров, хранение которых затруднено или издержки по обеспечению специальных условий хранения которых соизмеримы с их стоимостью (ст. 82 УПК РФ).

11. Подчеркивая важность решения задач обеспечения гидрометеорологической и экологической безопасности в условиях изменяющегося климата, особенно в региональном аспект, следует уделить приоритетное внимание

подготовке региональных программ адаптации к изменениям климата при научно-методической поддержке вузов Вологодской области.

### **В сфере обеспечения экономической безопасности регионов:**

1. В создавшейся в настоящее время ситуации поддержка экономики в целом и в том числе малого и среднего предпринимательства (МСП) становится делом общегосударственным и неотлагательным.

Одной из таких мер поддержки является снижение налоговой нагрузки.

После отмены щадящего для предпринимателей налогообложения ЕНВД (единий налог на вмененный доход) взамен применили упрощенную систему налогообложения (УСН), которая увеличила налоговую нагрузку на предпринимателей. Такая система налогообложения в период распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и в настоящий момент обременительна для предпринимателей.

Поэтому Общественная палата Вологодской области предлагает снизить ставки налога по УСН с 6 % до 2 % от «дохода» и с 15 % до 5 % «доходы минус расходы» на постоянной основе.

2. Действенной мерой поддержки бизнеса и сохранения рабочих мест является снижение страховых взносов. Предлагаем снизить страховые взносы до 10 % от всей заработной платы, включая МРОТ, а за I полугодие 2022 года вовсе освободить субъекты МСП от их уплаты.

3. Один из серьезных вызовов для МСП в создавшейся в настоящее время ситуации – это нехватка оборотных средств и закредитованность не только розничной и оптовой торговли, но и производителей и других отраслей экономики. Ситуацию можно поправить с помощью доступных кредитных ресурсов, а именно:

– реструктуризировать, в том числе по программе «ФОТ 3.0», кредиты с возвратом основного долга на более поздний срок – 5–7 лет;

– списать кредиты, выданные в 2021 году по программе «ФОТ 3.0», тем субъектам МСП, которые выполнили условие по сохранению рабочих мест (по аналогии с программой «ФОТ 2.0»).

4. Также необходимо принять меры поддержки субъектов МСП в сфере банковских расчётов. Предлагаем установить максимальные ставки по эквайрингу – 0,2 %-0,5 % и приему наличных в кассу банка – 0,1 % для всех организаций и индивидуальных предпринимателей.

5. В российском правовом поле представлен целый спектр отдельных механизмов поддержки субъектов предпринимательской деятельности. Сюда можно отнести и специальный правовой режим особых экономических зон, и специальный инвестиционный контракт, и режимы территориального развития промышленности в виде технопарков, индустриальных и промышленных парков, и территорий опережающего социально-экономического развития и

т. д. Однако на сегодняшний день представленные в виде отдельных нормативных актов преференциальные механизмы поддержки не имеют должной системности, фрагментарно пытаясь решить отдельные проблемные вопросы. Объединение действующих преференциальных режимов ведения предпринимательской деятельности под эгидой отдельного единого нормативно-правового акта в виде Федерального закона о преференциальных режимах ведения предпринимательской деятельности. Он станет основой правового института преференциальных режимов осуществления предпринимательской деятельности и будет являться хорошей базой для обеспечения становления и развития благоприятного инвестиционного климата в условиях санкционного давления на российскую экономику.

6. Формирование благоприятной инвестиционной среды в рамках которой бизнес будет иметь возможность получения «длинных» и «дешевых» финансовых ресурсов. Следует расширять программы грантов и беспроцентного кредитования на критически важные направления. Для снижения финансовой нагрузки на исполнителей, увеличить размер аванса по госконтрактам.

7. Меры поддержки, предпринимаемые как на федеральном, так и на региональном уровне, не должны приводить к пренебрежению правом, даже в отношении контрагентов из недружественных стран. Важно не допустить «побочного эффекта» от мер поддержки в виде усиления правового нигилизма в нашей стране. Также важно направить усилия на развитие собственного производства, поддерживать в первую очередь не импортеров и не бизнесы-потребителей импортных товаров (импорт, в конечном итоге, означает вложение в экономику стран, объявивших санкции), а дать возможность отечественным производителям занять освобождающиеся ниши. Представляется, что меры поддержки должны быть направлены не только на оперативное решение сиюминутных проблем, но и на обеспечение экономической безопасности страны и регионов в долгосрочной перспективе.

8. В качестве меры поддержки населения рассмотреть возможность предоставления налоговой льготы по транспортному налогу (в виде освобождения от уплаты) одному из родителей многодетной семьи.

9. Продолжить развитие научно-практической и инновационной деятельности в области цифровой экономики с целью укрепления интеллектуального и материально-технического потенциала области, максимально сближая научно-образовательный процесс с производством, предпринимательской, инновационной деятельностью.

10. На федеральном уровне разработать стратегию экономической стабилизации. Противодействовать санкциям затруднительно без привязки к стратегии конкретных действий. От приоритетов стратегии во многом будет зависеть и успех нового законодательства, активно принимаемого в настоящее время. Стратегия должна отталкиваться от целостной картины проис-

ходящих в мире процессов, роли и места в них России, а также понимания причин, которые стоят за использованием санкций. Работа над ней должна носить межведомственный характер с привлечением экспертов.

### **В сфере противодействия преступности:**

1. Одно из ключевых мест в системе форм профилактического воздействия принадлежит правовому просвещению и правовому информированию. Именно данный вид воздействия законодатель поставил на первую позицию в перечне всех его возможных форм. На эффективность его применения влияет отсутствие выделяемых в федеральных государственных органах (к примеру, в органах прокуратуры) финансовых средств для качественной реализации пропагандистских функций, несовершенство правовой регламентации института социальной рекламы, позволяющее средствам массовой информации уклоняться от размещения материалов профилактической направленности в своих эфирах.

Не меньшую значимость здесь имеют возможности оперативных и следственных подразделений, личный состав которых нуждается в профессиональном повышении и техническом переоснащении, придании ему новых компетенций и полномочий с учетом специфики их деятельности.

Только детальная проработка и решение данных вопросов будет способствовать надлежащему обеспечению безопасности граждан, общества и государства от преступных посягательств.

2. Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации автоматизировать сбор, анализ и передачу данных о телефонных и онлайн-мошенниках в правоохранительные органы и незамедлительно блокировать мошеннические ресурсы.

3. Изменить процедуру подтверждения банками операций. Уполномочить банки приостанавливать списание денег на один-два рабочих дня, несмотря на согласие клиента.

4. Наделить банки правом блокировать на пять рабочих дней все расходные операции по счету получателя средств, информация о котором содержится в базе данных ЦБ РФ (счета, которые у ЦБ вызывают подозрения).

5. Внедрить в сферу профилактики мошенничества опыт Китайской народной республики, где в течении 2020 года пресечена деятельность 1759 преступных групп, задержано 17 тысяч подозреваемых, раскрыто 32 тысячи уголовных дел, изъято активов на общую сумму порядка 4,6 миллиарда долларов:

– создание Центра по противодействию мошенничеству при МВД России;

– распределение сфер ответственности – одна компания за вай-фай и роутеры, другая за антивирусы и т. д.;

– работа с модернизированным ПО под российские стандарты.

6. Требуются разъяснения Верховного Суда РФ в части применения статьи 284.2 Уголовного кодекса РФ «Призывы к введению мер ограничительного характера в отношении Российской Федерации, граждан Российской Федерации или российских юридических лиц». В силу недостаточной формальной определённости термина «призывы», возникают сложности в ограничении от допустимой свободы выражения мнения. В следственной практике возникает множество ситуаций, когда виновные утверждают, что они никого не призывали, только выразили свою мысль.

Необходимо определить любые ли высказанные человеком слова могут рассматриваться в качестве публичных призывов, может ли считаться публичным призывом выражение частного мнения или же влекущие уголовную ответственность публичные призывы требуют установления их определённых характеристик. Образуют ли состав преступление публичное распространение идей, содержащих мысль о необходимости санкционной политики.

7. В целях противодействие идеологии терроризма и экстремизма в образовательной сфере и молодежной среде рекомендовать:

– вузам совместно с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в сфере образования, выработать меры по реализации потенциала объединений ветеранов специальных служб и правоохранительных органов, иных институтов гражданского общества в проведении просветительских мероприятий по противодействию идеологии терроризма и экстремизма в молодежной среде;

– с целью содействия профилактической работе создать на базе вузов центры по профилактике терроризма и экстремизма.

8. Совершенствование организационных форм региональной исследовательской деятельности в области противодействия преступлениям в сфере высоких технологий должно осуществляться путем последовательных действий, направленных на повышение роли вузов как научно-образовательных учреждений, на основе улучшения качества образования, усиления связи образования с научными исследованиями, координации совместной деятельности образовательных организаций и укрепления связей с практическими органами, научными и образовательными организациями, в том числе иностранных государств. Для этого предлагается создать на базе Северо-Западного института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) региональный центр (региональная лаборатория) правового обеспечения противодействию преступлениям в сфере высоких технологий при содействии Правительства Вологодской области и заинтересованных правоохранительных органов.

9. Учредить ежегодную научно-практическую конференцию, посвященную проблемам профилактики преступлений в сфере высоких технологий

с привлечением ведущих ученых-юристов, преподавателей юридических и технических дисциплин учебных заведений региона, специалистов по компьютерной безопасности, в т.ч. из государственных органов, работников судебных, следственных органов, правоохранительных органов, занимающихся раскрытием мошенничества и иных преступлений, совершаемых с помощью интернет-технологий.

10. Расширить грантовую программу Правительства Вологодской области, предоставив возможность ученым и научным коллективам образовательных учреждений получать финансирование научно-прикладных исследований по темам «Правовые аспекты компьютерной безопасности», «Совершенствование методов борьбы с Интернет-мошенничеством», «Отраслевые проблемы выявления и расследования преступлений, совершаемых в сети Интернет» и т. п.

#### **В сфере кадровой обеспеченности приоритетных отраслей экономики региона:**

1. При принятии кадровых решений необходимо исходить из принципа: «Персонал – один из главных ресурсов компаний, в который вложены деньги, силы и время», а также учитывать тот факт, что кризис не только порождает проблемы, но и всегда способствует росту и развитию.

2. Необходимо учитывать международный опыт в решении проблем кадровой обеспеченности с учетом положений Конвенций и Рекомендаций МОТ.

3. В период санкций недружественных государств необходимо сохранить кадровый потенциал в ключевых отраслях экономики, одном из эффективных способов может быть применение неполного рабочего времени, предоставление отпусков и т. п.

4. Необходимо развивать ученичество с элементами наставничества и осуществлять ориентированный подход на человека при совершенствовании законодательства, в том числе на региональном уровне.

5. Для решения вопроса нехватки в регионе кадров в сфере рабочих профессий необходимо осуществлять совместную подготовку кадров (сузы совместно с работодателями), а сам механизм подготовки предусмотреть в Целевых программах на уровне региона, особенно в лесной отрасли Вологодчины;

6. Содействовать непрерывности образования, совершенствованию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов для удовлетворения потребностей рынка труда и повышения уровня финансовой грамотности населения.

7. Активизировать привлечение научного потенциала работников вузов к решению задач социально-экономического развития региона.

8. Развитие нестандартных форм занятости способствует дестабилизации трудовых отношений.

## **В сфере народосбережения:**

1. Создание комфортной информационной среды, способствующей мотивации граждан к здоровому образу жизни с использованием основных телекоммуникационных каналов для всех целевых аудиторий.
2. Актуализация муниципальных программ укрепления общественного здоровья во всех муниципальных районах области.
3. Развитие кадрового потенциала, предполагающее выработку предложений по введению в структуру администраций муниципальных образований специалиста общественного здоровья.
4. Выявление и тиражирование лучших муниципальных, локальных программ укрепления общественного здоровья.
5. Внесение изменений в статью 36.2 Федерального закона № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ», позволяющих в случаях, установленных органом исполнительной власти (Минздравом), назначать лечение пациентам посредством телемедицинских технологий. Внесение соответствующих изменений в Приказ Минздрава России от 30.11.2017 № 965н «Об утверждении порядка организации и оказания медицинской помощи с телемедицинских технологий».
6. Разработка Минздравом типовой формы Информированного добровольного согласия при получении пациентом медицинской помощи посредством телемедицинских технологий.
7. Демографическое развитие невозможно без качественного информационно-коммуникационного сопровождения семейной политики. Многие страхи и стереотипы, выступающие факторами откладывания принятия решения о рождении ребенка, отражают представление семьи в информационном поле. Семейная политика должна сопровождаться качественной, продуманной и сбалансированной информационной политикой, не только предусматривающей освещение проблемного поля, но и формирующей образ успешной и счастливой семьи.
8. С новым поколением молодежи надо говорить о семье по-новому. Достижение целей демографического развития страны предусматривает формирование у подрастающего поколения на этапе первичной социализации восприятия семьи как главной ценности, что невозможно обеспечить посредством трансляции привычных мессенджеров и призывов (специфика восприятия информации у подрастающего поколения такова, что навязываемые смыслы вызывают отторжение). Необходимо использовать актуальные каналы коммуникации и спикеров.
9. Особое внимание необходимо уделить адаптации детей работников-мигрантов на территории области. Ввести особый порядок регулирования срока пребывания несовершеннолетних мигрантов путем внесения поправок

в законодательные акты, регулирующие порядок пребывания иностранных граждан на территории РФ (необходимо продление данных сроков).

Наладить достоверный миграционный учет. Для более точного учета детей мигрантов необходима согласованная и централизованная процедура передачи данных из органов МВД, больниц, образовательных учреждений и т. д. в единую информационную систему. Наладить получение обратной связи от самих мигрантов.

На уровне образовательных организаций адаптационная работа должна проводиться комплексно, не только непосредственно с детьми-мигрантами, но и с их сверстниками, семьями мигрантов. Работа должна строиться по разным направлениям, к которой будут привлекаться специалисты разных профилей: учителя, классные руководители, воспитатели, психологи, конфликтологи.

Необходима организация и проведение курсов повышения квалификации разных категорий работников, внесение дополнительных компетенций в профессиональный стандарт педагога.

10. Ввиду высокой стоимости разработки проектной документации для муниципальных образований для включения в национальные проекты, предлагаем рассмотреть возможность финансирования (софинансирования) со стороны органов исполнительной власти. Выделение соответствующих субсидий бюджетам муниципальных образований будет способствовать более активному включению муниципальных образований в федеральные программы и проекты, в том числе в программу Комплексное развитие сельских территорий.

#### **В сфере воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности:**

1. Объединить усилия по выстраиванию дальнейшего конструктивного диалога между молодыми учеными различных учебных заведений посредством организации совместных научных мероприятий, являющихся основным видом сотрудничества молодых исследователей.

2. Продолжить работу над развитием современных инновационных технологий и методик обучения в рамках системы непрерывного профессионального образования, отвечающих требованиям цифровизации общества, глобализации и открытости образования.

3. Активно пропагандировать использование достижений науки, техники и технологий в развитии региона, в том числе с учетом возможностей социальной рекламы.

4. За счет совершенствования регионального налогового и инвестиционного законодательства и нормативно-правовой базы, стимулировать привлечение в научно-исследовательскую и образовательную сферу финансовых средств предприятий и организаций.

## **В части выполнения обязательных требований субъектами предпринимательской и иной экономической деятельности**

Установление обязательных требований является разновидностью правотворчества, и выступает способом официального закрепления правил поведения, обязательных для субъектов, действующих в предпринимательской и иной экономической деятельности. Не любое требование Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» относит к обязательным. Существенным его признаком является то, что оно должно быть связано с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. Понятие предпринимательской деятельности сформулировано в Гражданском кодексе РФ. Понятие экономической деятельности в российском законодательстве отсутствует, несмотря на его широкое использование в нормативных правовых актах. На сегодняшний день назрела необходимость законодательного закрепления понятия «экономическая деятельность», поскольку квалификация деятельности в качестве экономической влечет за собой возложение на субъекта, ее осуществляющего, обязанностей, ограничений, запретов, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

1. Формой выражения обязательного требования является нормативный правовой акт, что прямо отражено в Федеральном законе от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Вместе с тем, имеются правовые документы, которые содержат положения, этому противоречащие. В частности, в Методических рекомендациях по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18.08.2016 № 6) предусматривается включение в перечень актов, содержащих обязательные требования, документов методического характера, «если положения таких документов до такой степени уточняют содержание применяемых обязательных требований, установленных актами большей юридической силы, что приобретают самостоятельное правовое значение», актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Такое противоречие требует устранения на ведомственном уровне.

2. Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» допускает установление обязательных требований нормативными правовыми актами разных уровней публичной

власти. Установление обязательных требований должно осуществляться на обоснованной научно-методологической основе, одинаково воспринимаемой регуляторами и правоприменителями. В этой связи федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов РФ рекомендуется проводить обучающие (разъяснительные) мероприятия, направленные на единообразное понимание целей, задач и принципов установления и применения обязательных требований.

3. Рекомендуется использовать положительный опыт проведения областного конкурса студенческих работ «Лучшая регуляторная идея» с периодичностью проведения один раз в два года.

### **В области повышения уровня доверия населения к органам власти**

1. Информирование населения о способах существования и функционирования общественной жизни без коррупции.

2. Содействие увеличению степени открытости государственных органов, что позволит общественности быть информированными об их деятельности и некоррупционных способах взаимодействия с ними.

3. Пропаганда отрицательного отношения к коррупции.

4. Информирование о профилактических антикоррупционных мероприятиях.

5. Развитие механизма поддержания стабильных социальных взаимодействий, межличностного доверия.

6. Эффективная реализация государственными служащими правозащитной функции, полное и достоверное информирование общественности о своей деятельности.

7. Формирование позитивного имиджа социальной роли государственных служащих (участие в пресс-конференциях, компетентное и своевременное выступление по злободневным вопросам, публичные отчёты по результатам деятельности).

8. Совершенствование системы защиты государственных порталов.

9. Стабилизация правового регулирования, четкое разграничение полномочий и ответственности между различными уровнями власти путем совершенствования законодательной базы.

10. Развитие уровня правового сознания, правовой культуры самих граждан.

11. Развитие форм взаимодействия населения и структурных элементов системы публичной власти, опирающихся на традиционные институты непосредственной демократии, трансформацию механизмов участия в осуществлении контрольных мероприятий и конкурентную способность проектных решений, инициируемых населением.

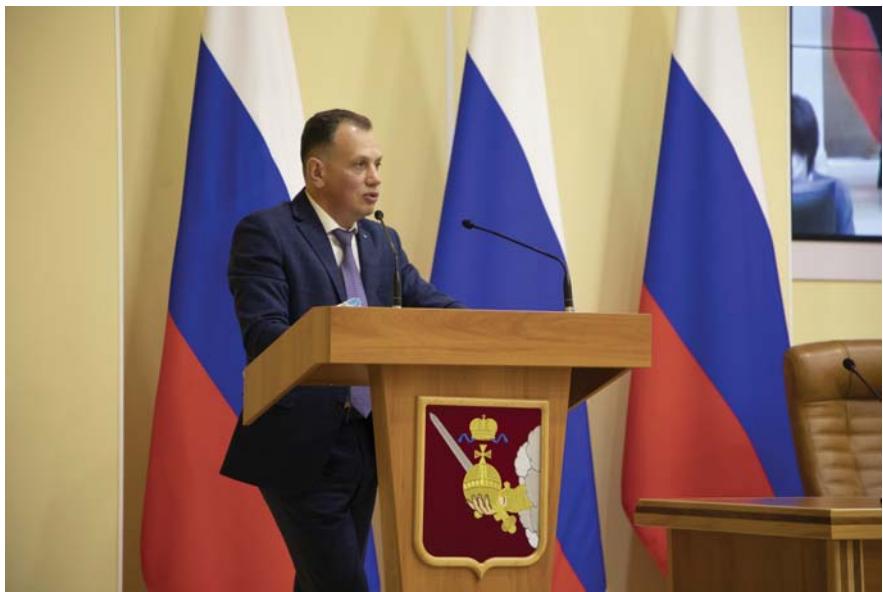
12. Развитие уровня информированности населения об имеющихся возможностях участия в решении задач государственного и местного значения.

## ФОТООТЧЕТ















---

**Сборник материалов  
II Вологодского регионального форума  
с международным участием**

**«Право и экономика:  
стратегии регионального развития»  
(г. Вологда, 22–23 марта 2022 года)**

Технический редактор: В.Н. Васильева

Корректор: О.С. Говорухина

Оператор: Н.С. Орлов

Подписано в печать 22.06.2022.

Формат 60x90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Times New Roman.

Уч.-изд. 13,59 л. Усл.-печ. 16,58 л. Заказ № 2970. Тираж 100.

Отпечатано в типографии ООО «Принт».

426035, г. Ижевск, ул. Тимирязева, 5.