



МВД России

Федеральное государственное казенное учреждение
дополнительного профессионального образования
«Всероссийский институт повышения квалификации
сотрудников Министерства внутренних дел
Российской Федерации»

*Кафедра подготовки сотрудников полиции для подразделений
по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции
Центра подготовки сотрудников полиции
для подразделений по охране общественного порядка*

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ
В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ**

Монография

Домодедово
2020

Авторский коллектив:

профессор кафедры подготовки сотрудников для подразделений по охране общественного порядка Центра подготовки сотрудников для подразделений по охране общественного порядка ВИПК МВД России доктор юридических наук, профессор *М.В. Костенников*;

профессор кафедры подготовки сотрудников для подразделений по охране общественного порядка Центра подготовки сотрудников для подразделений по охране общественного порядка ВИПК МВД России доктор юридических наук, профессор *А.В. Куракин*;

ректор Чеченского государственного университета доктор юридических наук, кандидат экономических наук, доцент *З.А. Саидов*;

директор Центра изучения новых вызовов и угроз национальной безопасности Российской Федерации, независимый антикоррупционный эксперт (свидетельство Минюста России об аккредитации № 2740 от 24 мая 2017 г.) кандидат юридических наук *А.Н. Сухаренко*.

Рецензенты:

профессор кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя доктор юридических наук, профессор *В.П. Малахов*;

заместитель начальника Всероссийского научно-исследовательского института МВД России по научной работе – начальник Научно-исследовательского центра № 1 доктор юридических наук, профессор *С.А. Невский*.

П 68 **Правовое регулирование экономической деятельности и противодействие экономическим правонарушениям в условиях цифровизации** [Текст]: монография / *М.В. Костенников, А.В. Куракин, З.А. Саидов, А.Н. Сухаренко*. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2020. – 119 с.

ISBN 978-5-9552-0750-6

В настоящем издании рассматриваются проблемы правового и организационного характера, связанные с регулированием экономики России в условиях цифровизации. Раскрываются концептуальные основы регулирования цифровой экономики, обращается внимание на особенности использования правовых средств воздействия на процессы, которые протекают в условиях цифровой реальности. В монографии отражены особенности правового регулирования оборота и использования криптовалюты, а также осуществления противодействия правонарушениям экономической направленности.

Работа ориентирована на широкий круг читателей, интересующихся вопросами правового регулирования экономической деятельности и проблемами развития цифровой экономики, а также рекомендована профессорско-преподавательскому составу образовательных организаций системы МВД России, осуществляющему обучение по дополнительным профессиональным программам повышения квалификации, сотрудникам территориальных органов внутренних дел, слушателям ведомственных образовательных организаций.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
Глава 1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ.....	7
§ 1.1. Сущность, понятие и правовая основа осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере экономики.....	7
§ 1.2. Функции административного принуждения в сфере экономики ..	12
§ 1.3. Административная ответственность как средство обеспечения законности в сфере экономики	18
§ 1.4. Виды административных правонарушений, посягающих на экономические отношения, и проблемы их квалификации.....	33
Глава 2. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ.....	53
§ 2.1. Общие проблемы противодействия экономической преступности в России	53
§ 2.2. Противодействие экономической преступности в лесной отрасли	62
§ 2.3. Противодействие экономической преступности в рыбной отрасли	65
§ 2.4. Противодействие экономической преступности в топливно-энергетическом комплексе	67
§ 2.5. Противодействие экономической преступности на потребительском рынке	69
§ 2.6. Противодействие киберпреступности.....	74
§ 2.7. Противодействие коррупционной преступности и обеспечение экономической безопасности	80
§ 2.8. Теневая экономика и противодействие ей	87
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	105
ЛИТЕРАТУРА.....	108

ВВЕДЕНИЕ

Проблемы социального и экономического развития не перестают быть актуальными. В настоящее время, как никогда, обострился вопрос относительно совершенствования форм и методов государственного управления, происходит активный поиск оптимальных моделей взаимоотношений государства и бизнеса, а также взаимоотношений государства и граждан. Сегодня также наблюдается тенденция усиления административных репрессий, которые самым непосредственным образом затрагивают практически всех без исключения граждан и хозяйствующих субъектов. Следует отметить, что уклон на ужесточение административной политики весьма неоднозначно воспринимается российским обществом еще и потому, что такое ужесточение кардинальным образом не улучшает состояние правопорядка, а также практически не улучшает положение дел в области охраны и защиты прав и свобод граждан. Также заметим, что значительная часть запретов и ограничений административного характера применяется не рационально, имеют место весьма существенные перегибы, особенно болезненно это сказывается на региональном и местном уровне, когда в целом ряде случаев должностные лица практически всех органов государственной власти и управления не знают и не умеют работать с административно-правовым инструментарием.

Все это делает применение мер административного принуждения малоэффективным средством обеспечения правопорядка. Неграмотное использование данных мер ведет к необоснованно жесткому административному воздействию, сдерживает позитивную социальную инициативу, а также дестимулирует экономическое развитие. Функциональность применения многих мер административного принуждения существенно искажена, особенно ярко это заметно при применении административных наказаний.

Административная ответственность и административное наказание, вместо охраны и защиты прав и свобод граждан и вместо обеспечения правопорядка в различных сферах государственного управления и жизнедеятельности людей, превратились в очень многих случаях в инструменты тривиального сбора денег с зазевавшихся граждан и допустивших незначительные оплошности хозяйствующих субъектов. Все это подрывает доверие образованной и думающей части общества к государству и его власти. Многие решения административного правового характера, как затрагивающие, так и не затрагивающие вопросы применения мер административного принуждения, не продуманы, поспешны, в ряде моментов не имеют механизма своей четкой правовой реализации. Важные административные решения

социального и экономического характера, реализацию которых так ждут люди, остаются неисполненными или существенно затягиваются в своем исполнении, что минимизирует их правовой, социальный и экономический эффект. В нынешних условиях необходима принципиально иная парадигма социального развития государства, закрепление на конституционном уровне требований социальной справедливости, а также реальной юридической ответственности политической и административной власти. Все это может сделать более действенным охранительный потенциал административного принуждения, который, помимо прямых репрессий, должен выполнять еще и стимулирующие функции.

Цифровизация государственного управления, а также развитие и внедрение технологий искусственного интеллекта в сложившейся ситуации представляется весьма и весьма маловероятным. Данные инструменты вряд ли добавят сегодня что-либо хорошее в жизнь среднестатистического человека, который измотан безденежьем, эмоционально неустойчив, но все еще квалифицированно и добросовестно трудится на благо своей родины. Уже сейчас можно сказать, что применение цифровых технологий не дало каких-либо положительных результатов прорывного характера в деле обеспечения правопорядка, это становится понятно, если взглянуть на статистику преступлений и административных правонарушений. Данные технологии не только не сдерживают вал различного рода деликтов, они также принципиально не влияют на раскрытие, выявление и расследование различного рода противоправных деяний, в том числе совершаемых в сфере экономики¹.

Обозначенная ситуация характерна не только для нашей страны, но и для целого ряда других государств. В качестве примера приведем такую чувствительную сферу, как безопасность дорожного движения. Так, в США в дорожно-транспортных происшествиях каждый год гибнет примерно 38-41 тыс. человек и 4,2-4,4 млн человек получают травмы, требующие госпитализации². В нашей стране в 2019 году на дорогах произошло свыше 168 тыс. дорожно-транспортных происшествий, в которых погибло более 38 тыс. человек, а число получивших ранения в дорожно-транспортных происшествиях ежегодно насчитывает около 220 тыс. человек. Уровень развития цифровых технологий в области дорожного движения в США не сопоставим с нашей страной, однако это не спасает жизни огромного количества людей. Данные

¹ О ходе реализации и оценке эффективности государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» за 2019 год: уточненный годовой отчет от 23 апр. 2020 г. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/gosprogram/Gosprogramma/отчет-о-ходе-реализации-программы-2019.pdf> (дата обращения: 30.05.2020).

² Обзор отдельных вопросов в области больших данных и искусственного интеллекта. М.: ФКУ «ГИАЦ МВД России», 2019. С. 73.

цифры касаются относительно узкой сферы государственного управления, но уже исходя из них, можно сделать вывод о том, что результат развития искусственного интеллекта и в других значимых сферах государственного управления, например в сфере здравоохранения или образования, даст примерно тот же результат, как представляется, в лучшем случае будет не высоким.

В завершении нужно отметить, что эффективное применение мер административного принуждения в финансово-экономической сфере зависит не от цифровых технологий и громких политических решений, этот процесс зависит от качественной, разумной и системной работы человека, а также правоохранительной системы государства в целом. Эффективность данного воздействия будет очевидна лишь тогда, когда государству удастся верно расставить приоритеты в системе административно-правового регулирования вообще и приоритеты, касающиеся экономики, в частности.

Глава 1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

§ 1.1. Сущность, понятие и правовая основа осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере экономики

Вопросы правового регулирования контрольно-надзорной деятельности привлекают пристальное внимание различных категорий граждан и хозяйствующих субъектов. Обусловлено это многими обстоятельствами: во-первых, контрольно-надзорная деятельность рассматривается как средство принудительного воздействия; во-вторых, данная деятельность, по мнению бизнес-сообщества, является сдерживающим фактором экономического развития и тем воздействием со стороны государства, которое создает неоправданные коррупционные риски. В этой связи отношение к контрольно-надзорной деятельности государства в рассматриваемой сфере формируется как минимум настороженное. Заметим, что контроль – явление объективное, которое по своей сущности выходит за границы правового регулирования. Как отмечает В.Е. Чиркин, «...контроль – явление, которое присуще многим процессам в природе и обществе. Контроль проявляет себя путем наблюдений, проверок измерений, вычислений, сопоставлений и последующих выводов. Контроль призван дать оценку состояния объекта, а, в конечном счете, установить меру допустимого, черту, за которой изменения могут перейти в иное качество и каким-то образом сигнализировать об этом»³. Учитывая это, государство уже на протяжении многих лет пытается определить баланс частных и публичных интересов в сфере осуществления контрольной и надзорной деятельности. Подтверждением этому явилось принятие в свое время Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Однако принятие данного закона не решило всех проблем в сфере правового регулирования контрольно-надзорной деятельности. Анализ обозначенного закона позволяет констатировать, что предмет его регулирования, несмотря на заявленное в нем название, весьма узок, а поэтому его регулирующий потенциал не распространяется на целый ряд сфер государственного управления и осуществления финансово-экономической деятельности. Положения обозначенного закона не применяются при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в финансовой системе. Так, положения закона

³ Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008. С. 8.

не регламентируют контроль и надзор, осуществляемый в финансово-бюджетной и налоговой сферах. Закон не касается вопросов валютного и таможенного контроля, уплаты страховых взносов в государственные внебюджетные фонды и контроля на финансовых рынках. Кроме того, положения данного закона не распространяются на банковский и страховой надзор, а также на надзор, осуществляемый в национальной платежной системе (ст. 1).

Тем не менее нужно признать, что этот закон определил общие формы контрольной деятельности, а также закрепил гарантии законности при ее осуществлении. Обратим внимание, что в настоящее время контрольно-надзорная деятельность регламентируется значительным количеством законов. По предмету регулирования рассматриваемой деятельности приняты административные регламенты осуществления контрольной и надзорной функции. Примерами при реализации правового обеспечения контрольной функции государства могут служить федеральные законы: от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ (ред. от 01.03.2020) «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения»; от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об экспортном контроле»; от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и др. Следует отметить, что усиление роли общественности в управлении делами государства, а также развитие института парламентаризма потребовало принятие ряда таких федеральных законов, как от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», а также от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О парламентском контроле». Это далеко не полный перечень законов, формирующих правовой режим контрольной и надзорной функции государства. Однако уже он (перечень) позволяет увидеть предметное разнообразие контрольной деятельности, а также сделать вывод о том, что функция контроля и надзора занимает важное место в системе государственных функций и, прежде всего, функций исполнительной власти. Напомним, что контрольно-надзорную деятельность осуществляют различные органы государственной власти, ряд из которых не входит в систему и структуру федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации (Счетная палата, Центральный банк, Уполномоченный по правам человека).

В настоящее время структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента Российской Федерации от 21 января

2020 г. № 21 (ред. от 25.03.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Согласно обозначенной структуре в названии некоторых федеральных органов исполнительной власти указывается, что они осуществляют контрольно-надзорную деятельность. В качестве примера можно привести: Федеральную службу по надзору в сфере природопользования; Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки и др.

Отметим, что и целый ряд иных федеральных служб в пределах своей компетенции осуществляет контрольную и надзорную деятельность. Примером могут служить такие федеральные органы исполнительной власти, как Федеральная налоговая служба, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная таможенная служба и др. В структуре многих Министерств Российской Федерации созданы государственные инспекции, которые уполномочены проводить работу по контролю и надзору, каждая в пределах своей компетенции. Так, в системе МВД России создана Государственная инспекция безопасности дорожного движения, призванная, помимо иных функций, проводить контрольно-надзорную работу в области обеспечения безопасности дорожного движения. В системе МЧС России работает Государственная инспекция по маломерным судам.

Государственные инспекции играют важную роль в деле осуществления контрольно-надзорной деятельности, между тем статус данных структур в доктринальном и нормативном порядке определен далеко не оптимально. Так, в частности, отсутствует определение «государственная инспекция», в этой связи обратимся к теории данного вопроса. Заметим, что в советский период нашей истории была опубликована небольшая, но содержательная работа М.С. Студеникиной «Государственные инспекции в СССР» (М.: Юрид. лит., 1987). Следует сказать, что государственные инспекции с момента своего возникновения функционально принципиально не меняли. Государственная инспекция – это всегда субъект административной деятельности, который помимо иных функций осуществляет контрольно-надзорную работу, кроме того, государственные инспекции применяют меры административного воздействия. Как отметила Ю.В. Гаврилкина, «...государственная инспекция – это структурная единица аппарата федерального органа исполнительной власти, осуществляющая контрольно-надзорную деятельность в отдельной сфере государственного управления, а также выявляющая нарушения законодательства и применяющая меры административного принуждения»⁴.

⁴ Гаврилкина Ю.В. Административно-правовой статус государственных инспекций в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019. С. 9.

Подчеркнем, что министерства Российской Федерации через свои структурные подразделения также осуществляют контрольную деятельность по предмету своей компетенции. Например, Министерство внутренних дел через подразделения по контролю за оборотом наркотиков осуществляет контроль за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, через подразделения по вопросам миграции – контроль в миграционной сфере и т. п. Среди функций министерств контрольно-надзорная составляющая – одна из ключевых. В доктринальном плане констатируется, что «контрольная функция министерств реализуется в таких направлениях, как *инспектирование, иерархический контроль, финансовый контроль*»⁵.

Говоря о контрольно-надзорной деятельности как о функции государства, нужно несколько слов сказать о том, как соотносятся между собой публично-правовые категории «контроль» и «надзор». По этому поводу в науке ведется длительная и весьма плодотворная дискуссия, однако единства мнений относительно данного вопроса так и не достигнуто, обусловлено это функциональной схожестью обозначенных категорий, а также и тем, что один и тот же орган государственной власти может осуществлять как контрольную, так и надзорную деятельность. Пожалуй, самое принципиальное отличие «контроля» от «надзора» составляет то, что надзор – это всегда деятельность, которая носит надведомственный характер. Регулирующие и охранительные качества *надзора* выходят за границы органа, осуществляющего данный вид деятельности. В то время как *контроль* может быть ведомственным, внутренним и внешним, тем самым контрольная работа носит более широкий характер.

Необходимо также отметить, что надзор может иметь различные правовые качества. Сегодня мы можем говорить о *прокурорском надзоре*, а также об *административном надзоре*. В административном надзоре иногда выделяют такой его компонент, как *полицейский надзор*. Поводом для этого является правоохранный характер административного надзора. Правовой основой полицейского надзора является Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ (ред. от 01.10.2019) «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Видом полицейского контроля является «лицензионный контроль», статус которого определяется Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 18.02.2020) «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Заметим, что полицейская контрольно-надзорная деятельность необходима там, где нужно осуществлять охрану и защиту прав и свобод граждан, обеспечивать безопасное функционирование объектов разрешительной

⁵ Министерства и ведомства / под ред. А.Н. Козырина и Е.К. Глушко. М., 2008. С. 12.

системы и др. Как верно отмечается в научной литературе, «лицензионно-разрешительный надзор направлен на выполнение требований лицензируемой и разрешительной деятельности. Цель данного надзора – обеспечение безопасности личности, общественной безопасности, а также предупреждение правонарушений и применение мер административного воздействия»⁶.

Надзорная работа традиционно ассоциируется с деятельностью органов прокуратуры, согласно Федеральному закону от 17 января 1992 г. (ред. от 06.02.2020) № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», «прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Однако, при осуществлении *надзора* за исполнением законов, органы прокуратуры *не подменяют* иные государственные органы».

Контрольная и надзорная функции государства сложны и разнообразны, а поэтому их реализуют как специально созданные, так и иные органы государственной власти. Среди субъектов контрольной деятельности также нужно назвать главу государства (Президента РФ), который осуществляет контрольные полномочия по самому широкому спектру вопросов как самостоятельно (лично), так и через контрольные структуры своей Администрации, а также через своих представителей. Среди субъектов контрольной деятельности можно назвать парламент, осуществляющий парламентский контроль в таких формах, как парламентские слушания, участие в назначении определенных должностных лиц. Формами парламентского контроля являются также парламентские расследования, заслушивания и принятия отчетов о проделанной работе у соответствующих должностных лиц и др.

В завершении необходимо отметить, что суды различного уровня и юрисдикции также вовлечены в процесс контрольной и надзорной деятельности. Так, судебная власть осуществляется в форме конституционного, уголовного, гражданского и административного судопроизводства. В частности, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (с изм. от 24.03.2020) регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении административных дел, возникающих из публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (ст. 1).

Таким образом, контрольная и надзорная функции государства весьма сложны и разнообразны, в них вовлечены самые разнообразные органы государственной власти, которые выполняют функции контроля и надзора в пределах своей компетенции, не подменяя и не дублируя друг друга.

⁶ Сургутсков В.И. Лицензионно-разрешительный надзор милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск. 2008. С. 6.

§ 1.2. Функции административного принуждения в сфере экономики

Государственное принуждение объективно существующая реальность, можно сказать, неотъемлемый атрибут государства. Именно государство обладает монопольным правом на применение различных мер государственного принуждения. Государственное регулирование осуществляется в определенной социальной среде, особенности функционирования которой необходимо учитывать. А поэтому, раскрывая сущностный аспект принуждения как некоего явления, следует обратить внимание на его не только юридический, но и социальный аспект. Принуждение как таковое объективно существует в окружающей нас действительности и в ранние периоды развития человеческой цивилизации, вероятно, имело дикие формы, тем самым осуществляясь без всякой правовой основы. В этой связи возможно верна постановка вопроса относительно не только государственного, но и социального принуждения. Как отметила Л.А. Мицкевич, «...социальное принуждение – это воздействие на лиц, добровольно не выполняющих предписаний субъектов социального управления. Данное принуждение состоит в насильственном понуждении управляемых субъектов выполнить предписываемые действия»⁷. Исходя из этого, в конструктивном, мотивационном и функциональном плане социальное принуждение мало чем отличается от принуждения государственного.

Государственное принуждение – это метод воздействия государства на физических и юридических лиц. Легитимность такого воздействия определяется тем, что оно осуществляется на правовой основе, а также через установленную законом процессуальную форму. Правовая основа, а также установленная процессуальная форма – это обязательные сопутствующие элементы для государственного принуждения. В этой связи можно с уверенностью утверждать, что в конструктивном плане государственное принуждение включает как материальные, так и процессуальные компоненты.

Процессуальное обеспечение государственного принуждения является гарантией законности при его реализации, кроме того, процессуальное регулирование указывает на последовательность осуществления необходимых действий субъекта, применяющего принудительную меру воздействия. Следует отметить, что процессуальный аспект принуждения в административном праве исследован не столь обстоятельно. В работах, в которых анализируются различные виды административного принуждения, основной акцент сделан на материально-правовом аспекте данного воздействия, а процессуальная составляющая носит, условно говоря, второстепенный характер.

⁷ Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение. М., 2017. С. 174.

Между тем в структуре административного принуждения процессуальные положения занимают главное место. Как верно отметил в свое время К.С. Бельский, «...очень важно, чтобы карательная деятельность органов государственного управления протекала в определенных административно-процессуальных формах, то есть по заранее установленным правилам и процедурам, устанавливающим порядок деятельности этих органов в области юрисдикции»⁸.

Характеризуя институт административного принуждения в целом, нельзя не затронуть вопрос относительно его функций, а именно определить – для чего необходимо данное принуждение. Как уже отмечалось, функциональность административного принуждения исследована не столь обстоятельно, комплексных работ, раскрывающих функции данного принуждения, практически нет. В этом контексте можно назвать лишь исследование Е.Н. Пастушенко⁹. Обозначенный автор проводил свой анализ в иных политико-правовых реалиях, тем не менее верно расставил акценты на ключевых функциях административного принуждения. В частности, Е.Н. Пастушенко выделила такие функции административного принуждения, как «...общие или социальные функции, а также выделила группу правоохранительных функций административного принуждения. При этом последняя группа функций была детализирована на предупредительные и воспитательные функции. Также были обоснованы функции пресечения и наказания, обращено внимание на функцию восстановления нарушенного состояния, а также функцию процессуального обеспечения».

Анализ представленной концепции дает возможность увидеть различную направленность в деле применения административного принуждения, а также обратить внимание на его материальный и процессуальный аспекты. Безусловно, главная задача административного принуждения – это предупреждение правонарушений различного характера. Предупредительный компонент административного принуждения проявляет себя в особой группе данных мер, которые так и называются – «административно-предупредительные меры». Они достаточно часто выражаются в установлении различного рода запретов и ограничений. Так, например, в летний период времени у некоторых водоемов, как правило в городах, можно видеть таблички с указанием на то, что в данном водоеме «купаться запрещено». Однако некоторые люди, чаще подростки, пренебрегают этим предупреждением,

⁸ Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. № 12. С. 12.

⁹ Пастушенко Е.Н. Функции административного принуждения по советскому законодательству: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1986.

нарушая данное предписание. В ряде случаев это заканчивается для них весьма печально – инфекционными или иными заболеваниями. Заметим, что какой-либо ответственности за нарушение вышеупомянутого запрета, как правило, не устанавливается. В обозначенном выше предписании можно видеть ярко выраженную предупредительную функцию административного принуждения. В законодательстве можно увидеть и более четкое указание на предупредительную функцию административного принуждения. В частности, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ закреплено, что «...цель административного наказания – предупреждение правонарушений» (ст. 3.1).

Государство является ключевым субъектом целого ряда правоотношений, при этом его функциональность участия в правоотношениях самая разнообразная. Одной из функций государства является деятельность по обеспечению правопорядка, а также охрана самых разнообразных отношений. В этой связи объективно требуется система самых разнообразных средств правового воздействия и охраны. По истечении определенного количества времени государственное принуждение весьма существенно дифференцировалось в зависимости от направлений правового регулирования, а также в зависимости от тех задач, которые ставились перед соответствующими средствами правового воздействия. Тем самым стало возможным говорить об уголовном принуждении, принуждении, которое имеет место в ходе осуществления уголовно-процессуальной деятельности, дисциплинарном принуждении, а также принуждении, которое связано с административно-правовым регулированием. Государственное принуждение различной отраслевой принадлежности, какую бы цель оно не преследовало, основывается на общих принципах и имеет в целом одинаковые доктринальные основы. Как верно отметил А.П. Шергин, «...эффективность охранительного законодательства зависит от согласованности составляющих его блоков, четкого урегулирования их пограничных сфер». В данном случае обозначенный автор указывает на необходимость гармоничного действия Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ)¹⁰.

Сегодня можно утверждать, что административное принуждение является частью государственного принуждения. Из такого понимания административного принуждения исходят практически все авторы, которые затрагивали изучение проблемы административного принуждения. В частности,

¹⁰ Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8-9. С. 52.

М.И. Еропкин писал, что «...административное принуждение состоит в применении органом управления, а в отдельных случаях судьей, определенных законом принудительных мер в целях пресечения или предупреждения административных правонарушений, административного наказания лиц, их совершивших, а также в целях обеспечения общественной безопасности»¹¹.

Далее обратим внимание еще на одну точку зрения. Так, в свое время И.И. Веремеенко определял институциональную сущность административного принуждения через такой элемент нормы административного права, как санкция. Подобный подход видится правильным, поскольку именно в санкциях заключается основной потенциал административного принуждения и административной ответственности. Представленный автор также писал, что «...административно-правовая санкция осуществляет охрану правопорядка с помощью кары и восстановления, а также принудительного действия правовой обязанности, обеспечивающей ее реальное исполнение»¹². В таком подходе видится функциональность административного принуждения, которое заключается в наказании, восстановлении, а также в исполнении вынесенного по делу решения. Нужно отметить, что восстановительный потенциал административного принуждения не столь существенен, восстановительный или компенсационный характер по большей части присущ санкциям гражданской ответственности. Санкции соответствующей ответственности указывают, что восстановление нарушенного состояния осуществляется с помощью определенных денежных средств, реже в натуральной форме. Как писал в свое время Д.Н. Бахрах, «...восстановительные меры применяются с целью возмещения причиненного ущерба, восстановления прежнего положения вещей. Поэтому вид и размер этих мер зависит от характера и размера вреда, причиненного правонарушением». При этом цитируемый автор к административно-восстановительным мерам, помимо прочих, относил так называемые финансовые санкции: недоимки и пени¹³. Нужно отметить, что имущественный компонент в деле применения мер административного принуждения имеет свою функциональность. Так, среди обстоятельств, смягчающих административную ответственность, имеются такие основания, как «...предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения, а также добровольное возмещение причиненного ущерба или добровольное устранение причиненного вреда» (ст. 4.2).

¹¹ Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 119.

¹² Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 35.

¹³ Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1996. С. 258.

Возвращаясь к характеристике института административного принуждения, обратим внимание еще на ряд точек зрения. Как отмечал в свое время А.П. Коренев, «...административное принуждение – разновидность государственно-правового принуждения. Поэтому ему присущи все признаки последнего, в частности государственно-властный характер, направленный на обеспечение правопорядка»¹⁴. В научной литературе акцент также делается и на ограничительном потенциале административного принуждения. К примеру, В.А. Мельников и А.А. Белов писали о том, что «...административное принуждение – это метод воздействия государства, заключающийся в ограничении или возложении на определенных лиц установленных законом обязанностей или лишения их некоторых прав»¹⁵. Современные авторы свою позицию относительно функциональности административного принуждения практически не изменили. Так, А.С. Огиенко отмечает, что «...административно-правовое принуждение представляет собой форму государственного принуждения, которая заключается во внешнем психическом или физическом воздействии на сознание и поведение лиц, в целях предупреждения их противоправного поведения»¹⁶. Лебедева О.О. также характеризует административное принуждение как метод принудительного воздействия, при этом указывает на то, что принудительный потенциал данного воздействия может быть определен либо диспозицией, либо санкцией соответствующей нормы административного права¹⁷.

Васюхно И.О., раскрыв сущность административного пресечения, указывает на его взаимосвязь с административным принуждением в целом. При этом обозначенный автор также отмечает, что административное пресечение – это метод правового воздействия¹⁸.

В представленных позициях прослеживается ключевая функциональность государственного принуждения вообще и административного принуждения в частности – это метод воздействия, направленный на обеспечение правопорядка. С таким подходом, полагаем, можно согласиться. Действительно, одна из функций административного принуждения – это обеспечение правопорядка в системе государственного управления. Однако, как нам

¹⁴ Коренев А.П. Административное право России. Ч. I. М., 2000. С. 216.

¹⁵ Мельников В.А., Белов А.А. Административное принуждение в деятельности ГИБДД. Волгоград, 2006. С. 20.

¹⁶ Огиенко А.С. Административно-правовое принуждение в сфере миграции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 12.

¹⁷ Лебедева О.О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2017. С. 12.

¹⁸ Васюхно И.О. Меры административно-правового пресечения, применяемые органами внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 13.

представляется, это не главная функция административного принуждения. Ключевая функция государственного принуждения вообще и административного принуждения в частности – это защита и охрана прав и свобод граждан. Учитывая вышеизложенное, представляется правильным, что в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях определено, что «...задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан» (ст. 1.2). Юридические последствия применения целого ряда мер административного принуждения достаточно «неприятны», следовательно, при их применении должен неуклонно соблюдаться принцип законности, а также иные требования как правового, так и не правового характера. Так, согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», «...сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Сотрудник полиции обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняется боль, физическое или нравственное страдание» (ст. 5). В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях также определяется, что «...административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица или причинение ему физических страданий» (ст. 3.1).

Приведенное выше положение закона «О полиции» самым непосредственным образом касается и вопросов применения мер административного принуждения, ведь при применении многих из них ограничивается личная свобода человека, а также осуществляется физическое воздействие. Исходя из этого, недопустимо, чтобы при применении мер административного принуждения имело место чрезмерное насилие, а также действия, которые необоснованно приносят боль или унижают человека, в отношении которого соответствующее воздействие применяется. Таким образом, *главная функция административного принуждения – это охрана и защита прав граждан*. Как отмечает К.С. Бельский, «...важной функцией исполнительной власти является функция обеспечения прав и свобод граждан»¹⁹. Поэтому еще раз подчеркнем, что одной из важных функций административного принуждения является функция охраны и защиты граждан от различного рода противоправных проявлений и событий чрезвычайного характера.

Далее нужно отметить, что ключевым направлением административно-правового регулирования является полицейский аспект, в этой связи в ходе осуществления полицейской деятельности применяется целый комплекс средств административно-принудительного характера. Одной из задач полицейской работы является безопасность, отсюда вытекает такая функция

¹⁹ Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14.

административного принуждения, как *функция обеспечения безопасности*, причем в самых различных аспектах ее проявления.

Уже обозначено выше, что в содержании административного принуждения имеется существенный процессуальный компонент. Кроме того, данное принуждение само позволяет осуществлять определенные процессуальные действия. Так, функциональность мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях направлено на установление личности лица, совершившего административное правонарушение, составление протокола, закрепление доказательств, а также исполнение вынесенного постановления по делу об административном правонарушении (ст. 27.1). Учитывая это, можно выделить *процессуальную функцию административного принуждения*. Предупредительный потенциал административного принуждения касается целого ряда вопросов, одним из которых является проблема воспитания лица, совершившего противоправное деяние, в духе соблюдения действующего законодательства. Особенно это актуально в том случае, когда *воспитательный потенциал административного принуждения* обращен в сторону несовершеннолетних правонарушителей. И последний аспект, на который следует обратить внимание, – это наказательный компонент административного принуждения. Именно в этом аспекте сосредоточена основная составляющая данного принуждения. В этой связи завершающей функцией административного принуждения является *функция наказания*.

§ 1.3. Административная ответственность как средство обеспечения законности в сфере экономики

Сфера экономики – та область общественных отношений, от которой в решающей степени зависит состояние других сфер общественной жизни. Она, без преувеличения, носит всеохватывающий, сущностный характер. Закономерно поэтому, что в данной сфере совершается немало правонарушений. При этом именно правонарушения в экономике являются мощнейшим катализатором практически всех нарушений законности²⁰. Тем важнее необходимость обеспечить в данной области режим законности.

Как известно, принцип законности является одним из важнейших принципов правового государства, каковым согласно части 1 статьи 1 Конституции нашей страны является Российская Федерация. Правовое государство «связано» правом, исходит из признания неотчуждаемых (прирожденных) прав и свобод человека и возложения на государство обязанности соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Является аксиомой,

²⁰ Викторов И.С., Ястребов В.Б. Законность в сфере экономики // Законность в Российской Федерации. М., 1998. С. 48.

что без должного режима законности экономика не может эффективно развиваться, на это указывает целый ряд исследований, посвященных обозначенной проблеме. В частности, этому вопросу в свое время были посвящены IV Ежегодные научные чтения памяти профессора С.Н. Братуся «Законность в экономической сфере как фактор инвестиционного климата»²¹.

Является аксиомой и тот факт, что от должного режима законности в стране зависит экономический рост, а также обеспечение экономических прав граждан и юридических лиц. К сожалению, уровень законности в нашей стране оставляет желать лучшего, и это, в свою очередь, сказывается на социально-экономическом развитии государства. Как констатирует Н.В. Субанова, «в настоящее время состояние законности в сфере экономики в основном оценивается негативно. Динамичное развитие экономики, формирование цивилизованных рыночных отношений, реализация выбранного государством курса на обеспечение свободы экономической деятельности обусловлены необходимостью укрепления законности в сфере экономики»²².

Режим законности предполагает неукоснительное соблюдение норм Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов, изданных на их основании во исполнение. Поэтому обеспечение режима законности необходимо во всех сферах общественной жизни. Вместе с тем нельзя не признать, что именно сфера экономики, учитывая ее значимость и определяющий характер для каждой личности, общества и государства, особенно нуждается в этом. Как отметил руководитель Администрации Президента Российской Федерации С.Б. Иванов на совещании по вопросам взаимодействия бизнеса и силовых структур, «главное – найти баланс между соблюдением законности в предпринимательской среде и созданием благоприятного инвестиционного климата»²³.

Без режима нет законности, да и не может быть свободной экономики, а значит, и свободной личности. Как известно, свободная экономика предполагает свободную личность и наоборот. При этом свободная экономика – не «дикая» экономика, равно как и свободная личность – не анархическая личность. Для того чтобы они не стали таковыми, как раз и нужна регулирующая роль государства и права, ибо там, где кончается закон, начинается произвол²⁴. Опыт правовых экономически развитых государств современного мира

²¹ Журнал российского права. 2012. № 2. С. 5.

²² Субанова Н.В. Прокурорский надзор как средство укрепления законности в сфере экономики // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 55.

²³ Рос. газ. 2016. 24 марта.

²⁴ Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 45.

свидетельствует о том, что эффективно регулировать экономику без использования, когда это оправдано, государственного принуждения, в том числе механизма правовой ответственности, невозможно. Однако государственное принуждение всегда содержит в себе потенциальную угрозу правам и свободам человека и гражданина, тем более что обширными полномочиями по его применению обладают органы исполнительной власти, в широком смысле – органы государственного управления. К сожалению, в силу всеохватывающего характера исполнительной власти, непрерывности ее деятельности в пространстве и во времени ее должностные лица и служащие склонны к нарушению прав человека и гражданина. Поэтому государство, публичная власть призваны поддерживать режим законности, который, если рассматривать Россию, закреплён на конституционном уровне в статье 15 Основного закона нашей страны.

Законность в сфере экономики: понятие и содержание. Из теории права известно, что законность – это принцип, метод, элемент демократического правового режима формирования и функционирования правового государства и гражданского общества, в основе которого лежит всеобщее равенство перед законом, точнее, соблюдение и исполнение законов всеми государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами²⁵. Добавим, что в полной мере данное понимание законности применимо и к хозяйствующим субъектам, включая индивидуальных предпринимателей, участвующих в экономических отношениях.

Законность означает совокупность требований, за отступление от которых наступает юридическая ответственность, по которой можно судить о состоянии режима законности²⁶. Иными словами, если та или иная предусмотренная законом ответственность неотвратимо наступает всякий раз, когда имеет место факт правонарушения, а это и есть отступление от требований закона, то тогда и можно говорить, что режим законности не просто закреплён де-юре, но реален и к тому же достаточно эффективен. И здесь уместно вспомнить выдающегося итальянского мыслителя XVIII века Ч. Беккариа (1738–1794), который, размышляя о мягкости наказаний, глубоко и верно заметил: «Одно из самых действенных средств, сдерживающих преступления, заключается не в жестокости наказаний, а в их неизбежности и, следовательно, в бдительности властей и той суровости неумолимого судьи, которая только тогда становится полезной добродетелью, когда он применяет

²⁵ Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М., 2005. С. 344.

²⁶ Бошно С.В. Теория государства и права. М., 2007. С. 300.

кроткие законы»²⁷. Думается, слова Ч. Беккариа по своей сути в полной мере могут быть отнесены не только к преступлениям, но и к административным правонарушениям, тем более что сходство между ними представляется вполне очевидным. Неотвратимость наказания – залог обеспечения режима законности.

Изначально государство, строя свои отношения с хозяйствующими субъектами, особенно начиная со стадии перехода к капиталистическому способу производства, опиралось на принуждение, использование различных полицейских методов воздействия на участников экономических отношений. На данное обстоятельство обращали внимание русские дореволюционные юристы. К примеру, крупный государствовед и полицейист XIX века И.Е. Андреевский в части второй «Полиция благосостояния» своего капитального двухтомного труда «Полицейское право»²⁸ поместил раздел второй «Меры, обеспечивающие условия материального благосостояния». В нем ученый рассматривал полицейские меры, которые использовались в различных сферах экономики того времени, будь то земледельческая, мануфактурная (фабричная и заводская, ремесленная) или торговая промышленность. Эти меры были продиктованы тем, что, к примеру, те же мануфактуры представлялись правительству опасными в экономическом, пожарном, медикополицейском, и, наконец, социальном отношении. Кроме того, полицейские меры применялись для предупреждения преступлений²⁹, то есть обеспечивали превенцию. Таким образом, применение мер государственного принуждения в сфере экономики объективно обусловлено. В зависимости от конкретного исторического периода развития видоизменялись их формы, корректировался и объем использования. Однако можно уверенно констатировать, что государственное принуждение в целом и такая его неотъемлемая составляющая, как административное принуждение, были и неизменно продолжают оставаться самостоятельным регулятором отношений в сфере экономики охранительной направленности.

В правовом демократическом государстве режим законности обеспечивается различными средствами. Прежде всего, это контрольно-надзорная и регулятивная деятельность органов исполнительной власти, в широком смысле – органов государственного управления, а также прокурорский надзор. Самостоятельное значение для обеспечения законности в сфере экономики имеет и юридическая ответственность. Именно она позволяет дать

²⁷ Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. М., 1939. С. 308.

²⁸ Андреевский И.Е. Полицейское право: в 2 т. Спб.: Тип. и лит. А.Е. Ландау, 1876. Т. 2: Ч. 2. Полиция благосостояния. 727 с.

²⁹ Там же. С. 509.

правовую оценку деяния и применить предусмотренные законом санкции в отношении тех субъектов экономических отношений, которые нарушают режим законности, допускают отступления от его принципов. Следует отметить, что все общепризнанные виды юридической ответственности, будь то ответственность гражданско-правовая, уголовная, административная или дисциплинарная, так или иначе обеспечивают режим законности в сфере экономики. Нельзя не признать при этом, что в постсоветский период в этой сфере неуклонно возрастает значение именно административной ответственности, да и административного принуждения в целом, составной частью которого является данный вид юридической ответственности. Поэтому трудно не согласиться с А.Ф. Келиной, которая, сравнивая развитие немецкого и российского государства, отмечает, что в обоих государствах применение мер административного принуждения является одним из важных элементов государственного регулирования экономики³⁰.

Вышесказанное позволяет сформулировать **авторское определение понятия законности в сфере экономики**. Таковой признается строгое **соблюдение** непосредственными участниками экономических отношений (хозяйствующими субъектами всех форм собственности, включая индивидуальных предпринимателей, и иные юридические и физические лица), с одной стороны, и органами публичной власти, их должностными лицами и служащими, так или иначе связанными с экономикой (осуществляющие правоустанавливающие, регулятивные и контрольно-надзорные полномочия), с другой стороны, норм Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, а также норм изданных на их основе и во исполнение актов иных государственных органов, **призванное обеспечить** гармонию публичных и частных интересов в обществе и государстве, **способствующее развитию** рыночной, социально ориентированной экономики, **создающее условия** для наиболее полного и всестороннего удовлетворения материальных и духовных потребностей личности. Законность в сфере экономики – основополагающая органичная составляющая общего режима законности в стране. Именно законность в данной сфере определяющим образом влияет на режим законности в иных сферах общественной жизни.

В правовом демократическом государстве обеспечение режима законности должно поддерживаться на высоком уровне всеми возможными законными средствами, включая средства принудительные. Среди мер государственного принуждения занимают самостоятельное место и, безусловно,

³⁰ Келина А.Ф. Дисквалификация в немецком и российском административном праве // Административная ответственность: вопросы теории и практики. М., 2004. С. 147.

имеют важное практическое значение меры принуждения административного, в том числе административная ответственность. Действительно, органы управления и их должностные лица наделены широкими полномочиями в области применения, прежде всего, мер административного принуждения. Осуществляя административную юрисдикцию, они самостоятельно разрешают конфликты, воздействуют на правонарушителей, применяя меры государственного принуждения³¹.

Бельский К.С., с чьей точкой зрения в полной мере согласны авторы настоящего исследования, даже специально выделил *юрисдикционную функцию* как самостоятельную функцию исполнительной власти, которая может быть представлена, в частности, как деятельность ее органов по применению административных санкций к гражданам и работникам аппарата государственного управления, совершившим правонарушения³². И здесь, как уже отмечалось выше, объективно возникает угроза правам и свободам человека и гражданина, возрастает риск возможных нарушений экономических интересов хозяйствующих субъектов. По этой причине деятельность органов управления и их должностных лиц на данном направлении должна осуществляться при строгом соблюдении режима законности. В этой связи следует сказать, что и сам законодатель в статье 1.6 КоАП РФ специально закрепил нормы об обеспечении законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением, а значит и, собственно, административной ответственности, основанием которой оно является.

Обращение к действующему законодательству и практике его применения позволяет говорить о том, что административное принуждение в сфере экономики получило широкое распространение, в том числе и такая его неотъемлемая составная часть, как административная ответственность. Поэтому представляется целесообразным дать краткую характеристику данного вида юридической ответственности.

Административная ответственность: понятие и содержание. Административная ответственность – один из ключевых институтов в административном праве. Обладая собственной инфраструктурой, она является самодостаточным правовым регулятором, имеющим материальную обеспеченность в праве и законодательстве³³. При этом действующее законодательство не содержит нормативно закреплённой дефиниции административной ответственности. Напротив, в науке административного права, особенно в последние годы, когда научный и практический интересы к вопросам

³¹ *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право России. М., 2005. С. 399.

³² *Бельский К.С.* О функциях исполнительной власти. С. 20.

³³ *Максимов И.В.* Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система / под общ. ред. *М.Н. Кониной*. Саратов, 2003. С. 30.

административной ответственности неизменно сохраняются на высоком уровне, такие попытки предпринимались неоднократно, тем более что проблемы административной ответственности в разные годы обстоятельно исследовали такие наиболее авторитетные и известные отечественные авторы, как А.Б. Агапов, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, И.А. Галаган, Ю.М. Козлов, А.Е. Лунев, В.М. Манохин, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, Ю.Н. Стариков, М.С. Студеникина, А.П. Шергин.

Нельзя не отметить, что в последние годы появилось несколько крупных и в теоретическом отношении достаточно глубоких, хотя и не бесспорных, исследований, специально посвященных проблемам административной ответственности. Среди них можно выделить работы А.В. Кирина³⁴, П.П. Серкова³⁵, А.Ю. Соколова³⁶.

В условиях нормативной неопределенности практически все указанные авторы с успехом предпринимали попытки сформулировать определение понятия «административная ответственность». Их научная ценность и практическая значимость различны. Поэтому приведем лишь некоторые, на наш взгляд, наиболее общие и показательные из них. Хотелось бы сразу оговориться, что в рамках настоящего исследования не ставится задача сформулировать еще одно определение понятия административной ответственности. Задача эта слишком масштабна и напрямую не относится к предмету настоящего исследования. Опираясь на достижения юридической науки, авторы намерены показать лишь значение административной ответственности как средства обеспечения законности в сфере экономики.

В учебнике, авторами которого являются Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков, административная ответственность рассматривается как особый вид юридической ответственности, как часть административного принуждения. В качестве основных ее признаков указанные авторы называют законодательное регулирование на федеральном и региональном уровнях, наличие специфических административных наказаний, особенности субъектов ответственности; применение мер наказания должностными лицами исполнительной власти, специальными коллегиальными органами, судьями; регулирование порядка привлечения к ответственности административно-процессуальными нормами³⁷.

³⁴ *Киринов А.В.* Административно-деликтное право (теория и законодательные основы): монография. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 464 с.

³⁵ *Серков П.П.* Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 480 с.

³⁶ *Соколов А.Ю.* Административная ответственность в Российской Федерации: учеб. пособие. Саратов, 2013. 164 с.

³⁷ *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право. М.: Норма, 2004. С. 485.

По мнению А.Б. Агапова, административная ответственность представляет собой меры принудительного воздействия, применяемые к (физическому, юридическому) лицу, виновному в совершении административного правонарушения, ограничивающие имущественные (неимущественные) права нарушителя либо устанавливающие его дополнительные обязанности³⁸.

Из определений, сформулированных в последние годы, можно привести определения П.П. Серкова и А.Ю. Соколова. Так, П.П. Серков полагает, что административная ответственность представляет собой комплексную правовую реакцию государства на проявление административной противоправности, содержащую материально-правовые основания и процессуальный порядок возбуждения, рассмотрения дел об административных правонарушениях, назначения и исполнения административных наказаний, в целях возложения на правонарушителя обязанности претерпевания неблагоприятных последствий, установленных законодателем, или прекращения производства в определенных законом случаях³⁹. В свою очередь, анализируя административную ответственность, А.Ю. Соколов определяет ее как вид юридической ответственности, установленный КоАП РФ и законодательством субъектов Российской Федерации, заключающийся в применении компетентными органами административной юрисдикции и должностными лицами к лицам, виновным в совершении административного правонарушения, специфических мер административного принуждения – административных наказаний, влекущих для правонарушителей негативные последствия морального, имущественного, личного или организационного характера⁴⁰.

Анализ абсолютного большинства из известных в науке административного права определений административной ответственности позволяет признать правоту авторитетного специалиста в области административной ответственности Н.Г. Салищевой, которая сделала верный вывод о том, что мнения различных авторов по поводу понятия административной ответственности в основном совпадают, несмотря на некоторые различия⁴¹. Вместе с тем во многом благодаря научной позиции К.С. Бельского традиционные взгляды на административную ответственность через применение санкции к правонарушителю были подвергнуты глубокому и всестороннему анализу и на его основе – обстоятельной и аргументированной критике⁴². В понимании ученого, с которым солидарны и авторы настоящего исследования, админи-

³⁸ Агапов А.Б. Административное право: учебник. М., 2004. С. 394.

³⁹ Серков П.П. Указ. соч. С. 459.

⁴⁰ Соколов А.Ю. Указ. соч. С. 14.

⁴¹ Бельский К.С. Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 436.

⁴² Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С. 652.

стративная ответственность – это, прежде всего, официальная оценка со стороны публичной власти, государства совершенного деяния и лица его совершившего. В зависимости от результатов такой оценки принимается решение о привлечении к ответственности и применении предусмотренного законом административного наказания. Поэтому наиболее глубоким и содержательным следует признать определение административной ответственности, предложенное К.С. Бельским. Ученый утверждает, что административная ответственность представляет собой меры административного (судебного) органа, принятые в отношении административного правонарушения, в процессе реализации которых с правонарушителя истребуется объяснение о совершенном деянии, само деяние подвергается официальной (правовой) оценке и на основе этой оценки к лицу применяется одно из административных наказаний⁴³. Нельзя не отметить, что научная позиция К.С. Бельского, выраженная в сформулированном им определении понятия административной ответственности, положительно воспринята в науке административного права, что нашло, кстати сказать, отражение и в юридической литературе при характеристике признаков административной ответственности. В частности, в ряде работ стал специально выделяться такой ее признак, как итоговая правовая оценка деяния со стороны государства⁴⁴.

Установление административной ответственности означает возведение в юридическую норму правила, за нарушение которого последует административное наказание⁴⁵. Именно административное наказание представляет собой «окончательную, последнюю инстанцию» в борьбе с правонарушениями, то есть решение вопроса по существу, и виновный в соответствии с характером и общественной опасностью совершенного подвергается административному наказанию⁴⁶.

Значимость административной ответственности как средства обеспечения законности в сфере экономики возрастает еще и потому, что ее меры наказания, а именно административные, применяются широким кругом уполномоченных органов и должностных лиц, которые в силу своей компетенции и положения, занимаемого в системе разделения властей, относятся к исполнительной ветви власти.

Административное правонарушение в сфере экономики. Административная ответственность представляет собой реакцию государства на совершение предусмотренных законодательством административных правонарушений в различных сферах и выражается в применении соответствующими органами государственной власти и должностными лицами предусмотренных

⁴³ Бельский К.С. Полицейское право. С. 655.

⁴⁴ Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М., 2005. С. 343.

⁴⁵ Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 101.

⁴⁶ Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. С. 343.

КоАП РФ (ст. 3.2) и установленных по конкретным составам административных правонарушений административных наказаний. К таким сферам относится и сфера экономики. Правда, в КоАП РФ, в отличие от того же УК РФ, административные правонарушения в сфере экономики специально не вычленяются. Напротив, в УК РФ законодатель выделил раздел VIII «Преступления в сфере экономики», куда включил главы 21, 22, 23, соответственно, «Преступления против собственности», «Преступления против экономической деятельности», «Преступления против службы в коммерческих и иных организациях». Таким образом, круг преступлений в сфере экономики оказался четко нормативно очерчен. Поэтому остается не вполне понятно, какие именно административные правонарушения следует относить, если так можно выразиться, к «экономическим» составам, административная ответственность за которые выступает средством обеспечения законности в сфере экономики. Думается, в качестве критерия отнесения того или иного административного правонарушения к «экономическим», следует использовать такой элемент его юридического состава, как объект, причем по сложившейся в науке административного права классификации объект родовой, то есть комплекс однородных по своему содержанию общественных отношений.

Анализируя статью 1.2 КоАП РФ, В.М. Манохин и Ю.С. Адушкин в качестве одного из родовых объектов административных правонарушений вполне верно выделяют такой его объект, как собственность и законные экономические интересы субъектов права⁴⁷, каковыми законодатель определил физических и юридических лиц. Действительно, основу основ экономических отношений и хозяйственной жизни в странах с рыночной экономикой, в число которых входит и современная Россия, составляют отношения собственности. Закономерно поэтому, что данные отношения находятся под защитой государства, для чего широко используется и административная ответственность. То же можно сказать о широком спектре иных, также тесно связанных с отношениями собственности, экономических интересах субъектов права. Здесь особо хотелось бы выделить область предпринимательства, которая наряду с отношениями собственности является главной движущей силой рыночной экономики, а потому нуждается в защите мерами административной ответственности. Поэтому естественно, что в КоАП РФ присутствует отдельная глава 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности», где, в частности, содержатся нормы, устанавливающие административную ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации,

⁴⁷ Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право. Саратов, 2003. С. 184.

нарушение законодательства о рекламе, непропорциональное ограничение свободы торговли, фиктивное банкротство и т. д. Конечно, при всей их важности и значимости отношения в области собственности и предпринимательской деятельности сфера экономики не ограничивается. Эта сфера шире и многообразней. Задачу защиты экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений призваны решать также и нормы КоАП РФ об ответственности за нарушение требований промышленной безопасности, правил охраны электрических сетей, правил, направленных на защиту населения и территории страны от опасных вредителей и болезней сельскохозяйственных растений и животных, правил безопасности движения всех видов транспорта, правил в области связи, защиты информации и т. д.⁴⁸.

Сказанное позволяет сформулировать общее **научное определение понятия административного правонарушения в сфере экономики**. Таким признается виновно совершенное, противоправное деяние (действие или бездействие) физического или юридического лица, посягающее на охраняемые законом общественные отношения в области собственности, предпринимательской деятельности, иных законных экономических интересов физических и юридических лиц, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законом субъекта Российской Федерации установлена административная ответственность. Исходя из своего родового объекта, административное правонарушение в сфере экономики является самостоятельной разновидностью административных правонарушений, которые предусмотрены КоАП РФ и законами об административной ответственности субъектов Российской Федерации.

Административная ответственность как альтернативное уголовной ответственности средство обеспечения законности в сфере экономики. Нельзя не отметить, что административная ответственность – далеко не единственное средство обеспечения законности в сфере экономики. Законность здесь обеспечивается также и мерами ответственности уголовной. При этом для современной России остро стоит проблема явно избыточного присутствия уголовного принуждения в сфере экономики. Она беспокоит не только непосредственных участников экономических отношений, а это, прежде всего, отдельные предприниматели и предпринимательское сообщество в целом, но и признается политическим руководством страны. Не случайно поэтому, что в одном из так называемых «майских» программных

⁴⁸ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. 5-е изд. перераб. и доп. / под общ. ред. Е.Н. Сидоренко. М., 2006. С. 8.

указов, а именно в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», Глава государства поручил Правительству РФ обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений в целях исключения возможности решения хозяйственного спора посредством уголовного преследования. Однако данное поручение более чем за три года выполнено не было, что фактически констатировал сам Президент. Так, в своем Послании Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. он отметил, что за 2014 год следственными органами возбуждено почти 200 тыс. дел по так называемым экономическим составам. До суда дошли 46 тыс. из 200 тыс., еще 15 тыс. дел развалились в суде. При этом абсолютное большинство, около 83% предпринимателей, на которых были заведены уголовные дела, полностью или частично потеряли бизнес. И это, специально подчеркнул Глава государства, конечно, не то, что нам нужно с точки зрения делового климата. Это прямое разрушение делового климата. Роль правоохранительной системы состоит в том, чтобы оградить экономику, граждан от мошенничества и преступников и защитить права, собственность, достоинство всех, кто соблюдает закон, честно ведет свое дело⁴⁹. Таким образом, политическое руководство страны обоснованно взяло курс на смягчение уголовной репрессии в сфере экономики. Как представляется, добиться этого можно, в том числе, используя потенциал административной ответственности, который пока явно недооценен.

В этой связи, на основе полного и всестороннего анализа сложившейся правоприменительной практики, представляется оправданным провести масштабную декриминализацию составов преступлений в сфере экономики, содержащихся в разделе VIII УК РФ, переведя часть из них в разряд административных правонарушений, учитывая, разумеется, такой основополагающий критерий разграничения преступлений и административных правонарушений, как степень общественной опасности. В литературе справедливо отмечается, что общественная опасность преступления является объективным признаком, поскольку ее наличие или отсутствие не зависит от посторонней воли. Круг деяний, признаваемых общественно опасными, не является неизменным. В процессе развития одной исторической формации социальная значимость некоторых деяний может меняться⁵⁰. Добавим, что в этом отношении сфера экономики, особенно для нашей страны, является весьма показательной. Достаточно обратиться к недавнему прошлому. К примеру, в советском государстве практически за весь более чем 70-летний

⁴⁹ Рос. газ. 2015. 4 дек.

⁵⁰ Васильев Э.А. Административное правонарушение и преступление: общие черты и различия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 18.

период его существования, исключая разве что время НЭПа в 20-х годах и последние перестроечные годы рубежа 80-х и 90-х годов XX века, предусматривалась уголовная ответственность за частнопредпринимательскую деятельность и коммерческое посредничество (ст. 153 УК РСФСР 1960 года⁵¹) или нарушение правил о валютных операциях (ст. 88 УК РСФСР 1960 года). Причем статья о нарушениях правил о валютных операциях даже была включена в раздел II «Иные государственные преступления» УК РСФСР, что свидетельствовало о признании высокой степени общественной опасности данного преступного деяния. В современной России легальное предпринимательство как фундаментальная основа рыночной экономики не только не запрещено, но, напротив, всемерно поощряется и поддерживается государством, а покупка и продажа иностранной валюты физическими и юридическими лицами осуществляется вполне законно.

Чтобы в полной мере оценить возможность использования потенциала административной ответственности для обеспечения законности в сфере экономики, будет не лишним обратиться и к положительному, по мнению авторов настоящего исследования, опыту смягчения уголовной репрессии советского периода государственного строительства. Речь идет о механизме освобождения от уголовной ответственности в связи с привлечением к административной ответственности, который был предусмотрен в советском уголовном законе. Напомним, что Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 марта 1977 г.⁵² в УК РСФСР 1960 года была введена статья 50¹, предусматривавшая такую возможность. Причем нормы данной статьи были бланкетными и отсылали к части 3 статьи 50 того же УК РСФСР. Освобождение от уголовной ответственности допускалось лишь по делам о преступлениях, за которые законом предусматривалось наказание в виде лишения свободы на срок не свыше одного года либо другое более мягкое наказание. Таким образом, критерием, на основании которого административная ответственность была возможна как альтернатива ответственности уголовной, стала степень общественной опасности деяния, содержащего признаки преступления. Такие деяния не должны были представлять большой общественной опасности. Подобный подход согласуется с устоявшейся в науке административного права точкой зрения о том, что основным критерием разграничения преступлений и административных правонарушений как раз и является различная степень их общественной опасности. Справедливости

⁵¹ Уголовный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27 окт. 1960 г.) // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40, ст. 591. Утратил силу с 1 янв. 1997 г. (Федер. закон от 13 июня 1996 г. № 64-ФЗ).

⁵² Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1977. № 12, ст. 255.

ради отметим, что далеко не все ученые-административисты признают общественную опасность административных правонарушений, коль скоро она в законе прямо не указана. Часть из них полагает, что административные правонарушения, в отличие от преступлений, являются общественно вредными, а не общественно опасными. Возможно, в обозримой перспективе сам законодатель решит здесь определиться.

Так, в проекте федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)» (ст. 3.1 «Понятие административного правонарушения»)⁵³, который был внесен в Государственную Думу в 2015 году, предлагается рассматривать административное правонарушение как общественно вредное деяние, при этом в зависимости от характера и степени вреда рекомендуется выделить категории грубых административных правонарушений, значительных административных правонарушений и менее значительных административных правонарушений. То есть предлагается разграничивать уже сами административные правонарушения по степени их общественной вредности. При таком подходе грубые административные правонарушения, очевидно, будут в наибольшей степени приближены к преступлениям и по крайней мере в отношении них, думается, и впредь будут сохраняться достаточные основания говорить о степени их общественной опасности. Однако принятие новой Общей части КоАП РФ – дело перспективы, пусть даже и не столь отдаленной. Поэтому в настоящей работе разделяется точка зрения Г.А. Кузьмичевой и Л.А. Калининой, которые полагают, что следует признавать общественно опасными и преступления, и административные правонарушения. Но для их разграничения необходимо учитывать степень общественной опасности, которая выражается в наличии или отсутствии тяжких последствий, размере реально причиненного материального ущерба, способе и месте совершения и др.⁵⁴. Реформа уголовного законодательства внесла в институт освобождения от уголовной ответственности ряд изменений, закрепленных в УК РФ 1996 года. В частности, исключена возможность замены уголовной ответственности иными видами ответственности (общественной, административной, дисциплинарной)⁵⁵. Полагаем, что следует внимательно изучить и оценить возможность возвращения такой замены, что позволит в определенной мере снизить остроту проблемы явно избыточного присутствия уголовного принуждения в сфере экономики.

⁵³ URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/40399.html> (дата обращения: 20.01.2019).

⁵⁴ Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность. М., 2000. С. 21.

⁵⁵ Лесниевски-Костырева Т.А. Дифференциация уголовной ответственности. Теория и законодательная практика. М., 1998. С. 128.

В случае возврата к механизму освобождения от уголовной ответственности с привлечением к административной ответственности следует продумать и четко закрепить нормативно соответствующую процедуру. И здесь опять может представлять интерес опыт советского периода. Порядок применения мер административного взыскания к лицам, освобожденным от уголовной ответственности в соответствии со статьей 501 УК РСФСР определялся Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 марта 1977 г.⁵⁶. При этом акцент был сделан на то, что окончательное решение об освобождении от уголовной ответственности принималось только в судебном порядке, что создавало прочные гарантии его законности по сравнению с принятием такового во внесудебном порядке следователем или органом дознания, пусть даже и с согласия прокурора. Суд и сам был вправе прекратить поступившее уголовное дело по основаниям, предусмотренным статьей 50¹ УК РСФСР, своим мотивированным определением в распорядительном или судебном заседании. Также суду предоставлялось право путем вынесения определения о прекращении уголовного дела и применении административного взыскания подтвердить обоснованность соответствующего решения, принятого прокурором, следователем или органом дознания. Если судья приходил к выводу о необоснованности прекращения уголовного дела прокурором, следователем или органом дознания, то он выносил постановление об отказе в применении мер административного взыскания и о возвращении дела прокурору.

К лицам, освобожденным от уголовной ответственности, могли применяться такие административные взыскания, как штраф либо исправительные работы по месту работы виновного на срок от одного до двух месяцев с удержанием до 20% заработка, либо арест на срок до 15 суток. Из содержания Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 марта 1977 г. хорошо видно, что законодатель полностью отождествлял административную ответственность с применением мер административного взыскания. Учитывая достижения современной юридической науки, на основе которых во многом построено действующее законодательство об административной ответственности, с таким подходом вряд ли можно согласиться. Необходимые пояснения по этому поводу были представлены выше.

Уголовная ответственность, в сравнении с ответственностью административной, является во всех отношениях более репрессивной мерой государственного принуждения.

⁵⁶ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1977. № 12, ст. 255. Утратил силу с 1 июля 1997 г. (Федеральный закон от 8 янв. 1997 г. № 2-ФЗ).

§ 1.4. Виды административных правонарушений, посягающих на экономические отношения, и проблемы их квалификации

Основанием для привлечения к любому виду юридической ответственности является совершение соответствующего правонарушения. Применительно к административной ответственности таковым является административное правонарушение. Его понятие закреплено нормативно. Согласно части 1 статьи 2.1 КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим кодексом или законами субъектов Российской Федерации устанавливается административная ответственность. Следует отметить, что действующее определение административного правонарушения во многом сформулировано по образу и подобию определения понятия преступления, которое содержится в части 1 статьи 14 УК РФ. Напомним, что в данной норме преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания. Сближение понятий обоих видов правонарушений убедительно свидетельствует и о близости административной и уголовной ответственности, подтверждая хорошо известный в юридической науке тезис о том, что административная ответственность, по сути, является, конечно, с определенными оговорками не чем иным, как ослабленной уголовной ответственностью.

Действительно, если обратиться к составам административных правонарушений и преступлений, содержащимся в КоАП РФ и УК РФ соответственно, то между многими из них обнаруживается очевидное сходство. Кроме того, периодически происходит, особенно применительно к сфере экономики, процесс декриминализации отдельных составов преступлений и перевод их в разряд административных правонарушений. В этой связи неизбежно возникает важный для правоприменения вопрос о правильной их квалификации. Поэтому представляет несомненный научный интерес возможность рассмотреть в рамках настоящего исследования те составы административных правонарушений, которые посягают на экономические отношения, в том числе дать их авторскую видовую классификацию. Здесь есть определенные трудности. Дело в том, что в отличие от УК РФ, где сам законодатель в разделе VIII специально вычленил преступления в сфере экономики и структурировал их, как указывалось выше в трех отдельных главах (глава 21 «Преступления против собственности» (17 составов), глава 22 «Преступления в сфере экономической деятельности» (48 составов), глава 23 «Преступления против службы в коммерческих и иных организациях» (6 составов)), в КоАП РФ административные правонарушения, посягающие на экономические отношения, в виде отдельной главы не выделяются. Такое положение в определенной мере затрудняет отнесение того или иного состава административного правонарушения

к экономическим составам. Обратим внимание, что экономическая преступность, а также административная деликтность в сфере экономики весьма серьезно сдерживают социально-экономическое развитие нашей страны. Так, за семь месяцев 2016 года число экономических преступлений составило 21,4 тыс. деяний, совершенных в крупном или особо крупном размере, оказалось более 4,5 тыс., а факты мошенничества в сфере экономики увеличились на 19%.

Анализ специальной литературы, посвященной административной ответственности, позволяет сделать вывод, что многие авторы сводят административные правонарушения, посягающие на экономические отношения, по сути, к правонарушениям в области предпринимательской деятельности (составы, содержащиеся, главным образом, в одноименной главе 14 КоАП РФ). К примеру, в учебнике «Актуальные проблемы административного права и процесса», подготовленном М.В. Костенниковым, А.В. Куракиным, А.М. Кононовым, П.И. Кононовым, А.И. Стаховым, Н.Д. Эриашвили, содержится глава 5 «Проблемы административно-правового регулирования экономики, финансов, банковской деятельности, налогообложения». Регулированию экономики в ней посвящен единственный параграф «Проблемы административно-правового регулирования предпринимательства»⁵⁷, в котором затрагиваются в том числе и вопросы административной ответственности.

Схожая позиция, а именно отождествление экономики и предпринимательства, обнаруживается в монографии Г.Ф. Ручкиной «Теоретические основы финансово-правового регулирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации»⁵⁸.

Примеры подобного рода можно продолжать и далее, но в этом нет объективной необходимости. Однако ставить знак равенства между экономикой и предпринимательством, представляется, вряд ли правильно. Конечно, в условиях рыночной экономики именно цивилизованное, основанное на безусловном соблюдении норм закона всеми участниками экономических отношений предпринимательство является основной движущей силой. Вместе с тем общеизвестным является тот факт, что экономика – это система производства, распределения, обмена и потребления товаров, работ, услуг. Ее основой является производство. Без него все остальные элементы системы существовать не могут. Не будет лишним напомнить, что сам термин «экономика» имеет

⁵⁷ Актуальные проблемы административного права и процесса: учебник / М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов [и др.]. М., Юнити-Дана, 2015. С. 230.

⁵⁸ Ручкина Г.Ф. Теоретические основы финансово-правового регулирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации: монография. М., 2004. С. 34.

греческое происхождение и означает искусство управлять домашним хозяйством (правила ведения хозяйства дома). Его, кстати сказать, ввел в оборот древнегреческий историк и философ Ксенофонт⁵⁹. Поэтому сводить административные правонарушения, посягающие на экономические отношения, только к составам, содержащимся в главе 14 КоАП РФ, представляется ошибочным. Такой подход значил бы необоснованное сужение сферы экономических отношений, защищаемых мерами административной ответственности.

Пожалуй, главная проблема состоит в том, чтобы найти тот универсальный критерий, который позволил бы выделить виды административных правонарушений, посягающих на экономические отношения. Как отмечает М.И. Байтин, научная и практическая ценность классификации правовых норм зависит от обоснованного выбора ее критериев⁶⁰. Критерий – это признак, на основании которого производятся оценка, определение или классификация чего-либо, мерило оценки⁶¹.

Выделить такой критерий, как представляется, можно на основе анализа составов административных правонарушений, содержащихся в действующих законах и, прежде всего, в КоАП РФ. Как известно, состав административного правонарушения – это установленная нормами права совокупность объективных и субъективных признаков противоправного деяния, достаточных для квалификации его в качестве административно наказуемого правонарушения. Такими составными элементами административного правонарушения являются объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона⁶². Предполагаем, что тем универсальным критерием, который позволит выделить интересующие нас виды административных правонарушений, является такой элемент состава, как объект. В юридической науке объектом правонарушения признаются те общественные отношения, на которые посягает административное правонарушение, чему оно может принести вред и которые охраняются законодательством об административных правонарушениях. В литературе выделяются общий, родовой, видовой и непосредственный объекты. Характеристика этих категорий основывается на соотношении «целого», «части целого» и «части части»⁶³.

⁵⁹ Ксенофонт. Домострой // Воспоминания о Сократе. М., 1993. С. 197.

⁶⁰ Байтин М.И. Указ. соч. С. 241.

⁶¹ Современный словарь иностранных слов. М., 1992. С. 320.

⁶² Соколов А.Ю. Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства. Саратов, 2010. С. 43; Саидов З.А., Куракин А.В. Актуальные проблемы противодействия полиции административным правонарушениям в сфере предпринимательства // Полицейская деятельность. 2015. № 5. С. 257.

⁶³ Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность. М., 2000. С. 23.

По мнению П.П. Серкова, дифференциация противоправности административного характера через использование объектного элемента происходит на макро- и микроуровнях. Примером макроуровня являются главы Особенной части КоАП РФ, а микроуровня – конкретные нормы, включенные в Особенную часть КоАП РФ⁶⁴. Для определения видов административных правонарушений, посягающих на экономические отношения, учитывая их объем и многообразие, необходимо использовать объектный элемент на макроуровне. Речь в данном случае идет о главах Особенной части КоАП РФ. Следует отметить, что в некоторых главах Особенной части КоАП РФ внутренняя дифференциация объектов посягательства не совсем продумана, так как не учитывает содержания составов административных правонарушений. И далее П.П. Серков делает вывод, что игнорирование правил формальной логики создает трудности для правоприменителя⁶⁵. Думается, к мнению такого во всех отношениях авторитетного практика и серьезного исследователя проблем административной ответственности, как П.П. Серков, стоит прислушаться. В связи с разработкой новой редакции КоАП РФ перспективной задачей следует признать объединение в одной главе «Административные правонарушения в сфере экономики» всех административных правонарушений, посягающих на экономические отношения. В ходе этой работы появится реальная возможность решить обозначенную П.П. Серковым проблему и тем самым, очевидно, облегчить и упростить для правоприменителя квалификацию административных правонарушений.

Анализ норм Особенной части КоАП РФ на макроуровне позволяет выделить и обобщить следующие виды административных правонарушений, посягающих на экономические отношения:

- административные правонарушения в области охраны собственности;
- административные правонарушения в области природопользования;
- административные правонарушения в области промышленности;
- административные правонарушения в области предпринимательской деятельности;
- административные правонарушения в области финансов и рынка ценных бумаг;
- административные правонарушения в области таможенного дела.

Все они на основании общности родового объекта, а это общественные отношения в сфере экономики, могут быть объединены в рамках предложенной выше главы «Административные правонарушения в сфере экономики» Особенной части КоАП РФ.

⁶⁴ Серков П.П. Указ. соч. С. 79.

⁶⁵ Там же. С. 80.

Квалификация административных правонарушений: понятие и содержание. Само по себе понятие «квалификация» имеет латинское происхождение (лат. qualification, от лат. quails – «какой, какого качества» и facere – «делать что-либо») и представляет собой характеристику предмета, явления, отнесение его к какой-либо категории, группе. Решение вопроса о юридической ответственности, административная ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности в данном случае исключением не является, в решающей степени зависит от правильной квалификации совершенного деяния, совершенного физическим или юридическим лицом. Прав С.В. Запольский, когда справедливо полагает, что никакое правонарушение не имеет отраслевой принадлежности и до юридического квалифицирования как преступления, гражданско-правового деликта, экологического, трудового или иного события, требующего юридической оценки, остается для права ничем иным как деянием⁶⁶. Поэтому от квалификации деяния зависит не только сама по себе юридическая ответственность, но и определение ее конкретного вида.

Нельзя не отметить, что в теоретическом отношении проблема квалификации административных правонарушений, в отличие, скажем, от квалификации преступлений в науке уголовного права, разработана явно недостаточно. Ученые-административисты обращаются к проблеме квалификации административных правонарушений, как правило, в комментариях к КоАП РФ, причем речь в данном случае идет об узкоспециализированной квалификации отдельных составов либо группы составов. Иногда данная проблема освещается в специальных работах, посвященных отдельным видам административных правонарушений. Если говорить об экономических отношениях, то чаще всего квалификация административных правонарушений дается в работах, посвященных анализу предпринимательской деятельности⁶⁷ и налоговой сферы⁶⁸. Специальных крупных теоретических исследований,

⁶⁶ Запольский С.В. Современные проблемы теории административного права // Проблемы науки административного права: материалы научной конференции «Лазаревские чтения» (20–21 ноября 2014 г.). М., 2015. С. 13.

⁶⁷ См., напр.: Алексеев С.В. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005; Глухова М.В. Административная деятельность юридических лиц за нарушения в области предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2014; Янушка А.С. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

⁶⁸ См., напр.: Панкова О.В. Производство по делам об административных правонарушениях в сфере налогообложения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Шорохов А.Ю. Административная ответственность за правонарушения в области налогов и сборов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Саидов З.А., Куракин А.В. Актуальные проблемы противодействия полиции административным правонарушениям в сфере потребительского рынка // Право. Экономика. Безопасность. 2015. № 2. С. 18.

посвященных квалификации административных правонарушений, обнаружить не удастся. Пожалуй, единственным исключением следует признать работу П.П. Серкова «Административные правонарушения: квалификация и назначение наказания»⁶⁹. Ее научная и практическая ценность тем выше, что подготовлена она не просто ученым-юристом, специализирующимся на исследовании проблем административной ответственности, но одновременно и опытным практиком – первым заместителем Председателя Верховного Суда Российской Федерации. В работе в рамках достаточно ограниченного объема (один параграф) сделана попытка хотя бы отчасти восполнить данный пробел. В этом отношении, безусловно, окажутся весьма полезными теоретические конструкции, сложившиеся в уголовном праве. Учитывая сходство многих составов административных правонарушений и преступлений, их использование представляется естественным и вполне логичным. К тому же в науке уголовного права накоплен чрезвычайно обширный по объему и глубокий в теоретическом отношении научный материал о проблеме квалификации преступлений. Достаточно сказать, что данную проблему в разное время исследовали видные представители науки уголовного права: Л.Г. Гаухман⁷⁰, А.А. Герцензон⁷¹, В.Н. Кудрявцев⁷², А.И. Рарог⁷³ и ряд других авторов.

Среди работ представителей науки уголовного права последних лет, на отдельные теоретические положения которых опирались авторы настоящего исследования, хотелось бы выделить труды таких ученых, как А.В. Корнеева⁷⁴ и Н.Ф. Кузнецова⁷⁵.

Квалифицировать административное правонарушение – означает дать ему юридическую оценку, определить статью КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административной ответственности, предусматривающую наказание за данное правонарушение.

Известный отечественный ученый-юрист академик В.Н. Кудрявцев определял квалификацию преступления как «установление и юридическое закрепление точного соответствия между признаками совершенного деяния и признаками состава преступления, предусмотренного уголовно-правовой нормой»⁷⁶. Это определение является общепризнанным в уголовном праве.

⁶⁹ Серков П.П. Административные правонарушения: квалификация и назначение наказания: научно-практическое пособие. М., 2010. С. 19.

⁷⁰ Гаухман Л.Г. Квалификация преступлений: закон, теория, практика. М., 2005.

⁷¹ Герцензон А.А. Квалификация преступления. М., 1947.

⁷² Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. М., 2006.

⁷³ Рарог А.И. Квалификация преступлений по субъективным признакам. СПб., 2003.

⁷⁴ Корнеева А.В. Теория квалификации преступлений. М., 2016; Ее же. Теоретические основы квалификации преступлений. М., 2013. С. 18.

⁷⁵ Кузнецова Н.Ф. Проблемы квалификации преступлений. Лекции по спецкурсу «Основы квалификации преступлений» / науч. ред. В.Н. Кудрявцева. М., 2007.

⁷⁶ Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации. М., 1972. С. 7.

Как представляется, данная теоретическая конструкция с успехом может быть использована и при квалификации административного правонарушения. Исходя из этого, квалификацию можно определить как логический процесс установления признаков состава административного правонарушения в противоправном деянии физического или юридического лица и результат этого процесса, то есть закрепление в процессуальных документах ссылки на КоАП РФ или закон субъекта Российской Федерации об административной ответственности, подлежащий применению. Значение правильной квалификации административного правонарушения исключительно велико. Она обеспечивает соблюдение принципа равенства перед законом, обеспечивает законность при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением. Правильная квалификация является основанием для отрицательной оценки государством деяния как административного правонарушения. Она позволяет назначить за него справедливое административное наказание.

Сказанное выше позволяет сформулировать *понятие квалификации административного правонарушения, посягающего на экономические отношения*, следующим образом: это установление соответствия состава противоправного деяния, посягающего на экономические отношения, составу, предусмотренному нормой КоАП РФ или нормами законов субъектов Российской Федерации об административной ответственности.

Место квалификации в структуре административной ответственности. Административная ответственность, как и любой другой вид юридической ответственности, имеет внутреннюю структуру, состоящую из нескольких элементов. Подходы к вычленению этих элементов в науке административного права неоднозначны. К примеру, весьма содержательную и во многом нестандартную структуру предлагает К.С. Бельский. Ученый относит к структурным элементам административной ответственности: объяснение виновным лицом существа дела; отрицательную оценку компетентным органом противоправного деяния; применение административного взыскания⁷⁷ (Цитируемая статья К.С. Бельского была опубликована в 1999 году, то есть до вступления в силу действующего КоАП РФ, поэтому в ней использовался термин «взыскание», аналогом которого в настоящее время является термин «наказание». — Прим. авт.). Как видно, квалификация прямо не выделяется как самостоятельный структурный элемент административной ответственности, но при этом уместно предположить, что она входит в такой элемент, как отрицательная оценка. В дальнейшем в своем фундаментальном труде «Полицейское

⁷⁷ Бельский К.С. Административная ответственность: генезис... С. 16.

право» К.С. Бельский уже прямо говорит, что квалификация административного правонарушения входит в число административно-процессуальных действий, предшествующих применению административного наказания, и представляет собой самостоятельный элемент в структуре административной ответственности⁷⁸. Таким образом, цитируемый автор выделяет квалификацию в качестве самостоятельного структурного элемента административной ответственности.

Впрочем, далеко не все ученые-юристы разделяют эту точку зрения. Так, рассматривая структуру административной ответственности, Ю.С. Адушкин констатирует, что принципиальная структура всех видов юридической ответственности едина, и при этом выделяет следующие ее элементы: основания административной ответственности; субъекты; меры ответственности (административные наказания); условия; процедуру, порядок привлечения к ответственности (производство по делу об административном правонарушении)⁷⁹. Близкую по содержанию структуру предлагает И.В. Максимов. По его мнению, в эту структуру входят: основания административной ответственности; правовые условия привлечения к административной ответственности, а также исключаящие ее; субъекты административной ответственности; административные наказания; административное производство⁸⁰. Как представляется, хотя Ю.С. Адушкин и И.В. Максимов прямо и не выделяют квалификацию административного правонарушения в качестве самостоятельного структурного элемента административной ответственности, но, очевидно, выдвигают ее в таком элементе предлагаемых ими структур, как административное производство или производство по делу об административном правонарушении. Без квалификации административного правонарушения говорить об административной ответственности не приходится.

Авторская позиция по вопросу о месте квалификации в структуре административной ответственности сводится к необходимости ее специального выделения в качестве самостоятельного элемента структуры данного вида юридической ответственности. По сути, именно в рамках квалификации решается вопрос о наличии в деянии признаков административного правонарушения, которое как раз и является основанием административной ответственности.

⁷⁸ Бельский К.С. Полицейское право. С. 654.

⁷⁹ Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право. Саратов, 2003. С. 174.

⁸⁰ Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Кониной и Ю.Н. Старилова. М., 2010. С. 429.

Однако мало дать квалификацию административного правонарушения, она должна быть правильной, юридически точно выверенной, о чем уже сказано выше. От того, насколько правильно была проведена квалификация правонарушения, в дальнейшем зависит законность решения о привлечении виновного к административной ответственности.

В силу как объективных, так и, в большей степени, субъективных причин, а к ним можно отнести: несовершенство закона (пожалуй, единственная объективная причина), недостаточную профессиональную подготовку должностных лиц, составлявших протокол об административном правонарушении, слабое знание ими закона, отсутствие практического опыта и навыков подготовки такого рода документов, наконец, банальную невнимательность – могут привести к неправильной квалификации деяния. В результате возникает явление, которое в правоведении получило наименование «юридическая ошибка». Его суть достаточно четко и полно определил А.Б. Лисюткин. «Ошибка, – утверждает ученый, – это негативный результат, обусловленный сложностью и противоречивостью социального развития, и неправильностью юридически значимых действий участников общественных отношений, который препятствует достижению поставленных целей и предполагает возможность возникновения или изменения субъективных прав и юридических обязанностей участников общественных отношений»⁸¹.

Применительно к теме настоящего исследования уместно говорить о таком самостоятельном виде юридической ошибки, как *административная ошибка*. Этот вид юридических ошибок имеет свою специфику. «Она заключается в том, – отмечает Н.А. Бочарникова, – что носителем воли выступает властвующий субъект публичного управления. Значение ошибки при этом заключается в том, что она посягает на основы государственного строя и искажает процесс волеизъявления государства, который затрагивает всех граждан страны, с другой стороны, она выявляет противоречия между правом и реальным деянием»⁸². Административная ошибка, повторимся, представляет собой самостоятельный вид юридической ошибки. Последняя является для нее родовым понятием. При этом сами административные ошибки далеко не однородны и могут быть классифицированы по различным самостоятельным основаниям.

⁸¹ Лисюткин А.Б. Вопросы методологии исследования категории «ошибка» в правоведении. Саратов, 2001. С. 129.

⁸² Бочарникова Н.А. Административная ошибка: правовое содержание, значение и основные направления преодоления. Воронеж, 2013. С. 16.

Авторы данной монографии, не вдаваясь в излишние теоретические рассуждения, считают возможным использовать классификацию административных ошибок, предложенную Н.А. Бочарниковой, которая ошибки в квалификации относит к так называемым правоприменительным ошибкам. Кроме того, если имеет место несовершенство закона, коллизия или конкуренция правовых норм, то уместно говорить о правотворческих (нормотворческих) ошибках⁸³. Данная точка зрения разделяется и в настоящей работе.

Практика показывает, что абсолютное большинство квалификационных административных ошибок относится к ошибкам правоприменительным. Обобщенно их можно классифицировать по трем группам:

- 1) непризнание наличия состава правонарушения там, где он имеется;
- 2) признание наличия состава административного правонарушения в деянии, где он отсутствует;
- 3) неправильное избрание нормы КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях для квалификации административного правонарушения.

Важной задачей становится недопущение административных ошибок либо, что менее предпочтительно, их последующее исправление. Одним из действенных инструментов недопущения административных ошибок при квалификации административных правонарушений в любой сфере, включая сферу экономических отношений, следует признать методические рекомендации, которые юрисдикционные органы на основе обобщения своей правоприменительной практики должны давать своим должностным лицам, уполномоченным законом осуществлять квалификацию деяний в рамках производства по делу об административном правонарушении. В качестве примера можно привести методические рекомендации от 12 сентября 2011 г. № 7/39-5-23-2011, которые даны подчиненным прокурорам прокуратурой города Москвы по применению статей 5.39 и 5.59 КоАП РФ⁸⁴. Квалификация деяний по данным статьям относится к исключительной компетенции прокурора. Подобные документы органы административной юрисдикции федерального и регионального уровней могли бы направлять своим должностным лицам. Чтобы данный процесс упорядочить, соответствующие обязывающие нормы должны быть введены в положения об органах административной юрисдикции.

Деятельность уполномоченных на то законом субъектов по применению мер административной ответственности является правоприменительной.

⁸³ Бочарникова Н.А. Указ. соч. С. 47.

⁸⁴ Документ опубликован не был.

Данная деятельность всегда связана с разрешением конкретного дела, в результате которого устанавливается наличие или отсутствие субъективных прав и юридических обязанностей участников правоотношений, определяется их мера и объем; в охранительных правоотношениях при применении санкций определяется вид и меры юридической ответственности⁸⁵.

Фактически квалификация административного правонарушения начинается уже в момент составления протокола по делу, составление которого необходимо практически во всех случаях совершения правонарушений. Протокол является процессуальным документом, который служит основанием для возбуждения производства по делу об административном правонарушении, поскольку в нем фиксируется факт совершения соответствующего правонарушения⁸⁶. Изложение события административного правонарушения включает в себя указание времени, места, способа, характера негативных последствий, если они являются признаком объективной стороны состава административного правонарушения, и тому подобного – тем самым должностное лицо осуществляет квалификацию противоправных действий (бездействия). Данную квалификацию, по верному замечанию П.П. Серкова, можно назвать *первичной*. Окончательная квалификация производится должностным лицом, уполномоченным на рассмотрение дел об административных правонарушениях, или судьей⁸⁷.

Практика показывает, что именно на стадии первичной квалификации наиболее часто допускаются административные квалификационные ошибки. Возможность своевременно выявить их и успешно преодолеть имеется на стадии *окончательной квалификации* судом путем переквалификации. Однако вопрос о возможности переквалификации не являлся столь уж очевидным. Именно поэтому потребовались разъяснения со стороны Верховного Суда Российской Федерации: сначала – в Обзоре законодательства и судебной практики за четвертый квартал 2003 года⁸⁸, а затем – в постановлении Пленума Верховного Суда от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»⁸⁹. Согласно пункту 20 указанного постановления, если при рассмотрении дела об административном правонарушении будет установлено, что протокол об административном правонарушении содержит

⁸⁵ Сапун В.А. Правоприменительная деятельность: особенности и структура // Ленинградский юридический журнал. 2005. № 3 (4). С. 189.

⁸⁶ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Е.Н. Сидоренко. М., 2006. С. 903.

⁸⁷ Серков П.П. Административные правонарушения... С. 12.

⁸⁸ Бюллетень Верховного Суда РФ 2004. № 7.

⁸⁹ Рос. газ. 2005. 19 апр.

неправильную квалификацию совершенного правонарушения, то судья вправе переквалифицировать действия (бездействие) лица, привлекаемого к административной ответственности, на другую статью (часть статьи) КоАП РФ, предусматривающую состав правонарушения, имеющий единый родовой состав посягательства, в том числе и в случае, если рассмотрение данного дела отнесено к компетенции должностных лиц или несудебных органов, но при условии, что назначаемое наказание не ухудшит положение лица, в отношении которого ведется производство по делу. В таком же порядке может быть решен вопрос о переквалификации действий (бездействия) лица при пересмотре постановления или решения по делу об административном правонарушении.

Таким образом, можно с полной уверенностью сделать вывод, что право на окончательную юридическую квалификацию административных правонарушений, в том числе правонарушений, посягающих на экономические отношения, полностью относится к полномочиям судьи. Такой подход следует признать безусловно правильным. Прежде всего, судьи, в отличие от других должностных лиц, осуществляющих административную юрисдикцию, являются профессиональными юристами, обладающими признанной и подтвержденной квалификацией в области права, что априори есть весомая гарантия правильной юридической квалификации административных правонарушений. Поэтому судьи рассматривают самые серьезные дела об административных правонарушениях с повышенной асоциальностью, влекущей возможность применения наиболее суровых административных наказаний. Действующим законодательством рассмотрение дел об административных правонарушениях и назначение административных наказаний в границах установленной подведомственности возложено на судей, причем единолично. Разумеется, любое дело в рамках этой подведомственности может быть рассмотрено судом в полном составе, но ведущая роль в рассмотрении дел об административных правонарушениях отводится судьям⁹⁰. И здесь, думается, уместно вспомнить слова Президента РФ В.В. Путина из выступления на семинаре-совещании председателей судов, посвященном вопросам укрепления законности, улучшения делового климата, защиты прав граждан, анализу хода судебной реформы. На данном мероприятии большое внимание уделялось рассмотрению вопросов создания условий для свободной и безопасной работы бизнеса. Глава государства в своем выступлении специально подчеркнул, что «принятие судьей и судом решения – это венец деятельности всей правоохранительной системы»⁹¹.

⁹⁰ Административное право / под ред. Л.Л. Попова. М., 2005. С. 386.

⁹¹ <http://kremlin.ru/events/president/news/51343/> (дата обращения: 17.02.2016).

Следует сказать, что и первичная, и окончательная квалификации являются процессуальными, то есть осуществляются в рамках КоАП РФ теми должностными лицами, которые на то уполномочены. В специальной литературе высказывалось мнение фактически о введении *первичной внепроцессуальной квалификации* правонарушений. Так, М.В. Глухова предложила ввести в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» норму, в которой установить правомочие должностного лица, выявившего признаки правонарушения, право на составление протоколов по которому отнесено к компетенции иного органа, направить данному органу *акт реагирования* в установленный законом срок. Информация, содержащаяся в этом акте, будет являться, предлагает М.В. Глухова, основанием для проведения уполномоченным органом соответствующей внеплановой проверки и принятия предусмотренных законом мер по ее результатам⁹². Данное предложение оценивается критически. Его реализация на практике означала бы, по сути, вторжение одного государственного органа в компетенцию другого, привела бы к появлению наряду с процессуальной квалификацией также сомнительной с точки зрения принципа законности внепроцессуальной квалификации, наконец, вызвала бы дополнительное административное давление на участников экономических отношений. Сам законодатель, понимая потенциальную опасность внеплановых проверок, в части 2 статьи 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ определил исчерпывающий перечень их оснований. Эти основания обобщенно сводятся к информации о фактах возникновения угрозы причинения вреда или причинении вреда жизни и здоровью граждан, нарушении прав потребителей, поступающей прежде всего от самих граждан и других источников, включая средства массовой информации, но среди этих источников не упоминаются другие контрольно-надзорные органы. Кроме того, указанный федеральный закон гласит о сообщении фактов, которые еще предстоит оценить компетентному органу, и только после признания их достаточно обоснованными появится законная возможность принять решение о проведении внеплановой проверки. Тогда как М.В. Глухова говорит о выявленных признаках правонарушения, то есть деяние уже получило пусть и внепроцессуальную, но квалификацию, причем не уполномоченным на то законом, и к тому же не факт, что компетентным профессионально должностным лицом. Такое «основание» для проведения внеплановой проверки убедительным не выглядит.

⁹² Глухова М.В. Указ. соч. С. 10.

Некоторые проблемы квалификации. В специальной литературе высказывалось мнение, что в советский период не было установлено подлинного судебного надзора в сфере рассмотрения дел об административных правонарушениях. Данный подход, полагает С.З. Женетль, был обусловлен доминировавшими в теории советской юридической науки воззрениями о том, что административные правонарушения *сравнительно легко квалифицируются* и в силу этого не должны сопровождаться судебными гарантиями публичности их обсуждения, присущими судебному процессу⁹³. С подобным суждением, думается, вряд ли можно согласиться. Дело в том, что для советского государства, в котором принцип разделения властей считался буржуазным, а потому по идеологическим причинам не признавался и на конституционном уровне не закреплялся, было характерно доминирующее положение в системе государственного управления различных административных органов, причем эти органы даже могли специально создаваться как органы административной юрисдикции. Нередко это были органы коллегиальные, например, административные комиссии или комиссии по борьбе с пьянством при исполнительных комитетах районных, городских, районных в городах Советов народных депутатов. Такие органы и их должностные лица наделялись и полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Суды, напротив, занимали в системе органов административной юрисдикции второстепенное положение, и связано это было отнюдь не со «сравнительно легкой квалификацией дел об административных правонарушениях», как ошибочно полагает С.З. Женетль. Как известно, чтобы правильно квалифицировать административное правонарушение, нередко нужно иметь специальные познания не только и не столько в области права, каковыми, будучи профессиональным юристом, обладает судья, но и познания, к примеру, в области ветеринарии, транспорта, лесного хозяйства, семеноводства и т. п. В сравнении со специалистами профильных органов государственного управления, реализующими юрисдикционные полномочия в подобных областях, судья может и не обладать соответствующими знаниями. Именно поэтому законодатель в целях обеспечения наиболее взвешенной и профессиональной квалификации составов административных правонарушений закрепил в КоАП РСФСР 1984 года⁹⁴

⁹³ Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 19.

⁹⁴ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: утв. ВС РСФСР 20 июня 1984 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27, ст. 909. Утратил силу с 1 июля 2002 г. в связи с принятием Федерального закона от 30 дек. 2001 г. № 196-ФЗ.

право рассматривать дела об административных правонарушениях за различными профильными органами государственного управления. Суд, куда в случае несогласия с решением юрисдикционного органа о привлечении к административной ответственности могло обратиться заинтересованное лицо, осуществлял контроль за законностью принятых решений. Данная конструкция выдержала проверку временем и продолжает сохраняться в действующем КоАП РФ 2001 года. Поэтому не представляется конструктивной позиция той же С.З. Женетль, которая утверждает, что в демократическом государстве административный (квазисудебный) порядок привлечения к административной ответственности следует рассматривать в качестве временного явления, и по мере готовности судебной системы к разрешению таких дел необходимо полностью отказаться от квазисудебного порядка⁹⁵. Думается, что и в новой редакции КоАП РФ, которая готовится в настоящее время, порядок внесудебного или, в терминологии С.З. Женетль, «квазисудебного» рассмотрения дел об административных правонарушениях должен быть, безусловно, сохранен. Это позволит обеспечить правильную квалификацию подчас совсем не простых составов административных правонарушений, тем более в такой сложной, сопряженной с большими рисками сфере, как экономика.

В государствах с рыночной экономикой, в число которых входит современная Россия, и это уже отмечалось выше, для экономических отношений исключительно велико значение предпринимательской деятельности. Согласно части 1 статьи 2 Гражданского кодекса (ГК) РФ она представляет собой самостоятельную, осуществляемую на свой риск деятельность, цель которой – систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. Как видно из данного определения, предпринимательская деятельность сопряжена с риском для тех, кто ее осуществляет. Риск предполагает повышенную вероятность наступления для лица неблагоприятных последствий, прежде всего, имущественного характера, а именно потери вложенных денежных средств в случае, например, производства товаров, которые не пользуются спросом на потребительском рынке. Вместе с тем субъект, осуществляющий предпринимательскую деятельность, всеми возможными средствами стремится этих последствий избежать, а потому нередко сам идет на дополнительный риск, включая умышленное неисполнение или даже нарушение закона, например, за счет снижения себестоимости производимых товаров путем эксплуатации

⁹⁵ Женетль С.З. Указ. соч. С. 15; Саидов З.А., Куракин А.В. Финансовый контроль как средство обеспечения экономической безопасности в сфере внутренних дел // Полицейская деятельность. 2015. № 6. С. 449.

дешевого труда нелегальных мигрантов или использования сырья и материалов низкого качества. Поэтому государство широко использует потенциал административного принуждения, в том числе административную ответственность для обеспечения законности в сфере предпринимательской деятельности.

Повторимся, данная сфера, в силу ее специфики, объективно является зоной риска, причем это обстоятельство отмечается с незапамятных времен. Так, в своем наставлении «О богатстве» английский философ и крупный государственный деятель Ф. Бэкон (1561–1626) заметил: «Кто ищет одних лишь верных прибылей, навряд ли станет очень богат; а кто вкладывает все имущество в рискованные предприятия, зачастую разоряется и впадает в нищету; поэтому надлежит сочетать риск с известным обеспечением на случай убытков»⁹⁶. Отсюда не трудно сделать вывод: риск допустим, но объективно оправданный. И здесь прав П.П. Серков, когда говорит: «...факторы риска ни в коем случае не предполагают возможности того, что абсолютно вся работа будет строиться на основе усмотрения предпринимателя. Риск допускается, в частности, в сфере инициативы по внедрению инновационных технологий, рациональности (с точки зрения предпринимателя), поиска и использования финансовых и трудовых ресурсов и т. п. Здесь прагматизм и организаторские способности предпринимателя носят приоритетный характер»⁹⁷.

Осуществляя квалификацию деяния, имеющего признаки административного правонарушения, уполномоченный на то законом орган или должностное лицо и, конечно, суд должны в том числе установить наличие обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении. Перечень этих обстоятельств закреплен нормативно в статье 24.5 КоАП РФ. В специальной литературе высказывалось предложение расширить данный перечень. В частности, добавить в статью 24.5 КоАП РФ предписание, согласно которому нормальный производственно-хозяйственный риск субъекта, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, исключает производство по делу об административном правонарушении⁹⁸. Думается, с данным предложением вряд ли можно согласиться. Дело в том, что понятие «нормальный производственно-хозяйственный риск» носит сугубо оценочный характер. Четкие и понятные критерии, позволяющие определить тот или иной риск как «нормальный» или, напротив, «ненормальный», установить сложно, если вообще возможно. Необходимо хорошо знать состояние рынка, учитывать репутацию

⁹⁶ Бэкон Ф. Опыты, или наставления нравственные и политические: соч.: в 2 т. М., 1978. Т. 2. С. 431.

⁹⁷ Серков П.П. Административные правонарушения... С. 203.

⁹⁸ Актуальные проблемы административного права и процесса... С. 242.

и опыт участников производственно-хозяйственных отношений. В случае реализации указанного предложения появляются широкие возможности уклонения от административной ответственности виновных лиц, а также повышаются коррупционные риски в деятельности органов и должностных лиц, осуществляющих административную юрисдикцию на стадии предварительной квалификации деяний, содержащих признаки административных правонарушений.

В специальной литературе высказывалось предложение о том, что определение понятия «предпринимательская деятельность», сформулированное в абзаце 3 части 1 статьи 2 ГК РФ необходимо скорректировать, исключив из него слова «лицами, зарегистрированными в этом качестве». Такое решение, по мнению С.В. Алексеева, позволит юридически более четко определить предпринимательскую деятельность и разрешить вопрос об установлении административной ответственности за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации⁹⁹. Теоретическая состоятельность предлагаемого С.В. Алексеевым изменения в ГК РФ и тем более убедительность аргументации в пользу этого вызывают сомнения. Предпринимательская деятельность, формируясь на основе частных интересов, должна учитывать публичные интересы, закрепленные в праве¹⁰⁰. Эта деятельность осуществляется в правовом поле, а значит, как правовая категория должна быть законной, безусловно учитывающей публичные интересы. Подтверждением чему и является предусмотренная в абзаце 3 части 1 статьи 2 ГК РФ регистрация. В противном случае говорить о том, что публичные интересы учитываются, вряд ли приходится.

Возможна ситуация, когда лицо совершает один административно-правовой деликт, но ввиду наличия в нем признаков, описанных в нескольких нормах, сложность при квалификации составляет установление той нормы, которую нужно применить в данном случае. Иными словами, возникает такое явление, именуемое в теории права конкуренцией, которая может быть как внутриотраслевой, так и межотраслевой.

Внутриотраслевая конкуренция в значительной степени стимулируется тем, что законодательство об административной ответственности состоит из собственно КоАП РФ и применяемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административной ответственности (ст. 1.1 КоАП РФ). Внутриотраслевая конкуренция нередко возникает из-за вторжения регионального законодателя в компетенцию законодателя федерального

⁹⁹ Алексеев С.В. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 20.

¹⁰⁰ Серков П.П. Административные правонарушения... С. 205.

и в дальнейшем обычно превращается в коллизию, преодолеть которую удастся чаще всего только посредством судебного нормоконтроля. Главная причина такому вторжению видится в фискальных соображениях, так как административный штраф является наиболее распространенным административным наказанием, предусмотренным законами субъектов Российской Федерации, штрафные платежи при этом зачисляются в региональный бюджет. Тем самым региональный законодатель расширяет, причем далеко не всегда законно, базу неналоговых платежей в бюджет. В результате при квалификации административного правонарушения перед правоприменителем, очевидно, возникает дилемма, какой нормой в данном случае руководствоваться: то ли КоАП РФ, то ли близкой по содержанию нормой закона об административной ответственности субъекта Российской Федерации. Устранить внутриотраслевую конкуренцию, превратившуюся в коллизию, чаще всего удастся, как уже отмечалось выше, только в результате судебного нормоконтроля. Нормоконтрольная деятельность, как верно отмечает Ю.Н. Стариков, осуществляется судами посредством конституционного, административного, гражданского судопроизводства и судопроизводства в арбитражных судах¹⁰¹. В этой связи хотелось бы на практическом примере показать судебный нормоконтроль в действии. Так, решением Ленинградского областного суда от 16 сентября 2009 г. по делу № 3-132/09¹⁰² были признаны недействующими статьи 2.1, 5.1, 5.4, 7.1, 7.8, 7.9, 7.10 Закона Ленинградской области от 2 июля 2003 г. № 47-ОЗ «Об административных правонарушениях»¹⁰³. Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 9 декабря 2009 г. № 33-Г09-19¹⁰⁴ указанное решение оставлено без изменения. Судебная коллегия констатировала, что вопросы об административной ответственности за совершение действий, указанных в статьях 5.1, 5.4, 7.8, 7.9, 7.10 областного закона, урегулированы в КоАП РФ, действующем на всей территории Российской Федерации, в том числе в Ленинградской области. Сравнительный анализ оспариваемого акта и федеральных норм приводит к выводу о том, что закон Ленинградской области от 2 июля 2003 г. № 47-ОЗ «Об административных правонарушениях» противоречит федеральному закону, имеющему большую юридическую силу. Законодатель Ленинградской области, осуществив оспариваемое правовое регулирование, вышел за пределы полномочий, предоставленных ему законом.

¹⁰¹ *Стариков Ю.Н.* Судебный нормоконтроль как способ обеспечения законности публичного управления // Юридические записки. 2014. № 4. С. 25.

¹⁰² <http://oblsud.lo.sudrf.ru> (дата обращения: 17.02.2016).

¹⁰³ Вестник Правительства Ленинградской области. 2003. № 15. С. 36.

¹⁰⁴ <http://www.vsrif.ru> (дата обращения: 17.02.2016).

Межотраслевая конкуренция. Применительно к теме данного вопроса монографии межотраслевая конкуренция обычно возникает с нормами уголовного права, как наиболее родственной и во многом близкой административному праву отрасли российского права, если лицо совершает деяние, содержащее признаки преступления и административного правонарушения одновременно, тем более что в действующих УК РФ и КоАП РФ содержится немало пограничных составов, грань между которыми достаточно условна. В качестве примера можно привести статью 158 «Кража» УК РФ и статью 7.27 «Мелкое хищение» КоАП РФ, статью 167 «Умышленное уничтожение или повреждение имущества» УК РФ и статью 7.17 «Уничтожение или повреждение чужого имущества» КоАП РФ, статью 171 «Незаконное предпринимательство» УК РФ и статью 14.1 «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)» КоАП РФ, статью 197 «Фиктивное банкротство» УК РФ и статью 14.12 «Фиктивное или преднамеренное банкротство» КоАП РФ. Подобных, если так можно выразиться, парных составов при анализе норм УК РФ и КоАП РФ обнаруживается множество, причем такое положение существовало изначально, то есть с момента первой кодификации законодательства об административных правонарушениях в 1984 году, и благополучно сохраняется, к тому же в заметно больших масштабах, чем в настоящее время. Так, по данным Э.А. Васильева, в КоАП РСФСР насчитывалось примерно 55 составов административных правонарушений, имеющих соответствующие аналоги в уголовном законе. В действующем КоАП РФ таких составов около 100¹⁰⁵. Поэтому следует согласиться с Н.Ф. Кузнецовой, которая отмечает, что для квалификации большинства административных правонарушений непереносимое условие – это то, что они не содержат признаков уголовно наказуемого деяния. Административных правонарушений, которые не граничат с преступлениями, немного, поэтому независимо от содержащейся в КоАП РФ такой оговорки административные правонарушения должны и законодателем, и правоохранителем при необходимости отграничиваться от преступлений¹⁰⁶.

Известно мнение, что правила выбора, какая норма должна быть применена – уголовная или административная, – в КоАП РФ есть: в подобных случаях применяется норма УК РФ (п. 7 ст. 24.5)¹⁰⁷. В полной мере с такой

¹⁰⁵ *Васильев Э.А.* Административное правонарушение и преступление: общие черты и различия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 3.

¹⁰⁶ *Кузнецова Н.Ф.* Проблемы квалификации преступлений: лекции по спецкурсу «Основы квалификации преступлений» / науч. ред. *В.Н. Кудрявцев*. М., 2007. С. 219.

¹⁰⁷ *Шишко И.В.* Соотношение экономических норм УК РФ с нормами регулятивных отраслей права / под ред. *Н.Л. Клык*. Красноярск, 2002. С. 135.

позицией согласиться нельзя. Напомним, что пункт 7 статьи 24.5 КоАП РФ гласит, что «производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления об административном наказании, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела». Таким образом, производство по делу об административном правонарушении не начинается, а начатое прекращается только при наличии постановления о возбуждении уголовного дела, вынесенного на основании статьи 146 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК Российской Федерации), то есть, когда деяние уже предварительно квалифицировано как преступление должностным лицом, уполномоченным на то уголовно-процессуальным законом.

Завершая рассмотрение проблем квалификации административных правонарушений, посягающих на экономические отношения, хотелось бы отметить, что их успешному преодолению будет способствовать дальнейшее совершенствование законов об административной ответственности, и прежде всего КоАП РФ, новую редакцию которого в обозримой перспективе предстоит принять законодателю. Кроме того, необходим строгий надзор со стороны прокуратуры за соответствием норм законов субъектов Российской Федерации об административной ответственности нормам КоАП РФ. Наконец, многие несовершенства правового регулирования административной ответственности может сгладить квалифицированная работа и компетентность должностных лиц органов административной юрисдикции и особенно судей, которые наделены полномочиями устранять административные квалификационные ошибки, допущенные в ходе производства по делу об административном правонарушении.

Глава 2. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ

§ 2.1. Общие проблемы противодействия экономической преступности в России

В условиях нестабильности мировой экономики, усиления недобросовестной конкуренции и экономических санкций, введенных в отношении России рядом западных стран, обеспечение экономической безопасности оказывается определяющим критерием развития страны. Экономическая безопасность является главным компонентом системы национальной безопасности Российской Федерации.

Несмотря на предпринимаемые государством меры, главными стратегическими угрозами национальной безопасности в сфере экономики остаются: ее низкая конкурентоспособность, сохранение экспортно-сырьевой модели развития и высокая зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры, отставание в разработке и внедрении передовых технологий, незащищенность финансовой системы от действий нерезидентов, уязвимость ее информационной инфраструктуры, регистрация прав собственности значительной части организаций в иностранных юрисдикциях, ухудшение состояния и истощение сырьевой базы, прогрессирующая труднедостаточность и незаконная миграция, неравномерное развитие регионов, сохранение значительной доли теневой экономики, а также условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений¹⁰⁸.

Для нейтрализации перечисленных угроз была разработана новая Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208)¹⁰⁹. Реализация Стратегии будет осуществляться в два этапа: на I этапе (до 2019 года) – разработка и реализация мер организационного, нормативно-правового и методического характера, совершенствование механизмов мониторинга и оценки ее состояния; на II этапе (до 2030 года) – выполнение мер по нейтрализации существующих вызовов и угроз экономической безопасности.

Необходимость обновления концептуальных подходов к формированию системы обеспечения экономической безопасности назрела действительно давно, поскольку предыдущий документ подобного рода датировался 1996 годом. В поддержку идеи принятия документа выступает и то обстоятельство, что он, по замыслу разработчиков, должен являться ключом к «реализации стратегических национальных приоритетов» (п. 1), систематизации

¹⁰⁸ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 дек. 2015 г. № 683 // Рос. газ. 2015. 31 дек.

¹⁰⁹ Рос. газ. 2017. 15 мая.

разнонаправленных мероприятий в сфере оздоровления и защиты экономики, а также координации деятельности всех субъектов.

В соответствии со Стратегией, под *экономической безопасностью* понимается состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических приоритетов.

Важнейшими из 25 внутренних угроз (совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам Российской Федерации в экономической сфере), перечисленных в Стратегии, названы *высокий уровень криминализации и коррупции, а также сохранение значительной доли теневой экономики*.

Перечисленные угрозы, безусловно, снижают инвестиционную привлекательность, и, следовательно, конкурентоспособность национальной экономики. Согласно последнему исследованию Всемирного экономического форума (WEF) «Глобальная конкурентоспособность», среди 141 страны по уровню коррупции в госсекторе Россия занимает 116-е место, а по размеру ущерба, причиняемого организованной преступностью – 73-е¹¹⁰.

При этом нельзя забывать и об инвестиционной привлекательности (совокупности факторов, влияющих на целесообразность, эффективность и уровень рисков капиталовложений) отдельных регионов страны, от которой напрямую зависит степень его конкурентоспособности на рынках капитала, трудовых ресурсов и инноваций и, как следствие, благосостояние местного населения. Начиная с 1996 года, агентство РАЕХ «Эксперт Ра» публикует рейтинг инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации, где они оцениваются по двум параметрам: инвестиционный потенциал и инвестиционный риск. Первый показатель демонстрирует долю, которую регион занимает на общероссийском рынке, а второй – какими могут быть для инвестора масштабы тех или иных проблем в регионе. Среди последних учитывается также уровень преступности с учетом ее тяжести¹¹¹. Данный фактор является активным фоном для реализуемых проектов, влияя на их доходность. При этом следует учитывать, что иностранные инвесторы в большей мере, чем российские, согласуются с уровнем криминального риска. За последние 5 лет (2014–2018 годы) уровень преступности из расчета на 100 тыс. населения вырос в 25 регионах, количество тяжких и особо тяжких преступлений – в 54, а экономических – в 38. При этом общая раскрываемость преступлений

¹¹⁰ World Economic Forum (WEF): Global Competitiveness Report 2019. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (дата обращения 30.05.2020).

¹¹¹ Инвестиционный риск российских регионов в 2019 г. URL: https://raex-rr.com/country/region_risks/rating_of_regions_by_criminal_risk (дата обращения 30.05.2020).

сократилась в 67 регионах страны¹¹². В числе нераскрытых как раз и преобладают преступления против собственности – кражи и грабежи.

Региональная специфика проявляется и в части преступлений в сфере экономической деятельности (Глава 21 УК РФ), особенно в разрезе федеральных округов (ФО). За 2016–2019 годы наибольший абсолютный прирост произошел в Приволжском (с 5,4 до 9,3 тыс.), Центральном (с 10,0 до 12,1 тыс.), Северо-Западном (с 2,8 до 4,4 тыс.) и Сибирском (с 4,1 до 5,2 тыс.); средний – в Уральском (с 2,5 до 3,4 тыс.) и Дальневосточном (с 1,4 до 2,1 тыс.), а наименьший – в Южном (с 4,3 до 4,4 тыс.) и Северо-Кавказском (с 2,0 до 2,2 тыс.) федеральных округах¹¹³, что обусловлено их региональной спецификой (клановостью и коррупцией). «Кавказский парадокс» становится особенно очевиден после следующих цифр: в 2019 году средняя сумма взятки в Северо-Кавказском федеральном округе (СКФО) – 235 тыс. руб. (при среднемесячной зарплате в 27 тыс. руб.), размер материального ущерба по окончанным уголовным делам о коррупции – 2,8 млрд руб., а предотвращенного ущерба – более 31 млрд руб.¹¹⁴.

«Несмотря на многомиллиардные субсидии, выделяемые из федерального бюджета на социально-экономическое развитие, улучшения инвестиционного климата не достигнуто ни в целом в СКФО, ни в отдельных его регионах. Из 27 запланированных в 2017–2018 годах инвестпроектов, реализовано менее половины, а внебюджетных инвестиций привлечено только треть от запланированного объема. В ряде регионов не установлены или не актуализированы правила отбора инвестпроектов, что дает простор для коррупции и лоббизма», – утверждает Счетная Палата Российской Федерации¹¹⁵.

О неудовлетворительном состоянии законности в сфере экономики также свидетельствуют отчеты Генеральной прокуратуры РФ (см. рис. 1). Ежегодно органы прокуратуры выявляют более 1 млн правонарушений, в том числе десятки тысяч незаконных нормативных правовых актов (НПА). Стабильно высоким остается количество нарушений прав предпринимателей. К дисциплинарной и административной ответственности за их совершение привлекаются несколько сотен тысяч должностных лиц, а по материалам прокурорских проверок возбуждаются около 10 тыс. уголовных дел¹¹⁶.

¹¹² Анализ преступности в российских регионах за 2014–2018 годы. URL: <https://realnoevremya.ru/articles/127804-analiz-prestupnosti-v-rossiyskih-regionah-s-2014-po-2018-gg> (дата обращения: 30.05.2020).

¹¹³ Состояние преступности в России за 2016–2019 годы. М.: ГИАЦ МВД России.

¹¹⁴ Выступление секретаря Совбеза России Н. Патрушева от 27 фев. 2020 г.

¹¹⁵ См.: *Гайва Е.* Эффект отсутствия // Рос. газ. 2019. 22 окт.; *Кияшко Р.* Министерство упразднили // Рос. газ. 2020. 28 янв.

¹¹⁶ О состоянии законности и правопорядка за 2014–2018 годы: доклады Генерального прокурора РФ. М.: Генеральная прокуратура РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-1590662/> (дата обращения: 30.05.2020).

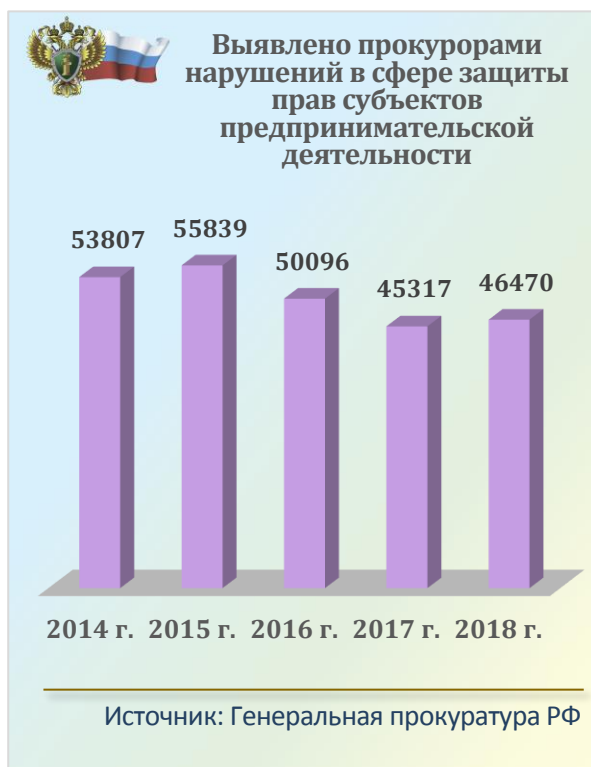
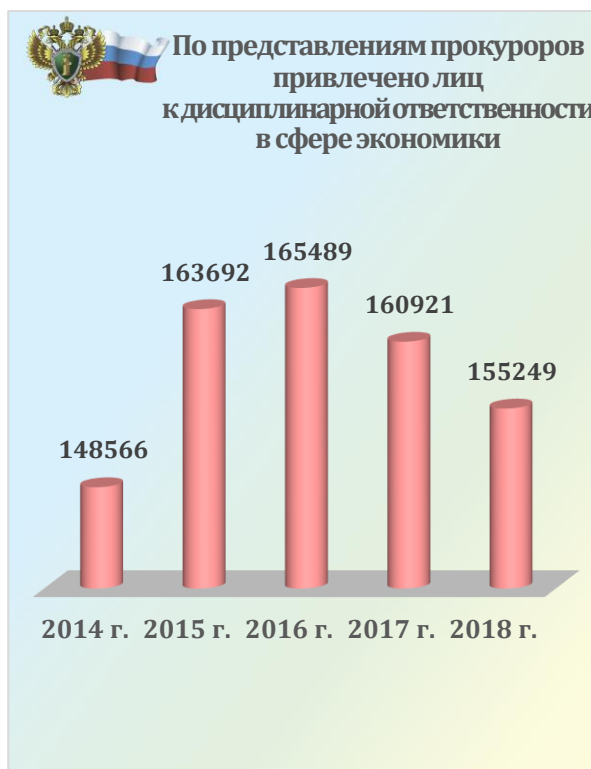


Рис. 1. Статистические данные Генеральной прокуратуры РФ

Значительное количество выявляемых правонарушений касается сферы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Речь идет об издании незаконных НПА, отсутствии

расчета и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, ее неверном определении или завышении, заключении контрактов с единственным поставщиком при отсутствии к тому оснований или с нарушением установленных законодательством процедур¹¹⁷.

Не меньшее число нарушений выявляется в сфере распоряжения государственной (муниципальной) собственностью: незаконное использование имущества, в том числе без оформления договорных отношений, невзыскание арендной платы, ненадлежащее содержание имущества, ведение реестра имущества с нарушением законодательства¹¹⁸.

О неэффективном управлении бюджетными средствами, выделяемыми на достижение стратегических целей в форме нацпроектов, убедительно свидетельствует статистика Счетной Палаты (СП) РФ. В 2019 году ее аудиторы выявили 4,4 тыс. нарушений на общую сумму 884,6 млрд руб. (в 2018 году – 9,2 тыс. на 772,7 млрд руб.). Значительная часть (237,3 млрд руб.) этой суммы приходится на 906 нарушений закупочного законодательства (№ 44-ФЗ¹¹⁹ и № 223-ФЗ¹²⁰). Чаще всего госзаказчики существенно изменяли условия контрактов, выполняли их позже установленного срока или предоставляли в реестр недостоверную информацию. Наибольший ущерб с денежной точки зрения произошел из-за некорректного обоснования и определения начальной цены контракта, заключенного с единственным поставщиком, при решении сделать закупку у единственного поставщика или в результате бездействия в отношении недобросовестных подрядчиков. Около 292 млрд руб. пришлось на грубое нарушение правил финансовой отчетности, то есть искажение сумм в любой строке документа не менее чем на 10%. Кроме этого, СП РФ обнаружила 65 фактов неэффективного использования средств и иных ресурсов на 24 млрд руб. и нецелевое использование 294,2 млн руб. (речь идет об использовании субсидий на выполнение госзадач в бюджетных учреждениях). Несмотря на столь крупные масштабы нарушений, к административной ответственности было привлечено всего 40 должностных и юридических лиц (в 2018 году – 41), а по материалам проверок возбуждено

¹¹⁷ О состоянии законности и правопорядка за 2014-2018 годы...

¹¹⁸ Там же.

¹¹⁹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон РФ от 5 апр. 2013 г. (с изм и доп.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 30.05.2020).

¹²⁰ О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: федер. закон РФ от 18 июля 2011 г. (с изм и доп.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/ (дата обращения: 30.05.2020).

только 25 (40) уголовных дел. Ряд из них касались расходования средств на строительство и развитие автодорог¹²¹.

Не меньшую угрозу представляет растущая картелизация экономики. По данным Федеральной антимонопольной службы (ФАС), в 2019 году по Закону от 26 июля 2006 г. № 315-ФЗ «О защите конкуренции» было возбуждено 519 (в 2018 году – 384) дел. При этом число картелей увеличилось на 22% (с 332 до 424), в том числе сговоров на торгах – на 24% (с 283 до 372). Специфической чертой антиконкурентных соглашений является участие в них должностных лиц государственных органов и организаций, обеспечивающих их заключение, исполнение или сокрытие: количество таких дел увеличилось на 6% (с 300 до 320). В последние годы в антиконкурентных целях активно применяются современные технологии: специальные программные модули, интегрированные в интерфейс электронных торговых площадок («аукционные роботы»), используемые для автоматизированного участия в торгах. Наиболее картелизованными сферами экономики страны остаются строительные и ремонтные работы (16,8%), поставка лекарств и медицинских изделий (11,8%), поставка продуктов питания (7%), ремонт и обслуживание дорог (6%)¹²².

За прошлый год ФАС направило в правоохранительные органы 145 заявлений о преступлениях (в 2018 году – 148, а в 2017 году – 81), из них 89 – о преступлениях по ограничению конкуренции (81 и 30). В результате этого было возбуждено 34 уголовных дела (34 и 74), из них 19 – по ограничению конкуренции (15 и 8). В течение года в суд с обвинительным заключением были переданы 9 уголовных дел об ограничении конкуренции (2 и 7)¹²³.

К сожалению, подпункты 18 и 19 пункта 12 Стратегии («высокий уровень криминализации и коррупции»; «сохранение значительной доли теневой экономики») не дают должного представления о том, какие именно преступные посягательства должны восприниматься в качестве угроз экономической безопасности. Оценочные понятия «высокий уровень» и «значительная доля» не способствуют пониманию того, насколько перечисленные явления угрожают экономике страны, а также какого уровня их снижения необходимо добиться, чтобы они перестали быть таковыми. Включенный

¹²¹ Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2019 году: доклад Председателя СП РФ А. Кудрина. URL: <http://audit.gov.ru/promo/annual-report-2019/> (дата обращения: 30.05.2020). В общей сложности за 2016-2019 годы по 210 материалам проверок СП РФ было возбуждено лишь 154 уголовных дела.

¹²² О состоянии в конкуренции в Российской Федерации за 2018-2019: доклады ФАС России. URL: https://fas.gov.ru/documents/type_of_documents/doklady_o_sostoyanii_konkurencii/ (дата обращения: 30.05.2019).

¹²³ Крупен Г. Строительные картели живее всех живых и активно уходят в «цифру» // Строительство. 2020. Строительные картели живее всех живых и активно уходят в «цифру» // Строительство. 2020. № 1-2. С. 19.

в пункт 27 Стратегии показатель состояния экономической безопасности – «уровень преступности в сфере экономики» частично проясняет ситуацию. Отчасти на основные направления антикриминальных мер указывает и пункт 22, однако этого явно недостаточно.

Учитывая широкий спектр криминальных угроз экономической безопасности Российской Федерации¹²⁴, остановимся на них подробнее с целью оценить их масштабы и степень опасности.

Экономическая преступность. Перечень преступлений экономической направленности по уголовным делам, предварительное расследование по которым обязательно, закреплен в совместном указании Генпрокуратуры РФ и МВД России от 24 января 2020 г. № 35/11/1 (ранее принятые редакции документа не действуют). К числу экономических относятся деяния, предусмотренные ст. 145.1, 146, 147; ч. 5, 6 и 7 ст. 159; ч. 2 и 3 ст. 159.4; ст. 169, 170.1; ч. 2 ст. 171; ч. 1.1, 2, 4 и 6 ст. 171.1; ст. 171.2, 172, 172.1, 172.2, 172.3, 173.1, 173.2, 174, 174.1, 176, 178; ч. 3 и 4 ст. 180; ч. 2 ст. 181, ст. 183, 184, 185, 185.1, 185.2, 185.3, 185.4, 185.5, 185.6, 186, 187; ч. 2, 3 и 4 ст. 188, ст. 189, 190, 191, 192, 193, 193.1; ч. 3 и 4 ст. 194, ст. 195, 196, 197, 198, 199, 199.1, 199.2, 199.3, 199.4; ч. 2 ст. 200.1; ч. 2 ст. 200.3; ст. 200.4, 200.5, 200.6, 201, 201.1, 202, 204, 204.1; п. «в» ч. 2 ст. 215.2, ст. 238.1; ч. 3 ст. 243.2; ч. 2 ст. 243.3; ст. 285.1, 285.2, 285.3, 285.4, 287, 289, 290, 291, 291.1, 304; ч. 2, 4, 5, 6 ст. 327.1; ст. 327.2 УК РФ.

Кроме того, в указании перечислены дополнительные условия, при наличии которых выявленное преступление может быть отнесено к числу экономических. В частности,

а) преступление было совершено:

должностными, материально ответственными и иными лицами, выполняющими на предприятиях, в учреждениях и организациях независимо от форм собственности организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в процессе осуществления производственной или финансовой деятельности;

не наделенными указанными полномочиями лицами, но имеющими доступ к предмету преступного посягательства для выполнения трудовых обязанностей по роду деятельности или службы;

лицами, выполняющими обязанности по охране имущества или объекта, в котором оно хранится, без материальной ответственности;

¹²⁴ Сухаренко А. Уголовно-правовые меры сокращения теневой экономики // Российский следователь. 2017. № 21. С. 21-26; Его же. Противодействие контрабанде в условиях Евразийской интеграции // Безопасность бизнеса. 2018. №1. С. 52-58; Его же. Криминальные угрозы экономической безопасности России: состояние и меры нейтрализации // Российский следователь. 2018. № 2. С. 47-52.

б) преступление совершено лицами (за исключением указанных в п. «а») в процессе осуществления ими производственно-хозяйственной или финансовой деятельности либо под видом их осуществления:

в отношении юридических или физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность независимо от формы собственности и организационно-правовой формы, зарегистрированных в качестве предпринимателей, а также объединений (физических и юридических лиц), не являющихся юридическими лицами;

отношении участников бюджетного процесса, выявленное при проведении документально-бухгалтерских ревизий либо проверок контрольно-надзорных органов;

в) преступление, предусмотренное статьями 159, 159.1, 159.2, 159.3, 159.5 и 159.6 УК РФ, совершено физическими лицами с целью завладения имуществом граждан для осуществления производственно-хозяйственной и финансовой деятельности, а также под видом ее осуществления (например, финансовые пирамиды);

г) преступление, предусмотренное статьей 165 УК РФ, совершено путем уклонения от уплаты различных платежей и незаконной эксплуатации в личных целях не принадлежащего виновному имущества лицами, указанными в пункте «а» настоящих дополнительных условий;

д) преступления, предусмотренные статьями 159, 159.1, 159.2, 159.3, 159.5, 160 и 165 УК РФ, совершенные неустановленными лицами с использованием подложных документов при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности предприятий, выявленные при проведении документально-бухгалтерских ревизий с установлением движения денежных средств, материальных ценностей и т. д.;

е) преступления, связанные с освоением бюджетных средств, совершенные в ходе осуществления экономической, финансовой и производственно-хозяйственной деятельности участниками бюджетного процесса, в том числе получателями бюджетных средств (государственный орган, орган управления внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие или исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета);

ж) преступления, связанные с незаконным отчуждением земли, находящейся в государственной или муниципальной собственности, и переходом права собственности на нее.

Преступления, предусмотренные статьями 210 и 210.1 УК РФ относятся к числу экономических, если преступное сообщество было создано в целях их совершения, и они являются основным видом его деятельности¹²⁵.

Проведенный статистический анализ демонстрирует неуклонное снижение экономической преступности (по причине декриминализации ряда деяний, реформирования МВД России, усиления прокурорского надзора). Так, за период с 2008 по 2019 год общее количество экономических преступлений сократилось в 4 раза (с 448,8 до 104,9 тыс.), в том числе тяжких и особо тяжких – вдвое (с 124 до 63,2 тыс.). При этом их удельный вес в общем числе зарегистрированных снизился почти на 9% (с 14% до 5,2%). Но в то же время размер материального ущерба (по окончанным и приостановленным уголовным делам), наоборот, утроился (с 142,5 до 447,2 млрд руб.) (табл. 1). Максимальный размер ущерба был зафиксирован лишь в 2009 году – 1 трлн руб.¹²⁶.

Таблица 1.

Динамика зарегистрированных экономических преступлений и размера причиненного ими материального ущерба за 2014–2019 гг.

Показатели	Годы					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Общее количество зарегистрированных экономических преступлений, в том числе совершенных в крупном или особо крупном размерах	107 797 25 422	112 445 28 237	108 754 28 800	105 087 29 108	109 463 30 132	104 927 30 398
Из них преступлений в сфере экономической деятельности (Глава 22 УК РФ)	26 737	30 028	28 967	30 042	36 543	37 788
Доля экономических преступлений в общей структуре преступности, %	4,9	4,7	5	5,1	5,5	5,2
Материальный ущерб по окончанным уголовным делам, млрд руб.	194,5	271,4	398	234,2	403,8	447,2

Источник: ФКУ «ГИАЦ МВД России»

Однако достоверность статотчетности, связанной с экономической преступностью, по-прежнему вызывает вопросы: в 2018 году органы прокуратуры выявили 10,4 тыс. случаев ее искажения (+6,9% в 2017 г.), 2/3 из них

¹²⁵ О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности: указание Генпрокуратуры России и МВД России от 21 янв. 2020 г. № 35/11/1. URL: <https://base.garant.ru/73757810/> (дата обращения: 30.05.2020).

¹²⁶ Состояние преступности в России за 2008-2019 годы. М.: ГИАЦ МВД России.

– необоснованное отнесение преступлений к названной категории¹²⁷ в целях искусственного повышения качества работы.

Наибольшее количество экономических преступлений регистрируется в Центральном (в основном в Москве), Приволжском (Башкирия, Татарстан и Нижегородская область), Южном (Краснодарский край) и Сибирском (Новосибирская и Иркутская области, Красноярский край) федеральных округах, а наименьшее – в Дальневосточном (лидер – Приморский край)¹²⁸.

В общей структуре экономической преступности прошлого года традиционно преобладали деяния в сфере экономической деятельности (Глава 22 УК РФ) – 40,7% и против собственности (ч. 2, 3, 4 ст. 158, ч. 2, 3 ст. 159, ч. 2, 3, 4 ст. 160 УК РФ) – 35,1%. Удельный вес преступлений против государственной власти, интересов государственной и муниципальной службы (Глава 30 УК РФ) невысок – 15%, а против интересов службы в коммерческих и иных организациях (Глава 23 УК РФ) – 1,8%¹²⁹.

Что касается преступлений в сфере экономической деятельности, то их количество увеличилось на 3,4% – с 36,5 до 37,7 тыс., из которых 6,2 тыс. были совершены в крупном или особо крупном размерах. Несмотря на обширный перечень статей Главы 22 УК РФ, среди выявляемых преступлений преобладают незаконные азартные игры и банковская деятельность, розничная продажа алкогольной продукции, создание «фирм-однодневок», уклонение от уплаты налогов, приобретение и сбыт краденого имущества, фальшивомонетничество. Наиболее криминализированными сферами экономики помимо финансово-кредитной системы и потребительского рынка остаются природоресурсные отрасли (лесная, рыбная, драгметаллы и ТЭК¹³⁰), операции с недвижимостью и внешнеэкономическая деятельность¹³¹.

§ 2.2. Противодействие экономической преступности в лесной отрасли

Земли лесного фонда занимают около 70% территории суши Российской Федерации и являются важным ресурсообразующим природным комплексом площадью 1,1 млрд гектар с общим запасом спелых и перестойных древостоев 44,8 млрд куб. м, в том числе 33,2 млрд куб. м сосредоточенно

¹²⁷ О состоянии законности и правопорядка за 2018 год: доклад Генерального прокурора РФ от 19 марта 2019 г. URL: <https://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-1590662/> (дата обращения: 30.05.2020).

¹²⁸ Состояние преступности в России за 2016-2019 годы...

¹²⁹ Состояние преступности в России за 2019 год. М.: ГИАЦ МВД России. 2020.

¹³⁰ Топливо-энергетический комплекс России.

¹³¹ Состояние преступности в России за 2019 год...; Статистика Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 30.05.2020).

в наиболее ценных хвойных лесах. Ежегодно возможно заготавливать около 730 млн куб. м древесины. По данным Федерального агентства лесного хозяйства России (Рослесхоза), сегодня заготовкой древесины занимаются около 5 тыс. арендаторов на основании около 8 тыс. договоров с объемом расчетной лесосеки более 250 млн куб. м.

Однако до сих пор отсутствует информационная система учета лесных ресурсов, содержащая достоверную информацию о качественных, количественных и стоимостных характеристиках лесного фонда, что делает невозможным реализацию целей и задач документов стратегического планирования по обеспечению эффективного и многоцелевого использования лесов, их охраны и воспроизводства¹³².

В результате экстенсивной эксплуатации лесов, в основном направленной на изъятие хвойной древесины, без проведения необходимых лесовосстановительных мероприятий произошла замена хвойных насаждений лиственными породами, что в значительной степени снижает лесосырьевой потенциал лесов. В последние годы наблюдается ухудшение состояния лесного фонда, что свидетельствует о неэффективности госуправления в данной области¹³³.

Несмотря на ужесточение уголовной ответственности (ст. 260, 261 и 191.1 УК РФ), введение ЛесЕГАИС¹³⁴ (системы учета и контроля за оборотом древесины) и осуществление космического мониторинга лесов¹³⁵, проблема незаконных рубок не утратила своей актуальности. По данным Рослесхоза, за последние 4 года на землях лесного фонда было зафиксировано 69,7 тыс. случаев незаконных рубок общим объемом в 5,8 млн куб. м, а совокупный ущерб от них превысил 42,3 млрд руб.¹³⁶. В 2018 году таких рубок оказалось более 16 тыс., при этом их объем сократился на треть (с 1,7 до 1,1 млн куб. м), а размер причиненного ими ущерба, наоборот, увеличился с 11,5 до 12,2 млрд руб.¹³⁷.

¹³² Лесные ресурсы: анализ эффективности бюджетных расходов за 2015–2018 годы: результаты проверки СП РФ. URL: <http://audit.gov.ru/promo/2019-03-forest-resources/index.html> (дата обращения 30.05.2020).

¹³³ Об усилении контроля за оборотом древесины и противодействия ее незаконной заготовке: постановление Совета Федерации РФ от 30 янв. 2019 г. № 17-СФ // СЗ РФ. 2019. № 6, ст. 479.

¹³⁴ О многочисленных проблемах ЛесЕГАИС можно прочитать здесь: URL: <http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?f=9&t=24494&view=unread>. (дата обращения: 30.05.2020).

¹³⁵ По данным Рослесхоза, в 2020 году планируется увеличить объем наблюдений с помощью спутников на 23%. Всего из космоса будет контролироваться 171,5 млн га лесов в 32 регионах, при этом 25 млн га в 13 регионах будут отслеживаться непрерывно.

¹³⁶ *Топалов А.* Сибирь вырубают по заказу Китая // Газета. 2017. 10 мая; *Березина Е.* Ствол подает сигнал // Рос. газ. 2018. 5 фев.

¹³⁷ *Фалыхов Р.* Голая Россия: черные лесорубы срубили миллиарды // Газета. 2019. 26 фев.

Не улучшилась ситуация и в 2019 году – в первом полугодии на территории страны было выявлено 6,5 тыс. незаконных рубок лесных насаждений в объеме более 570 тыс. куб. м на 5,8 млрд руб. Две трети таких фактов обнаружили с помощью космического мониторинга¹³⁸.

По мнению Счетной палаты РФ, к такой ситуации привели низкий уровень контроля со стороны правоохранительных органов, несоблюдение нормативов патрулирования сотрудниками лесной охраны, неурегулированная деятельность пунктов приема, хранения и отгрузки древесины, отсутствие ее достоверного учета и информационного обмена между контролирующими органами. Кроме того, до сих пор не реализовано предусмотренное Лесным кодексом право сотрудников лесной охраны на ношение и применение служебного оружия¹³⁹.

Объем незаконных рубок превышает среднероссийские показатели в тех регионах, где ослаблен госконтроль за сохранностью лесов. Сегодня численность сотрудников лесной охраны вдвое ниже нормативного уровня, установленного Министерством природных ресурсов и экологии (Минприроды) России (21 тыс.), и в 5 раз ниже дореформенного уровня (2004–2008 гг.). Малочисленность лесной охраны обусловлена недостаточным объемом бюджетных ассигнований и отсутствием нормативов затрат на выполнение регионами отдельных федеральных полномочий в области лесного хозяйства. Наиболее неблагоприятная ситуация сложилась в Иркутской, Свердловской, Московской, Тверской, Смоленской, Вологодской, Кировской и Новгородской областях, Приморском, Хабаровском и Красноярском краях, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре¹⁴⁰.

Если до 2000-х годов основной объем нелегальной древесины поступал на внутренний рынок в результате самовольных рубок, то сегодня основным ее источником стали необоснованные санитарные рубки (когда вырубаются больные, поврежденные и усыхающие деревья, утратившие устойчивость и целевые функции), осуществляемые на основании фиктивных актов лесопатологических обследований. Из-за неубранных древесных отходов и поджогов, которыми лесорубы замечают следы, возникают крупные лесные пожары¹⁴¹.

¹³⁸ Спасение лесного фонда: природный, техногенный, человеческий факторы: парламентские слушания Гос. Думы Федер. Собр. РФ от 5 нояб. 2019 г.). URL: http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru/novosti_komiteta/item/20448565/ (дата обращения: 30.05.2020).

¹³⁹ Счетная Палата РФ проанализировала лесную политику и выявила ряд проблем. URL: <http://audit.gov.ru/news/schetnaya-palata-proanalizirovala-lesnuyu-politiku-i-vyyavila-ryad-problem> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁴⁰ Анализ эффективности использования лесных ресурсов Российской Федерации в 2016–2018 годах. URL: <http://www.ach.gov.ru/news/schetnaya-palata-opublikovala-otchety-po-itogam-proverok-effektivnosti-ispolzovaniya-lesnykh-resurso> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁴¹ Березина Е. Топорные работы // Рос. газ. 2019. 9 сент.

Большая часть незаконно заготовленной древесины ценных пород (дуб, бук, ясень, кедр, ильм) вывозится за рубеж по подложным документам. Как установило Пограничное управление (ПУ) ФСБ России по Приморскому краю, за 2016–2019 годы юридические лица Дальневосточного федерального округа (ДФО) незаконно получили 34 тыс. разрешений СИТЕС¹⁴² на экспорт ценных пород древесины (в том числе монгольского дуба и маньчжурского ясеня) в Китай. В результате туда было вывезено 2 млн куб. м лесоматериалов, что привело к экономическому ущербу государства в 86 млрд руб. и выведению из-под налогооблагаемой базы указанного объема древесины. Впоследствии экспортированная древесина реализовывалась через товарно-сырьевые биржи в страны Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) по более высокой цене (до 10 раз)¹⁴³.

§ 2.3. Противодействие экономической преступности в рыбной отрасли

Проблема незаконного промысла водных биоресурсов (ВБР) характерна для Тихоокеанского и Каспийского бассейнов из-за наличия там таких ценных гидробионтов, как крабы, морские ежи, трепанг, минтай, треска, лососевые и осетровые виды рыб.

По данным ПУ ФСБ России, в 2018 году сотрудниками береговой охраны были выявлены 1,4 тыс. нарушений законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов, а также задержаны 33 российских и иностранных (в том числе «подфлажных»)¹⁴⁴ судна (в 2017 году – 40, 2016 году – 52). Подавляющее число судов-нарушителей выявляется в морях Дальнего Востока (в 2018 году – 28 судов, 85% от общего количества). Но если количество российских судов там с 2016 года сократилось в 2,5 раза (с 35 до 14), то иностранных сохранилось практически на прежнем уровне (в 2016 году – 16, 2017 году – 15, 2018 году – 14). При этом задержания судов проводятся лишь тогда, когда совершаются правонарушения, влекущие за собой экономический или экологический ущерб (рыболовство без разрешительных документов, в запретных районах, запретными орудиями, накопление на борту неучтенных в промысловой документации уловов ВБР и др.). В зависимости от тяжести содеянного их капитаны и судовладельцы привлекались к административной,

¹⁴² СИТЕС (англ. Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora – Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения) – международное правительственное соглашение, подписанное в результате резолюции Международного союза охраны природы (IUCN) в 1973 году в Вашингтоне. Вступила в действие 1 июля 1975 г.

¹⁴³ *Калинина Ю.* Вскрыта схема воровства русского леса // Московский комсомолец. 2020. 3 фев.

¹⁴⁴ Речь идет о судах с российскими экипажами на борту, но под флагами Белиза, Панамы, Сьерра-Леоне, Танзании и Того, занимающихся незаконным промыслом краба.

реже уголовной ответственности. По решению судов были конфискованы 4 «подфлажных» судна¹⁴⁵.

В 2019 году особую остроту приобрела проблема браконьерства северо-корейских рыбаков в российской части Японского моря, действия которых отличались повышенной агрессивностью. За незаконную добычу морских биоресурсов было задержано 16 судов и 328 маломерных плавсредств с 3,7 тыс. браконьерами, что превышает совокупные показатели предыдущих пяти лет (за 2014–2018 годы – 11 судов и 260 браконьеров). Сложная ситуация сохранялась и в северной части Каспийского моря, где задержали свыше 1,5 тыс. браконьеров, у которых было изъято более 10 тонн рыбы, а в естественную среду обитания выпущено 3,3 тыс. осетровых рыб¹⁴⁶.

Трансграничные преступные группы, действующие в этой сфере, постоянно совершенствуют схемы незаконной добычи валютоемких видов ВБР, сокрытия объемов уловов и их поставок в иностранные порты, преимущественно стран Северо-Восточной Азии. Сопоставление статистических данных (статданных) таможенных служб Японии, Южной Кореи и России об импорте/экспорте по ряду товаров (крабодукция, печень, икра и молоки минтая, креветка, морской еж и трубач) свидетельствуют о значительных расхождениях в объемах и стоимости этих поставок¹⁴⁷.

В целях минимизации масштабов незаконного промысла распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2013 г. № 2534-р был утвержден Национальный план действий, предусматривающий совершенствование действующего законодательства, включая УК РФ и КоАП РФ, повышение эффективности госконтроля в сфере охраны и оборота биоресурсов. Впоследствии распоряжением Правительства РФ от 24 декабря 2015 г. № 2661-р был утвержден Перечень мероприятий по его реализации. В этих же целях заключены и реализуются межправительственные соглашения с Южной Кореей, КНДР, Китаем, Японией и США, предусматривающие сертификацию вывозимых туда российских биоресурсов, которой занимается Росрыболовство¹⁴⁸.

Для сокращения масштабов контрабанды морских биоресурсов, подвергнутых минимальной обработке, в 2018 году пункты 6 и 7 Перечня стратегически важных товаров и ресурсов для целей статьи 226.1 УК РФ (утвержден постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2012 г. № 923)

¹⁴⁵ *Егоров И.* Нет мира без границ // Рос. газ. 2019. 27 мая.

¹⁴⁶ Интервью руководителя Погранслужбы ФСБ России В. Кулишова. URL: <https://tass.ru/interviews/8557449/> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁴⁷ *Сухаренко А., Жерновой М.* Транснациональные аспекты незаконного оборота водных биоресурсов на Дальнем Востоке. М.: ВНИИ МВД России, 2013.

¹⁴⁸ *Бекяшев Д., Бекяшев К.* Международно-правовые проблемы борьбы с незаконным рыболовством. М.: Проспект. 2016.

были дополнены такими наименованиями, как прочие водные беспозвоночные (ТН ВЭД ЕАЭС 0302-0308) и готовые продукты из ракообразных, моллюсков или прочих беспозвоночных (ТН ВЭД ЕАЭС 1604-1605)¹⁴⁹.

§ 2.4. Противодействие экономической преступности в топливно-энергетическом комплексе

С точки зрения экономической безопасности одним из факторов риска является хищение нефтепродуктов через несанкционированные врезки. По данным ПАО «Транснефть», ежегодно на магистральных нефтепроводах (МН) и нефтепродуктопроводах (МНПП) выявляется более 200 врезок, каждая десятая из которых приводит к разливу нефти, тем самым загрязняя почву и водоемы. Лидерами по количеству врезок являются Московская, Ленинградская, Челябинская и Новгородская области (ранее Дагестан, Иркутская и Самарская области)¹⁵⁰.

За минувшее десятилетие врезки претерпели существенные изменения в технологическом отношении. В частности, преступниками применяется спецоборудование для производства горизонтально направленного бурения, строительства подкопов и протяженных тоннелей. Отводы оснащаются измерительными приборами, системами сглаживания колебаний давления, электромагнитными клапанами систем дистанционного управления запорной арматурой.

С развитием системы МНПП в трубы с бензином, дизтопливом и авиационным керосином врезаются гораздо чаще, чем с нефтью (см. рис. 2). Основная причина состоит в том, что для переработки сырой нефти необходимо спецоборудование, а топливо можно сразу отправлять на продажу через модульные АЗС. В 2019 году в зоне ответственности АО «Транснефть-Дружба» на территории десяти субъектов Российской Федерации были выявлены 24 врезки в МНПП (по ним возбуждено 22 уголовных дела), пресечено 7 хищений и задержано 22 подозреваемых¹⁵¹.

На десятках нефтебаз по всей стране изготавливают нефтепродукты из похищенного дизеля, керосина и бензина, перегнанного на примитивных установках, с добавлением опасных химикатов. Поэтому в топливе на АЗС можно обнаружить бензол, тетраэтилсвинец, метил-трет-бутиловый эфир, ацетон и серу. А ведь бензол – сильнейший канцероген, вдыхание паров которого ведет

¹⁴⁹ Постановление Правительства РФ от 31 авг. 2018 г. № 1031.

¹⁵⁰ Сливной бизнес: пресс-релиз ПАО «Транснефть» от 11 апр. 2018 г. URL: <https://www.transneft.ru/pressReleases/view/id/11871/> (дата обращения: 17.04.2019).

¹⁵¹ Итоги работы по противодействию хищению топлива из магистральных трубопроводов в 2019 году: пресс-релиз АО «Транснефть-Дружба» от 27 янв. 2020 г. URL: <https://druzhba.transneft.ru/press/news/?id=73853/> (дата обращения: 30.05.2020).

к анемии, лейкозу и заболеваниям костного мозга. При регулярном использовании прямогонного бензина на автомобилях выходят из строя катализаторы, свечи, форсунки, датчики кислорода, а также изнашивается двигатель.



Рис 2. Статистические данные о врезках в магистральные нефтепроводы и нефтепродуктопроводы

За последние три года были обнаружены 19 тоннелей к нефтепроводам, изготовленные преступниками. В целях хищения все чаще используется прокладка протяженных отводов к специальной емкости (резиновой или пластиковой). Если до 2008 года доля врезок с отводами не превышала 20% от их общего числа, то в 2019 году этот показатель достиг 80%. Длина некоторых из них достигает нескольких километров, а сам шланг в усиливающем кожухе может залегать на глубине до 12 м. Многие врезки автоматизированы: открытие и закрытие задвижки, позволяющей откачивать топливо, производится дистанционно, через мобильное приложение. В самой емкости установлены датчики наполнения, а точки сбора оборудованы веб-камерами, работающими в онлайн-режиме. Многочисленные траты на оборудование и эксплуатацию врезок

могут позволить только крупные преступные сообщества, лидеры которых уверены в своей безнаказанности даже в случае поимки рядовых исполнителей¹⁵².

Несмотря на очевидность совершения криминальных врезок и краж через них нефтепродуктов преступными сообществами, суды почти никогда не применяют к обвиняемым по делам о врезках статью 210 УК РФ. В основном им инкриминируются пункт «б» части 3 статьи 158 и статья 215.3 УК РФ, которые позволяют судам назначать врезчикам не сопоставимые с их доходами сроки и штрафы. Вследствие этого лидеры преступных формирований чувствуют себя в полной безнаказанности, так как сами не устраивают врезки и не водят бензовозы с похищенным топливом. Тем более, что при задержаниях врезчиков в руки правоохранительных органов попадает отнюдь не дорогостоящее оборудование (установки горизонтального бурения), а автомашины, шланги высокого давления, инструменты для организации врезок и камеры наблюдения. Отсюда и столь высокий уровень рецидивной преступности в данной сфере¹⁵³.

В этой связи показательны данные по Московской области, где за 2015–2017 годы были выявлены 143 криминальные врезки, возбуждено 115 уголовных дел, а отказано в возбуждении – 25. Однако в суд направлено лишь 9 уголовных дел (с 12 лицами), из них рассмотрено – 7, а осуждены по 4 делам 9 человек¹⁵⁴. При этом суд не учитывает материальные затраты на ликвидацию врезки, возмещение вреда окружающей среде, потери от простоя оборудования и прекращения прокачки в период проведения аварийно-восстановительных работ.

§ 2.5. Противодействие экономической преступности на потребительском рынке

Несмотря на предпринимаемые государством правовые меры, незаконный оборот контрафактных¹⁵⁵ и фальсифицированных¹⁵⁶ товаров препятствует развитию не только отдельных отраслей, но и всей промышленности

¹⁵² После ЧП на «Дружбе» будем тщательнее проверять недропользователей-«малышей»: интервью вице-президента ПАО «Траснефть» по безопасности В. Скворцова от 20 дек. 2019 г. URL: <https://www.transneft.ru/pressReleases/view/id/12603/> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁵³ Интервью директора департамента безопасности ПАО «Транснефть» А. Савина // Трубопроводный транспорт нефти. 2019. № 12. С. 48-54.

¹⁵⁴ Сливной бизнес. . .

¹⁵⁵ Согласно ст. 1515 и 1519 Гражданского кодекса РФ контрафактными являются товары, этикетки, упаковка товаров, на которых незаконно размещены товарный знак или сходное с ним обозначение, а также незаконно использованы наименования мест происхождения товаров или сходные с ними до степени смешения обозначения.

¹⁵⁶ В соответствии с Федеральным законом от 2 янв. 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» фальсифицированные продукты – пищевые продукты (в том числе биодобавки), материалы и изделия, умышленно измененные (поддельные) и (или) имеющие скрытые свойства и качество, информация о которых является заведомо неполной или недостоверной.

в целом. Они поступают не только из-за рубежа («серый импорт» и контрабанда), но и изготавливаются внутри страны (неучтенное производство). Основными каналами сбыта подделок остаются небольшие магазины, открытые рынки и места уличной торговли. Динамичное снижение реальных доходов населения привело к тому, что россияне стали менее требовательно относиться не только к происхождению, но и к качеству самих товаров.

По подсчетам НИУ «Высшая школа экономики», за последние пять лет оборот поддельных товаров увеличился почти втрое. В 2015 году в общем обороте розничной торговли на них приходилось 9%, или 2,5 трлн руб. (в 2009 году – 6% и 910 млрд руб.). Таким образом, каждый десятый продаваемый на территории России товар является поддельным. Наибольшая доля подделок встречается на алкогольном рынке (40%) и в легкой промышленности (35%). За ними следуют парфюмерия и косметика (20%), продовольствие (10%), товары личной гигиены и бытовая химия (по 5%) и табачные изделия (4%). На эти семь категорий приходится около 60% розничного оборота¹⁵⁷.

Последние 10 лет алкогольный рынок развивается на фоне ужесточения регулирования со стороны государства: повышение акцизов; введение минимальных цен на водку и коньяк; внедрение ЕГАИС в производстве, оптовом и розничном звеньях; ограничение продаж алкоголя по времени. Результатом такой политики стало сокращение на четверть объемов производства крепкого алкоголя.

Ужесточение мер госрегулирования создает стимулы для развития нелегального рынка алкогольной продукции. По данным Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирования или РАР), за 2018 год были изъяты свыше 1 тыс. единиц основного технологического оборудования с 186 нелегальных производств (в 2017 году – 1,7 тыс. ед./153, 2016 году – 2,3 тыс. ед./144), а также 237 (179 и 27) грузовых автомашин, перевозивших нелегальный спирт и алкогольную продукцию. По решениям судов были уничтожены 14,2 млн (8,6 млн и 7,8 млн) литров такой продукции¹⁵⁸.

Высокая рентабельность этого бизнеса привела к тому, что каждый седьмой осужденный в 2019 году по экономическим статьям Уголовного кодекса РФ производил или продавал нелегальный алкоголь (1057 против 562 в 2018 году). Речь идет о статьях 171.3 и 173.4, введенных в УК РФ в середине 2017 года. Большинство вынесенных по ним приговоров приходится на Омскую область и Башкирию¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Основные формы незаконного оборота продукции на потребительских рынках России и меры противодействия / отв. ред. В.В. Радаев. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. С. 344-345.

¹⁵⁸ Об осуществлении государственного контроля (надзора) за 2016-2019 годы: доклады Росалкогольрегулирования. URL: http://fsrar.ru/information/doklady-i-otchety/doklady_ob_osushhestvlenii_gosudarstvennogo_kontrolja_nadzora (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁵⁹ *Алехина М.* Число осужденных за незаконный оборот алкоголя выросло вдвое. URL: <https://www.rbc.ru/society/10/04/2020/5e8ef8979a79471a4e2429c5> (дата обращения: 30.05.2020).

В 2019 году почти 40% (515,8 тыс. дал) из 1,2 млн дал этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции оказались нелегальными. Из них 18,1% (24,8 тыс. дал) приходились на водку. Годом ранее ведомство отчиталось о 40,1% нелегальной продукции, в том числе 30,8% водки. Всего же с 2015 года, когда вступило в силу постановление Правительства РФ от 28 сентября 2015 г. № 1027 «О реализации мер по пресечению незаконных производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции»¹⁶⁰, было изъято более 110 млн литров¹⁶¹.

Кроме того, в прошлом году была пресечена деятельность 24 (в 2018 году – 45, 2017 году – 36, 2016 году – 42) подпольных цехов по производству алкогольной продукции и 153 (249, 490, 379) человек, причастных к ее незаконному обороту. По решениям судов конфискованы и впоследствии уничтожены 44,2 тыс. (137,8 тыс., 39,2 тыс., 101,9 тыс.) дал этилового спирта и 265,8 тыс. (221,1 тыс., 354,1 тыс., 269,2 тыс.) дал алкогольной продукции. На основании решений РАР заблокированы 1,3 тыс. веб-сайтов, торговавших спиртом и алко-голем¹⁶².

По оценкам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Россия занимает седьмое место в мире по уровню потребления алкоголя на душу населения с показателем 11,1 литра. При этом эксперты отметили, что с 2007 года россияне стали употреблять в среднем на 7 литров алкоголя меньше¹⁶³. Между тем употребление алкоголя и появление связанных с этим заболеваний (цирроза, язвы желудка, панкреонекроза, ранних атеросклероза и гипертонии) является одной из основных причин преждевременной смертности мужчин¹⁶⁴.

После двукратного повышения акциза на сигареты в России и, как следствие, их итоговой стоимости объем контрафактной и контрабандной продукции на российском рынке заметно вырос (за 2017–2019 годы – с 4,6% до 15,6% от общего оборота). Быстрее всего потребление нелегальных сигарет растет на Северном Кавказе, в приграничных регионах и мегаполисах, а основными ее поставщиками являются Казахстан, Беларусь, Армения и Украина в силу низких акцизов и прозрачных границ. Из-за распространения данной продукции федеральный бюджет недополучает в виде акцизов и налога на добавленную стоимость (НДС) около 1 млрд долл.¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Рос. газ. 2015. 12 окт.

¹⁶¹ Гайва Е. О спиртном на чистоту // Рос. газ. 2019. 27 дек.

¹⁶² Об осуществлении государственного контроля (надзора) за 2016-2019 годы...

¹⁶³ Health at a Glance 2019: OECD Indicators, Paris, OECD. 2019.

¹⁶⁴ Линделл Д. Где и как в России умирают от пьянства. URL: <https://www.rbc.ru/society/08/10/2019/5d920ff29a79472fec0ff4bc> (дата обращения: 30.05.2020); Минздрав назвал количество алкоголиков в РФ. URL: <https://www.interfax.ru/russia/680601> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁶⁵ Солопов М. В 2020 году за нелегальные сигареты возьмутся всерьез // Независимая газ. 2019. 23 дек.

По подсчетам компании BrandMonitor, объем продаж реплик люксовых модных брендов достигает 280 млрд руб. в год. При этом на онлайн-торговлю приходится около 84 млрд руб., из них 25 млрд руб. составляют продажи через соцсети и мессенджеры. Основными каналами сбыта контрафакта выступают торговые центры (40%) и вещевые рынки (13%). Средняя стоимость покупки в этом сегменте варьируется от 2 до 4 тыс. руб. Чаще всего приобретаются поддельные футболки, кроссовки, джинсы и сумки. Основными мотивами этих покупок являются: доступная цена, функциональность и узнаваемость бренда. Эксперты BrandMonitor прогнозируют дальнейший рост торговли контрафактным люксом, которая будет все больше смещаться в Интернет¹⁶⁶.

Особняком стоит оборот фальсифицированных (контрафактных) лекарств и медизделий, реализуемых через многочисленные веб-сайты. Глобальная сеть гарантирует получение высокой прибыли при минимальных затратах и низком риске привлечения к уголовной ответственности. Чаще всего там реализуют крупные партии поддельных лекарств «Рулид», «Клафоран», «Но-шпа», «Трихопол», «Тинидазол», «Фестал», «Энтеродез», «Мовалис», «Милдронат» и «Бараклюд». Однако среди подделок лидируют противовирусное средство «Арбидол», препарат для лечения дисбактериоза «Линекс» и противогрибковый препарат «Флюкостат». В последнее время особой популярностью пользуются препараты «Botox», «Disport», «Refinex» и «Neuronox», используемые в косметологии для удаления морщин¹⁶⁷.

О серьезности данной проблемы говорят и в Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор): в 2019 году в ходе выборочного контроля выявлено 227 партий 156 торговых наименований 214 серий недоброкачественных лекарств (в 2018 году – 310/231/301, а в 2017 году – 367/119/236 соответственно). В основном речь идет о таблетках и капсулах, реже растворах. Удельный вес отечественных препаратов – 67% (77 торговых наименований 140 серий), а иностранных – почти 33% (46 торговых наименований 68 серий). При этом общая стоимость изъятых лекарств превысила 12,8 млн руб., а объем уничтоженных – 7 млн упаковок (в 2018 году – 8,7 млн, а в 2017 году – 3,7 млн)¹⁶⁸. И это только видимая часть теневого рынка.

Приведенные цифры означают, что россияне массово принимают препараты, которые не обладают лечебными или профилактическими свойствами. Это приводит не только к непроизводительной трате денег гражданами и системой здравоохранения в целом, но и может стать причиной серьезных осложнений и даже смерти пациента. По данным Федеральной службы по надзору

¹⁶⁶ Кострырев А. Контрафакт – упрямая вещь // Коммерсант. 2019. 8 июля.

¹⁶⁷ Раскин А. Интернет-аптеки заполнили фальшивки. URL: <https://life.ru/p/1055289/> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁶⁸ О результатах государственного контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств за 2017-2019 годы: информация Росздравнадзора. URL: <https://roszdravnadzor.gov.ru/spec/drugs/qualitycontrol/documents/> (дата обращения: 30.05.2020).

в сфере здравоохранения (Росздравнадзора) , в 2019 году поступило 28,6 тыс. сообщений о нежелательных реакциях и терапевтической неэффективности лекарств (в 2018 году – 28,1 тыс.). Лидерами по числу таких фактов стали Москва, Свердловская и Астраханская области, Алтайский и Краснодарский края. В результате их проверки было выявлено 20,9 тыс. (19,4 тыс.) серьезных реакций (реакция организма пациента на лекарство, приведшая к смерти, врожденным аномалиям или порокам развития либо представляющая собой угрозу жизни, требующая госпитализации, приведшая к инвалидности), или 73% от общего числа по сравнению с 69% в 2018 году и 39% в 2017 году. При этом 598 нежелательных реакций закончились летальным исходом (из них 326 первичных и 272 повторных сообщений о ранее выявленных реакциях)¹⁶⁹.

Серьезную озабоченность вызывает также качество медицинских изделий: за минувший год Росздравнадзор получил более 2 тыс. сообщений о неблагоприятных последствиях их применения (в 2018 году – 4,1 тыс.). В общей сложности в инцидентах, касавшихся смерти пациентов или угрозы их здоровью, применялись 115 (181) изделий, из которых 31 (46) были отечественного, а 84 (135) – иностранного производства. По результатам их проверок вред здоровью граждан подтвердился в 14 (10) случаях. Несмотря на сравнительно невысокий процент вреда здоровью, Росздравнадзор ограничил обращение 5,4 млн (4,3 млн) недоброкачественных медицинских изделий, передав в правоохранительные органы 128 (359) материалов проверок¹⁷⁰.

На сокращение объемов контрафактной и фальсифицированной продукции, а также увеличение поступлений в бюджет за счет повышения собираемости налогов направлена маркировка изделий двухмерным QR-кодом в формате Data matrix, который наносится на упаковку товара (товарный ярлык) и содержит полные данные о продукте: наименование, производитель, дата, время и место выпуска¹⁷¹. Сегодня обязательной является маркировка меховых изделий, табачной продукции, обуви и лекарств, относящихся к программе высокочрезвычайно затратных нозологий. Проводятся добровольные эксперименты по маркировке духов и туалетной воды, изделий легкой промышленности, шин и пневмопокрышек, фотоаппаратов, велосипедов и других товаров. К 2024 году будет создана единая система мониторинга движения товаров от производителя до конечного потребителя¹⁷².

¹⁶⁹ О результатах госконтроля в сфере обращения лекарственных средств за 2019 год: информация Росздравнадзора. URL: <https://www.roszdravnadzor.ru/drugs/qualitycontrol/documents/65995/> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁷⁰ Контроль за обращением медицинских изделий. URL: <https://www.roszdravnadzor.ru/medproducts/control/> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁷¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статьи 4.4 и 4.5 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации»: федер. закон РФ от 25 дек. 2018 г. № 488-ФЗ // Рос. газ. 2018. 28 дек.

¹⁷² *Петрова Е. С* новым кодом // Рос. газ. 2020. 13 мая.

Несмотря на это, отсутствие статьи 14.10 в новой редакции КоАП РФ приведет к тому, что лица, торгующие контрафактной продукцией в объемах, стоимость которых не может квалифицироваться как крупный ущерб, не будут привлекаться к уголовной ответственности по статье 180 УК РФ («Незаконное использование средств индивидуализации»), а также не позволит таможенным органам пресекать ввоз в Россию такой продукции¹⁷³.

§ 2.6. Противодействие киберпреступности

Постоянно расширяющиеся возможности информационно-телекоммуникационных сетей в совокупности с существующими правилами эксплуатации киберпространства, обеспечивающими анонимность действий и существенно осложняющими идентификацию пользовательского оборудования, повлекли за собой динамичный рост числа киберпреступлений (преимущественно в виде мошенничеств и краж). Так, в 2019 году количество преступлений, совершенных с использованием компьютерных и телекоммуникационных технологий, увеличилось на 68% – с 174,6 до 294,4 тыс., из них 142,7 тыс. (+149%) относились к категории тяжких или особо тяжких¹⁷⁴. Как показывает практика, большая часть из них совершается с использованием сети Интернет и мобильных средств связи, а также вредоносных программ и специфических возможностей операционных систем, позволяющих получать удаленный доступ к информационным ресурсам пользователей.

Цифровизация экономики и расширение сфер безналичных расчетов повлекли за собой стремительный рост хищений денежных средств, совершаемых посредством банковских карт. По данным Центра мониторинга и реагирования на компьютерные атаки в кредитно-финансовой сфере Банка России (ФинЦЕРТ)¹⁷⁵, за 2018 год объем несанкционированных операций по выпущенным российскими банками платежным картам достиг 1,3 млрд руб., что на 44% превышает показатель 2017 года (961,3 млн руб.), а их число выросло на 31,4% (с 317 до 417 тыс.). Средняя сумма одной операции достигла 3,3 тыс. руб. (+9,6% к 2017 году). Мошенники все активнее используют для хищения средств сеть Интернет и мобильные устройства (см. рис. 3): объем операций без предъявления карты (Card not present transaction, CNP) вырос на 48,3% (с 726,4 млн до 1 млрд руб.). В то же время объем операций, осуществленных в торговых организациях и через банкоматы, вырос на 31,9% (с 232,6 до 307 млн руб.). При этом доля CNP-транзакций составила

¹⁷³ Кострырев А. Бренды оставляют без защиты // Коммерсант. 2020. 21 мая.

¹⁷⁴ Состояние преступности в России за 2019 год...

¹⁷⁵ ФинЦЕРТ – структурное подразделение Департамента информационной безопасности Центрального банка Российской Федерации (Центробанка России или ЦБ РФ), созданное в 2015 году, ведет сбор и обработку информации о совершенных кибератаках и причастных к ним лицам, пострадавших организациях и их клиентах, средствах и методах совершения атак. На основе анализа получаемых данных ФинЦЕРТ уведомляет 800 участников информационного обмена об киберугрозах для снижения объемов хищений денежных средств.

81,4% (в 2017 году – 75,6%). В подавляющем большинстве случаев использовались методы социальной инженерии (владельца карты побуждали самостоятельно совершить перевод путем обмана или злоупотребления доверием). Количество хищений с корпоративных счетов увеличилось в 7,3 раза – с 841 до 6,1 тыс. операций, а их объем сократился всего на 6,4% – с 1,5 до 1,4 млрд руб. Основное количество хищений, совершенных с помощью систем дистанционного банковского обслуживания (ДБО), приходится на суммы от 100 тыс. до 10 млн руб. При этом объем хищений с корреспондентских счетов увеличился на 44% (до 79,9 млн руб.), а кибератак на процессинговые центры сократился в 16,5 раз (до 57,5 млн руб.). За 2018 год было зафиксировано всего 4 таких атаки¹⁷⁶.



Рис. 3. Как злоумышленники похищают деньги с банковских карт граждан

¹⁷⁶ Обзор несанкционированных переводов денежных средств в 2018 году. URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/62930/gubzi_18.pdf (дата обращения: 17.03.2019).

В целях борьбы с мошенническими Интернет-ресурсами Центробанк России инициировал блокировку¹⁷⁷ (снятие с делегирования) 2643 фишинговых сайтов¹⁷⁸, а также 462 номеров, включая номера мобильных операторов и в коде 8-800, использовавшиеся в мошеннических СМС-рассылках, кибератаках и заражениях компьютеров вредоносным программным обеспечением¹⁷⁹.

В 2019 году мошенники совершили 576,5 тыс. операций с использованием электронных платежных средств без согласия клиентов (физических и юридических лиц), а их объем превысил 6,4 млрд руб. Средняя сумма похищенного со счетов физических лиц достигла 10 тыс., а компаний – 152 тыс. руб. В результате показатель объема незаконных транзакций в общем объеме операций, совершенных с использованием карт, достиг 2,3 коп. на 1 тыс. руб. Для сравнения: в 2018 году – 1,8 коп., а в 2017 году – 1,6 коп. При этом 82% по количеству и 74% по объему операций приходятся на московские банки. На операции, совершенные без согласия клиентов за пределами Российской Федерации, приходится 42,5% от количества и 29,3% от объема всех операций (в 2018 году – 44% и 40,7% соответственно). Однако банки возместили клиентам лишь 935 млн руб., или 15%. При этом компаниям возместили 65 млн руб., или 10% от общей суммы несанкционированных операций по их счетам (701 млн руб.). Низкий уровень возмещения объясняется высокой долей социальной инженерии среди операций без согласия клиентов, которые в результате обмана нарушают условия банковского договора, предусматривающего сохранение конфиденциальности платежной информации (номер карты и CVV-код)¹⁸⁰.

Несмотря на ужесточение требований и отзыв 457 лицензий за последние 5 лет¹⁸¹ (см. рис. 4), сохраняются проблемы и в банковском секторе. По данным Центробанка России, в 2018 году объем сомнительных операций составил 73 млрд руб. В их структуре треть составляет авансирование импорта товаров – 23 млрд руб., а четверть – переводы по сделкам с услугами, в основном морские контейнерные перевозки – 17 млрд руб. По сравнению с 2017 годом эти

¹⁷⁷ Чтобы заблокировать веб-сайт ЦБ РФ должен обратиться в прокуратуру, а она в суд. В случае положительного решения Роскомнадзор вносит ресурс в реестр запрещенных и предписывает интернет-провайдерам ограничить к нему доступ. Блокировать веб-сайт без решения суда могут только Роскомнадзор, Генпрокуратура, МВД, Роспотребнадзор, ФНС и Росалкогольрегулирование.

¹⁷⁸ Направлены на получение конфиденциальных сведений за счет сходства доменного имени, оформления сайта или содержащейся на нем информации с соответствующими характеристиками официального веб-сайта.

¹⁷⁹ ЦБ РФ в 2018 году инициировал блокировку более 2,6 тыс. мошеннических сайтов. URL: <https://tass.ru/ekonomika/6410495/> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁸⁰ Обзор операций, совершенных без согласия клиентов финансовых организаций за 2019 год. URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/103609/Review_of_transactions_2019.pdf (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁸¹ Дементьева К. На первый второй. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3821178> (дата обращения: 17.03.2019).

сегменты заметно выросли за счет сокращения других позиций. В частности, с 20% до 11%, или на 8 млрд руб. сократились операции по исполнительным документам. Почти вдвое сократились объемы обналичивания: с 326 до 176 млрд руб. (см. рис. 5). В его структуре преобладали выдачи со счетов и по платежным картам – 57% (100 млрд руб.). Обналичивание с помощью юридических лиц сократилось вдвое – до 67 млрд руб. (38,1%). На фоне снижения объемов обналичивания в банковском секторе усилился его переток в небанковский сектор. Это отразилось на росте транзитных операций по безналичной компенсации наличной выручки, «продаваемой» торговыми организациями и дистрибьюторами (около 48% от всех транзитных операций повышенного риска (в 2017 году – 29%))¹⁸².



Рис. 4. Доля банков с отозванными лицензиями, проводивших незаконные операции за 2015–2017 годы

Общий объем сомнительных операций по выводу денег за рубеж в 2019 году снизился на 10% – до 66 млрд руб. Чаще всего для вывода средств использовались сделки с услугами, в основном международные перевозки грузов, приобретение прав на программное обеспечение и интеллектуальную собственность (29%) и авансовые платежи за импортируемые товары (27%). По сравнению с 2018 годом объемы обналичивания денежных

¹⁸² Пресс-релиз Центробанка России от 12 марта 2019 г.. URL: <https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/15756/2018.pdf> (дата обращения: 17.03.2019).

средств в банковском секторе сократились со 176 до 95 млрд руб., а сомнительных транзитных операций – с 1,3 трлн до 721 млрд руб. Основные схемы проведения сомнительных операций касаются обращения векселей и исполнительных документов, эквайринга и карточных операций¹⁸³.



Рис. 5. Изменение объема сомнительных операций российских банков за 2015–2018 годы

Сегодня каждая третья сомнительная финансовая операция (37%) связана со строительством. На втором месте расположились сфера услуг (охрана, клининг, реклама) – 25% и оптово-розничная торговля (24%), а на третьем – производственная сфера (13%)¹⁸⁴.

Озабоченность вызывает и деятельность так называемых финансовых пирамид. По данным Центробанка России, в 2018 году было выявлено 168 таких организаций (в 2017 году – 137, 2016 году – 180), а суммарный ущерб от их деятельности достиг 2,4 млрд (800 млн и 1,7 млрд) руб. В 2019 году их количество увеличилось до 237 (большая часть из них действовала под видом обществ с ограниченной ответственностью (88), кредитных (39) и потребительских

¹⁸³ Пресс-релиз Центробанка России от 31 марта 2020 г.. URL: <http://www.cbr.ru/Content/Document/File/107361/2019.pdf> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁸⁴ Структура сомнительных операций в банковском секторе в 2018 году: пресс-релиз Центробанка России от 31 марта 2020 г. URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/107362/sectors_2019.pdf (дата обращения: 20.05.2020).

кооперативов (21))¹⁸⁵. Столь интенсивный прирост свидетельствует об их постоянной адаптации к меняющимся реалиям.

На фоне снижения числа классических пирамид наблюдается рост публичных интернет-проектов, зарегистрированных за рубежом (с 18 до 55). Их отличает высокая анонимность, минимальность затрат, широкая аудитория, краткосрочность деятельности. К числу предлагаемых ими услуг относятся: обучение, возвратный лизинг, инвестирование, доверительное управление криптоактивами и их размещение в наиболее выгодные сектора крипто-рынка (трейдинг, майнинг и ICO), помощь в открытии бизнеса, приобретении ценных бумаг и недвижимости за рубежом¹⁸⁶.

Одной из серьезных угроз экономической безопасности остается контрабанда стратегических товаров и ресурсов (древесина, морепродукты, нефтепродукты, дериваты и культурные ценности), которой занимаются организованные преступные формирования, в том числе транснациональные.

По данным Федеральной таможенной службы (ФТС) России, в 2018 году по статье 226.1 УК РФ было возбуждено 586 уголовных дел (в 2017 году – 661), по статье 200.1 – 90 (65), а по статье 200.2 – 52 (52) дела. При этом стоимость незаконно перемещенных через границу ЕАЭС товаров и ресурсов, в том числе стратегически важных, составила 4,2 млрд (22 млрд) руб. Размер незаконно перемещенных наличных денег достиг 224,2 млн (более 141 млн) руб., а стоимость алкогольной продукции и табачных изделий – 406,8 млн (более 157 млн) руб. Из-за границы не возвращено валюты (ст. 193 УК РФ) на 26,9 млрд (более 24 млрд) руб., а на счета нерезидентов по подложным документам (ст. 193.1 УК РФ) переведены 17,9 млрд (14,2 млрд) руб.¹⁸⁷.

В 2019 году фактов контрабанды стратегически важных товаров и ресурсов набралось почти на 9 млрд; незаконного перемещения наличных денежных средств и инструментов – на 185,8 млн; алкогольной продукции и табачных изделий – на 329 млн; невозвращенной из-за границы валюты – на 26,7 млрд; переводов денежных средств на счета нерезидентов с использованием подложных документов – более чем на 31 млрд руб.¹⁸⁸.

¹⁸⁵ Третьяк А. Число финансовых пирамид в России достигло рекорда // Ведомости. 2020. 4 фев.

¹⁸⁶ Зубков И. Аферисты ловят хайп // Рос. газ. 2020. 16 фев.

¹⁸⁷ Показатели правоохранительной деятельности таможенных органов Российской Федерации: пресс-релиз Управления таможенных расследований и дознания ФТС России от 1 фев. 2019 г. URL: <http://customs.ru/activity/pravooxranitel-naya-deyatel-nost-informacziya-upravleniya-tamozhennyx-rassledovanij-i-doznaniya/document/171637/> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁸⁸ Показатели правоохранительной деятельности таможенных органов Российской Федерации: пресс-релиз Управления таможенных расследований и дознания ФТС России от 31 янв. 2020 г. URL: <http://customs.ru/activity/pravooxranitel-naya-deyatel-nost-informacziya-upravleniya-tamozhennyx-rassledovanij-i-doznaniya/document/224608/> (дата обращения: 30.05.2020).

По результатам проверок подразделений таможенного контроля после выпуска товаров установлен экономический ущерб, причиненный 1652 участниками ВЭД и продавцами товаров на внутреннем рынке, на общую сумму 26,2 млрд (в 2018 году – 17,3 млрд) руб., а также изъято 622 тонны товаров (из них 529 тонн – уничтожено)¹⁸⁹.

Серьезной проблемой остается контрабандный ввоз контрафактной продукции. По данным ФТС России, в 2018 году было выявлено 16,2 млн (в 2017 году – 10,1 млн) единиц контрафакта и возбуждено 1,2 тыс. (1072) дел об административных нарушениях в сфере защиты прав интеллектуальной собственности. Предотвращенный материальный ущерб правообладателям составил 6,8 млрд (4,5 млрд) руб. Основными предметами правонарушений были алкогольная и табачная продукция, автозапчасти, биодобавки и медицинские изделия, парфюмерия, одежда и обувь¹⁹⁰.

Несмотря на сокращение объема контрафакта в 2019 году (до 12 млн единиц), размер предотвращенного ущерба увеличился до 8 млрд руб. Количество административных дел превысило 1 тыс. Наряду с одеждой и обувью преобладали игры, парфюмерия и косметика, телефоны и аксессуары, этикетки, эмблемы, нашивки и наклейки, упаковка¹⁹¹.

§ 2.7. Противодействие коррупционной преступности и обеспечение экономической безопасности

В соответствии с пунктом 43 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683, коррупция отнесена к числу основных угроз государственной и общественной безопасности. В целях искоренения причин и условий, ее порождающих, реализуются Национальная стратегия противодействия коррупции и национальные планы, в обществе формируется атмосфера неприемлемости данного явления, повышается ответственность, совершенствуется правоприменительная практика (п. 46 Стратегии).

Под **коррупцией**, согласно Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, понимается злоупотребление служебным положением, дача (получение) взятки, коммерческий подкуп либо иное незаконное исполь-

¹⁸⁹ На коллегии ФТС России подвели итоги работы в 2019 году и определили задачи на 2020 год: пресс-релиз ФТС России от 6 марта 2020 г. URL: <http://customs.ru/press/federal/document/229933/> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁹⁰ 16,2 млн единиц контрафакта выявлено в 2018 году: пресс-релиз ФТС России от 30 янв. 2019 г. URL: http://customs.ru/index.php?view=article&catid=40%3A2011-01-24-15-02-45&id=27150%3A--162-----2018-format=pdf&option=com_content (дата обращения: 17.03.2019).

¹⁹¹ Об осуществлении государственного контроля (надзора) в 2019 году...

зование физическим лицом своего должностного положения вопреки интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или имущественных услуг для себя или третьих лиц. То есть коррупция – это не что иное как злоупотребление властью для получения личной выгоды.

Наблюдавшаяся в последние годы тенденция сокращения числа регистрируемых коррупционных преступлений¹⁹² не отражает реальных масштабов коррупции в стране с учетом ее высокой латентности. Данный вывод коррелирует с оценкой международной организации «Transparency International» (ТИ). Согласно индексу восприятия коррупции (ИВК) Россия заняла 137-е из 180 мест, получив 28 баллов из 100 и оказавшись в одном ряду с Кенией, Либерией, Угандой, Мавританией, Парагваем и даже Папуа – Новой Гвинеей. Хуже оценки только у наших среднеазиатских соседей по СНГ – Таджикистана, Узбекистана и Туркменистана¹⁹³.

Как показал VII этап всероссийского опроса Торгово-промышленной палаты РФ «Бизнес – барометр коррупции», четверть из 48,7 тыс. предпринимателей (20% из которых ведут бизнес более 10 лет) постоянно сталкиваются с коррупцией, а еще 46% – редко. Наиболее коррупционными сферами госуправления остаются: получение разрешений, лицензий, аккредитации, контрольно-надзорная деятельность, регистрация сделок с недвижимостью и земельные отношения, а также госзакупки. При этом им все чаще навязываются различные товары, работы или услуги аффилированных с чиновниками организаций. Стоимость подобных издержек колеблется от 50 до 500 тыс. руб. Около половины опрошенных готовы сообщить о фактах коррупции только на условиях анонимности и обеспечения безопасности¹⁹⁴.

О существовании деловой коррупции наглядно свидетельствует и административная практика. По данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, в 2019 году за незаконное вознаграждение должностных лиц (ст. 19.28 КоАП РФ) оштрафовали 344 юридических лица (в 2018 году – 471, 2017 году – 477), из которых 37 (46 и 48) сделали это в крупном (1 млн руб.) и особо крупном (25 млн руб.) размерах. Иностран-

¹⁹² По данным Генеральной прокуратуры РФ, в 2018 году было выявлено 4,9 тыс. фактов искажения статотчетности, связанной с коррупцией (+9,4% к 2017 году).

¹⁹³ Индекс восприятия коррупции – 2019. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsii/> (дата обращения: 30.05.2020). Это составной индекс, измеряющий уровень восприятия коррупции в госсекторе различных стран. Страны ранжируются по шкале от 0 до 100 баллов. Ноль – высокий уровень восприятия коррупции, а 100 – низкий.

¹⁹⁴ Бизнес-барометр коррупции: проект Торгово-промышленной палаты Российской Федерации. URL: <http://ach.tpprf.ru/barometer/> (дата обращения: 30.05.2020).

ных компаний среди них не оказалось. В отличие от 2018 года судьи применяли конфискацию имущества в 12 случаях (в 2017 году – 20). Что касается взыскиваемости наложенных штрафов по вступившим в законную силу судебным решениям, то она по-прежнему невысока: из 184,8 млн было взыскано лишь 69,3 млн руб. (в 2018 году – 295,4 млн/63,9 млн руб., 2017 году – 270,2 млн/54,9 млн руб.)¹⁹⁵. И это, несмотря на появление с 14 августа 2018 года обеспечительных арестов имущества юридических лиц (ст. 27.20 КоАП РФ) и двухлетний запрет на участие в госзакупках (п. 7.1 ч. 1 ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ)¹⁹⁶.

Между тем превентивный потенциал, заложенный в статье 169 УК РФ («Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности»), используется крайне редко. По данным Судебного департамента при Верховном Суде России, за 2014–2019 годы по ней осудили всего 69 должностных лиц. Большинство из них наказали условным сроком или штрафом¹⁹⁷. Уголовно-правовой оценки удостоились факты злоупотреблений при предоставлении в аренду земельных участков, выдачи разрешительной документации, проведении проверок и т. д.

Главным тормозом развития института заявителей о фактах коррупции является, с одной стороны, боязнь мести (причинения имущественного или физического вреда) со стороны коррупционеров, а с другой – отсутствие доверия правоохранительным органам ввиду их коррумпированности. Как показал февральский опрос Федеральной службы охраны (ФСО) России, основными причинами возбуждения против них уголовных дел 41% предпринимателей называют личную заинтересованность правоохранителей, а 37,6% – конфликт с конкурентами. При этом неэффективной антикоррупционную деятельность правоохранителей посчитали 74,1% опрошенных (в 2017 году – 61,1%). Заметно увеличилась доля тех, кто не считает правосудие независимым и объективным: с 50% в 2017 году до 73,8% в 2020 году. Последствиями незаконного уголовного преследования бизнесменов стали утрата большей части имущественных активов, здоровья и деловой репутации¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Статистика Судебного департамента при Верховном Суде РФ...

¹⁹⁶ Сведения о факте привлечения организации к ответственности по ст. 19.28 КоАП вносятся в Реестр юридических лиц, привлеченных к административной ответственности за незаконное вознаграждение, ведение которого обеспечивает Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/register-of-illegal-remuneration/> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁹⁷ Статистика Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

¹⁹⁸ *Корня А.* В России все страшнее заниматься бизнесом (опрос ФСО 279 экспертов (адвокаты, правозащитники, ученые-юристы) и 189 предпринимателей, подвергавшихся уголовному преследованию, в 36 субъектах Российской Федерации) // Ведомости. 2020. 25 мая.

Во многих регионах практикуются незаконные отказы бизнесменам в получении субсидий и иных мер господдержки. Причем урезание субсидий одним организациям имело своей целью увеличение помощи другим, подконтрольным самим чиновникам. Несмотря на это обстоятельство, статья 289 УК РФ («Незаконное участие в предпринимательской деятельности»), предусматривающая до двух лет лишения свободы за незаконное покровительство, практически не востребована. За 2014–2019 годы по ней осудили всего 53 должностных лица. Как и в случае со статьей 169 УК РФ, назначенные им наказания, не были связаны с лишением свободы¹⁹⁹.

Распространенными видами давления на бизнес остаются частые и необоснованные проверки, а также приостановление их деятельности под надуманными предлогами (сегодня бизнес-процессы регламентируют более 9 тыс. устаревших правовых актов)²⁰⁰. В 2010–2017 годах органы прокуратуры отклоняли каждую вторую из миллиона предлагавшихся контролирующими органами проверок предпринимателей как несоответствующую закону. Вследствие этого их число заметно снизилось: в сводный план на 2018 год были включены всего 350 тыс. проверок (отклонены 62 тыс.)²⁰¹.

В период формирования плана на 2020 год прокуроры рассмотрели 456 тыс. предложений различных контролирующих органов о планируемых проверках юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В результате было отклонено 21% проверок, тем самым предотвращено незаконное вмешательство в деятельность 95 тыс. предпринимателей. Кроме того, до 31 декабря 2020 г. действует запрет на плановые проверки субъектов малого бизнеса. Данный запрет не распространяется на лиц, осуществляющих отдельные виды деятельности, где установлены категории риска или классы (категории) опасности, если за последние три года они привлекались к административной ответственности²⁰².

Перечень коррупционных преступлений закреплен в совместном указании Генпрокуратуры и МВД России от 24 января 2020 г. № 35/11/1. К ним относятся деяния, имеющие все нижеперечисленные признаки:

– наличие надлежащих субъектов, к которым относятся должностные лица, указанные в примечаниях к статье 285 УК РФ, лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, действующие от имени юридического лица, а также в некоммерческой организации,

¹⁹⁹ Статистика Судебного департамента при Верховном Суде РФ. Указ соч.

²⁰⁰ Сухаренко А. Российские чиновники: подозрения без наказания // Независимая газ. 2019. 24 сент.

²⁰¹ Реестр в помощь: как Генпрокуратура повышает прозрачность системы проверок. URL: <https://pravo.ru/opinions/view/138121/> (дата обращения 30.05.2020).

²⁰² Егоров И. Стали больше доверять // Рос. газ. 2020. 8 янв.

не являющейся государственным (муниципальным) органом и учреждением, указанным в примечаниях к статье 201 УК РФ;

– связь деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей; обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц);

– совершение преступления только с прямым умыслом.

Исключением являются преступления, хотя и не отвечающие указанным требованиям, но относящиеся к коррупционным в соответствии с ратифицированными Россией международно-правовыми актами и национальным законодательством, а также связанные с подготовкой условий для получения должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного представления такой выгоды.

Преступления, относящиеся к перечню без дополнительных условий: ст. 141.1, 184; п. «б» ч. 3 ст. 188; ст. 200.5, 201.1, 204, 204.1, 204.2; п. «а» ч. 2 ст. 226.1; п. «б» ч. 2 ст. 229.1; ст. 289, 290, 291, 291.1, 291.2 УК РФ.

Преступления, относящиеся к перечню при наличии определенных условий (корыстный мотив, статус субъекта): ст. 174, 174.1, 175; ч. 3 ст. 210, ст. 210.1; ст. 294, 295, 296, 302, 307, 309; п. «а» и «б» ч. 2 ст. 141; ч. 2 ст. 142; ст. 170, 200.4, 200.6, 201, 202; ч. 2 и 2.1 ст. 258.1; ст. 285, 285.1, 285.2, 285.3, 285.4; ч. 1 и 2 и п. «в» ч. 3 ст. 286; ст. 292; ч. 3 ст. 299; ч. 2 и 4 ст. 303; ст. 305; ч. 4 ст. 188; п. «в» ч. 3 ст. 226; ч. 3 ст. 226.1; ч. 2 ст. 228.2; п. «в» ч. 2 ст. 229; ч. 3 и 4 ст. 229.1; ч. 3 и 4 ст. 183; п. «б» ч. 4 ст. 228.1; п. «б» ч. 2 ст. 228.4; ч. 3 ст. 256; ч. 2 ст. 258; ч. 3 и 3.1 ст. 258.1; п. «в» ч. 2 и ч. 3 ст. 260; ч. 1 и 3 ст. 303; ст. 322.1, 322.2, 322.3 УК РФ.

Преступления, которые могут способствовать совершению коррупционных преступлений, связаны с их подготовкой, в том числе мнимой, условий для получения должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества либо незаконного представления такой выгоды: ст. 159, 159.1, 159.2, 159.3, 159.4, 159.5, 159.6, ст. 169, 178, 179 УК²⁰³.

Несмотря на регулярное совершенствование антикоррупционного законодательства, правоприменительная практика в данной сфере меняется медленно. Так, в 2018 году число коррупционных преступлений увеличилось всего на 2,9% (с 29,6 до 30,4 тыс.). Прирост таких преступлений произошел

²⁰³ О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации...

в 47 субъектах Российской Федерации, а снижение в 36. Однако их удельный вес в общей структуре зарегистрированных преступлений остается незначительным – 1,5% (или 20,8 преступлений на 100 тыс. населения). Фактически на уровне 2017 года осталось количество установленных коррупционеров – 15,9 тыс., из них 10,2 тыс. – должностных лиц. Размер материального ущерба от коррупционных преступлений вырос на 66% – с 39,6 до 65,7 млрд руб. Однако добровольно было возмещено, изъято и арестовано имущества по уголовным делам было лишь на 46,5 млрд (2017 году – 26,5 млрд.) руб.²⁰⁴.

Не изменилась ситуация и в 2019 году: количество коррупционных деяний увеличилось всего на 1,6% (за их совершение привлекли 15,7 тыс. человек, что соответствует показателю 2018 года). Только фактов взяточничества оказалось почти на 11% больше (13,8 тыс.), и то за счет мелких – 5,4 тыс. (табл. 2)²⁰⁵. Причиненный ими ущерб составил 55,1 млрд руб., или 8,8% от общей суммы ущерба по всем видам преступлений. При этом добровольно коррупционеры возместили лишь 4,1 млрд руб., а изъять у них имущества, денег и ценностей удалось на 1,5 млрд руб. Стоимость имущества, арестованного в ходе следствия, составила 18,2 млрд руб.²⁰⁶.

Таблица 2.

Динамика коррупционных преступлений, размера причиненного ими материального ущерба, а также осужденных за них лиц за 2014–2019 гг.

Показатели	Годы					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Количество коррупционных преступлений, в том числе должностных (Глава 30 УК РФ)	32 204 19 899	32 455 20 571	32 924 17 477	29 634 12 213	30 495 13 262	30 991 13 949
Из них фактов взяточничества	12 355	13 938	10 758	12 111	12 527	13 867
Материальный ущерб, млрд руб.	39,3	43,7	78,4	39,6	65,7	55,1
Осуждено лиц	11 000	11 499	19 905	17 334	16 607	15 562
Из них к лишению свободы	1 300	1 564	1 670	1 475	1 383	1 463

Источник: ГИАЦ МВД РФ, Судебный департамент при ВС России

²⁰⁴ Состояние законности и правопорядка в России за 2018 год: доклад Генерального прокурора РФ. М., 2019.

²⁰⁵ Состояние преступности в России за 2019 год...

²⁰⁶ Егоров И. Взятка в особом размере // Рос. газ. 2020. 30 марта.

В общей структуре коррупционной преступности традиционно преобладают взяточничество, в том числе мелкое, мошенничества с использованием служебного положения, присвоения/растраты и служебный подлог. На злоупотребление должностными полномочиями и их превышение приходится менее 3%, также как и на коммерческий подкуп²⁰⁷.

Наибольшее количество коррупционных преступлений регистрируется в Центральном (в основном в Москве), Приволжском (Башкирия, Татарстан и Самарская область), Сибирском (Красноярский край и Новосибирская область) и Южном (Краснодарский край и Ростовская область) ФО, а наименьшее – в Дальневосточном (в Приморском крае)²⁰⁸.

Несмотря на наметившийся прирост, количество коррупционных преступлений, совершенных в крупном/особо крупном размере либо причинивших крупный ущерб (в 2019 году – 5408, 2018 году – 5365, 2017 году – 5136), а также в составе организованных групп и преступных сообществ (1136, 972, 723), остается незначительным²⁰⁹.

Как показывает практика, борьба с «верхушечной» коррупцией сводится к уголовному преследованию региональных чиновников или сотрудников полиции. По подсчетам Следственного комитета РФ, за период с 2011 по I полугодие 2019 года в качестве обвиняемых по направленным в суд уголовным делам о коррупционных преступлениях привлекли 5 038 лиц, обладавших особым правовым статусом. В их числе более 3 тыс. депутатов органов местного самоуправления и выборных глав муниципальных образований, 94 депутата региональных законодательных органов, 604 следователя различных ведомств (122 Следственного комитета, 119 прокуроров и 35 судей). Однако далеко не всем из них в качестве наказания были назначены реальный (длительный) срок лишения свободы, крупный штраф или конфискация имущества²¹⁰.

Несмотря на ряд громких уголовных дел в отношении губернаторов, министров и сенаторов восприятие антикоррупционных усилий властей населением далеко неоднозначное. Как показал мартовский опрос Фонда «Общественное мнение», более половины (55%) россиян не верят в положительные результаты борьбы с коррупцией. В том, что в ближайшие годы удастся заметно снизить ее уровень, уверены 27% респондентов (годом ранее – 37%). Каждый третий россиянин убежден в том, что руководство страны

²⁰⁷ Состояние преступности в России за 2019 год...

²⁰⁸ Состояние преступности в России за 2016-2019 годы...

²⁰⁹ Егоров И. Взятка в особом размере. Указ. соч.

²¹⁰ Об ужесточении уголовного законодательства и борьбе с откатами: интервью Председателя Следственного комитета РФ А. Бастрыкина // Известия. 2019. 16 июля.

может, но не хочет бороться с коррупцией. Примерно столько же заявили о том, что власти хотят, но не могут решить эту проблему. В том, что руководство страны и не хочет, и не может убеждены 17% населения. Таким образом, в способности властей эффективно противостоять коррупции сомневаются 78% россиян. Среди молодых людей с высшим образованием этой позиции придерживаются 80%, а среднего возраста – 87%²¹¹.

§ 2.8. Теневая экономика и противодействие ей

Кризисная экономическая ситуация, связанная с неэффективным управлением и выбранной моделью развития, привела к росту ненаблюдаемой (теневой) экономики, охватывающей деятельность по производству товаров и услуг, не учитываемую регулярным статистическим наблюдением, которая подлежит включению в расчеты валового внутреннего продукта (ВВП)²¹².

Приоритетным для государств-участников СНГ является получение оценок теневой экономики производственным методом, когда при расчете ВВП как суммы добавленной стоимости производятся досчеты к показателям выпуска, промежуточного потребления и валовой добавленной стоимости отраслей и секторов, где имеются значительные объемы ненаблюдаемой деятельности, прежде всего, в неформальном секторе.

В расчетах ВВП как суммы доходов оценки теневой экономики отражаются как добавление к валовой прибыли и валовому смешанному доходу отраслей и секторов (в размере досчетов к валовой добавленной стоимости или за вычетом досчетов на скрытую оплату труда). При наличии последних соответственно корректируется показатель оплаты труда.

В настоящее время при корректировке валовой добавленной стоимости на «операции, не наблюдаемые прямыми статистическими методами» (в 2016 году – 13,6%, 2017 году – 12,6%, 2018 году – 11,6% к ВВП; в абсолютных цифрах – это триллионы рублей) Федеральная служба государственной статистики (Росстат) выделяет лишь две категории: теневые операции всех юридических лиц (5,1%, 4,3%, 4%) и все операции неформального сектора, включая продукцию, произведенную домохозяйствами для собственных нужд (9,9%, 8,3%, 7,7%)²¹³. Большая часть корректировки относится

²¹¹ Перспективы борьбы с коррупцией в России. URL: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14186> (дата обращения: 17.03.2019). Опрос 1,5 тыс. граждан РФ от 18 лет и старше, 53 субъекта РФ, 104 населенных пункта. Статпогрешность не превышает 3,6%.

²¹² Межгосударственный статистический комитет СНГ: рекомендации по совершенствованию оценок ненаблюдаемой экономики. М., 2000. С. 2-3.

²¹³ Национальные счета России в 2014–2018 годы. М.: Росстат, 2019. URL: http://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Nac-sch_2014-018.pdf (дата обращения: 30.05.2020).

к операциям с недвижимостью, аренде и предоставлению услуг, торговле и ремонту автомашин, сельскому, лесному и рыбному хозяйству²¹⁴.

По подсчетам Росфинмониторинга, в 2018 году объем теневой экономики достиг 20 трлн руб., или около 20% ВВП (см. рис. 6). Эта цифра превышает не только расходы федерального бюджета за 2019 год (18,2 трлн руб.), но и суммарную выручку «Газпрома» и «Роснефти» (5,1 и 8,6 трлн руб.), а также составляет почти треть всех денежных доходов населения страны (61,9 трлн руб.) за прошлый год.

В теневую экономику Росфинмониторинг включает такие показатели, как серый импорт (ввоз товаров с занижением таможенных пошлин за счет недостоверного декларирования); уклонение от уплаты налогов и сборов; а также выплату «серых» зарплат²¹⁵.



Рис. 6. Теневая экономика России

²¹⁴ Старостина Ю. Росстат измерил «невидимую» экономику России. URL: <https://www.rbc.ru/economics/29/08/2019/5d651ed89a79474a0d725030/> (дата обращения: 30.05.2020).

²¹⁵ Солопов М. ВВП отбрасывает тень. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2019/02/22/5c6c16d99a79477be70257ee/> (дата обращения: 20.05.2020).

Однако существуют и альтернативные оценки. Согласно исследованию «Индекса теневой экономики в России в 2017–2018 годах», проведенному эстонскими профессорами Стокгольмской школы экономики Т. Путнинсом и А. Саукой, в 2018 году объем теневой экономики России составлял 44,7% ВВП (в 2017 году – 45,8% ВВП). В качестве двух основных ее составляющих исследователи выделяют «серую» зарплату и предоставление неполных сведений о полученной прибыли. Полученные результаты подтверждают мнение о том, что молодые компании более склонны к участию в теневой экономике, используя уклонение от уплаты налогов в качестве конкурентного преимущества. Не гнушаются компании и взяточничеством: в 2018 году четверть своего дохода 500 опрошенных компаний потратили на выплату взяток, а размер «отката» за получение выгодного госконтракта достиг 20,6% от его стоимости²¹⁶.

Существенную роль в оценке теневой экономики играет показатель неформальной занятости населения. К неформально занятым Росстат относит лиц, работающих на предприятиях, не зарегистрированных в качестве юридических лиц: самозанятых, фермеров, индивидуальных предпринимателей и лиц, работающих на них по найму. Работники, с которыми не оформлен трудовой договор или получающие «серую» зарплату, сюда не включаются.

По оценкам Росстата, в 2018 году общее число занятых в неформальном секторе экономики достигло 14,6 млн человек (20,1% экономически активного населения). Для сравнения: в 2008 году данный показатель был равен 12 млн человек (19%). Численность неформально занятых оценивается как разница между числом всех занятых в экономике (людей спрашивают, выполняют ли они какую-либо оплачиваемую деятельность) и количеством рабочих мест, замещенных в юридических лицах (см. табл. 3)²¹⁷.

Во II квартале 2019 года доля неформалов выросла почти на 1,5 млн человек (по сравнению с предыдущим кварталом) и достигла 15,2 млн человек, или 21,3% от общей численности занятых. В неформальном секторе по-прежнему трудится больше мужчин (8,3 млн), чем женщин (6,8 млн). Для подавляющего большинства из них такая работа является единственной. Остальные совмещают ее с официальной.

²¹⁶ *Sauka A., Putnis T.* Shadow economy index of Russia for 2017–2018. URL: <https://www.sseriga.edu/shadow-economy-index-russia/> (дата обращения: 30.05.2020).

²¹⁷ *Фейнберг А.* В России выросла неформальная занятость. URL: <https://www.rbc.ru/economics/27/03/2019/5c9a3ea19a7947d947c377c5/> (дата обращения: 20.05.2020); Труд и занятость в России. М.: Росстат. 2019. С. 39-41.

Таблица 3.

Изменение численности занятых в неформальном секторе*, млн человек)

Год	Всего	Только в неформальном секторе	В том числе в неформальном и формальном секторах	Из них		Доля занятых в неформальном секторе от общей численности занятых, %
				с основной работой в неформальном секторе	с дополнительной работой в неформальном секторе	
2015	14,8	13,5	1,28	0,024	1,26	20,5
2016	15,4	13,8	1,53	0,023	1,5	21,2
2017	14,3	13,4	0,95	0,016	0,94	19,8
2018	14,6	13,7	0,92	0,018	0,9	20,1

* Старше 15 лет

Источник: Росстат

По количеству неформалов лидируют следующие сферы экономики: торговля и ремонт автомашин, сельское и лесное хозяйство, строительство и транспорт. В региональном разрезе высокий уровень такой занятости наблюдается в регионах Северного Кавказа: Чечне (65,5% от всего занятого населения), Ингушетии (50%), Кабардино-Балкарии (49,6%) и Дагестане (43,7%). Немного меньше неформалов на Алтае и в Крыму (по 41,3%), Ставрополье (41,6%) и Бурятии (40,5%)²¹⁸.

Если каждый неформально занятый получает среднюю для своего региона зарплату, недополученный доход бюджетов всех уровней составляет около 3 трлн руб. (900 млрд руб. доходов от уплаты налога на доходы физических лиц (НДФЛ) и 2 трлн руб. страховых взносов во внебюджетные фонды), или 3% ВВП, подсчитали экономисты рейтингового агентства «Национальные кредитные рейтинги» (НКР) на основе сопоставления статданных Федеральной налоговой службы (ФНС) о зарплатах, с которых был уплачен НДФЛ, и Росстата²¹⁹.

Основными причинами роста неформальной занятости остаются: ухудшение экономической ситуации в стране; высокий уровень налогообложения и избыточный госконтроль субъектов малого и среднего бизнеса, который привел к уходу в тень части компаний; снижение реальных доходов населения, в результате чего часть граждан была вынуждена прибегнуть к поиску дополнительных заработков.

²¹⁸ Гальчева А. Росстат сообщил о росте неформальной занятости. URL: <https://www.rbc.ru/economics/05/09/2019/5d6e74fb9a794709eeba4f8c/> (дата обращения: 30.05.2020).

²¹⁹ Невидимые граждане: аналитический обзор рейтингового агентства НКР от 10 дек. 2019 г. URL: https://www.ratings.ru/files/research/macro/NCR_LaborStat_Dec2019.pdf (дата обращения: 30.05.2020).

§ 2.9. Противодействие криминальным угрозам экономической безопасности

Обеспечением экономической безопасности является реализация органами государственной власти и местного самоуправления, Центробанком России во взаимодействии с институтами гражданского общества комплекса политических, организационно-правовых, социально-экономических, информационных и иных мер, направленных на противодействие вызовам и угрозам экономической безопасности и защиту национальных интересов в экономической сфере.

Для минимизации масштабов перечисленных в Стратегии криминальных угроз были предложены следующие меры: *не допускать избирательного правоприменения в отношении предпринимателей; предупредить рейдерские захваты, преднамеренные банкротства и другие преступления в хозяйственно-финансовой сфере, в том числе совершаемые с помощью правоохранительных и контролирующих органов; предотвращать появление коррупционных схем взаимодействия госорганов и бизнесменов.*

В целях реализации положений Стратегии за период с 2017 года по июнь 2020 года были приняты следующие организационно-правовые меры:

– Федеральным законом от 26 июля 2017 г. № 203-ФЗ²²⁰ (вступил в силу с 28 августа 2017 г.) внесены поправки в Уголовный кодекс Российской Федерации, направленные на декриминализацию алкогольного рынка. Уголовно наказуемыми стали такие деяния, как «Незаконное производство и (или) оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (ст. 171.3) и «Незаконная розничная продажа алкогольной и спиртосодержащей продукции» (ст. 171.4). Крупным размером в статье 171.3 УК РФ признается стоимость этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, производство и (или) оборот которых осуществляются без лицензии, превышающая 100 тыс. руб., а особо крупным – 1 млн руб. Под незаконной продажей алкогольной продукции понимается ее розничная продажа физическим лицом либо индивидуальным предпринимателем, за исключением розничной продажи вина, осуществляемой сельхозпроизводителями (крестьянско-фермерскими хозяйствами) в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства». Наряду с этим была ужесточена ответственность за сбыт и изготовление поддельных акцизных марок и знаков соответствия алкогольной продукции (ст. 327.1 УК РФ);

²²⁰ Рос. газ. 2017. 31 июля.

– Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 250-ФЗ²²¹ (вступил в силу 10 августа 2017 г.) в целях сокращения неформальной занятости введена уголовная ответственность за уклонение граждан (организаций) от уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное и медицинское страхование в крупном и особо крупном размерах, а также за сокрытие денежных средств либо имущества организации (индивидуального предпринимателя), за счет которых должно производиться взыскание таких взносов. Одновременно с этим появился новый состав преступления – уклонение граждан (организаций) от уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в государственный внебюджетный фонд в крупном или особо крупном размерах (ст. 199.3–199.4 УК РФ);

– Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 387-ФЗ²²² (вступил в силу 16 декабря 2017 г.) дополнил Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации Главой 55.1, определяющей порядок признания и исполнения приговора иностранного суда в части конфискации преступных доходов, находящихся на территории России. Под ними понимается имущество, перечисленное в ст. 104.1 УК РФ;

– Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 469-ФЗ дополнил Уголовный кодекс РФ статьями 201.1 и 285.4, предусматривающими ответственность за злоупотребления должностными полномочиями при выполнении гособоронзаказа, которые в случае наступления тяжких последствий наказываются лишением свободы на срок от 5 до 10 лет с лишением права занимать определенные должности на срок до 5 лет²²³;

– Распоряжением Правительства РФ от 29 марта 2018 г. № 533-р²²⁴ был утвержден план реализации Стратегии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации до 2025 года²²⁵;

– Федеральным законом от 23 апреля 2018 г. № 111-ФЗ²²⁶ ужесточена уголовная ответственность за мошенничество с использованием электронных средств платежа (ст. 159.3 УК РФ) и мошенничество в сфере компьютерной информации (ст. 159.6 УК РФ);

²²¹ Рос. газ. 2017. 4 авг.

²²² Рос. газ. 2017. 8 дек.

²²³ Рос. газ. 2017. 31 дек.

²²⁴ URL: <http://government.ru/docs/31968/> (дата обращения: 17.03.2019).

²²⁵ Утв. распоряжением Правительства РФ от 5 дек. 2016 г. № 2592-р. URL: <http://government.ru/docs/25584/> (дата обращения: 17.03.2019).

²²⁶ Рос. газ. 2018. 25 апр.

– Федеральным законом от 23 апреля 2018 г. № 99-ФЗ²²⁷ введена уголовная ответственность за злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд (ст. 200.4 УК РФ) и подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок (ст. 200.5 УК РФ);

– Федеральным законом от 27 июня 2018 г. № 157-ФЗ²²⁸ ужесточена уголовная ответственность за незаконную добычу (вылов) водных биоресурсов (ст. 256 УК РФ) и незаконную добычу и оборот особо ценных диких животных и водных биоресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу России или охраняемых международными договорами Российской Федерации (ст. 258.1 УК РФ);

– Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 439-ФЗ ратифицирована Конвенция Совета Европы по контрафактной медицинской продукции и аналогичной преступной деятельности, представляющей угрозу для здравоохранения (MEDICRIME)²²⁹ (вступила в силу 1 июля 2018 г.). Согласно ее положениям, Россия присоединяется к общеевропейской межгосударственной комиссии по борьбе с фальсификатом, а органом ее взаимодействия с европейскими партнерами станет Росздравнадзор;

– Федеральным законом от 29 июля 2018 г. № 229-ФЗ²³⁰ введена уголовная ответственность за самовольное подключение к нефтепроводам, нефтепродуктопроводам и газопроводам либо приведение их в негодность (ст. 215.3 УК РФ);

– Федеральным законом от 29 июля 2018 г. № 227-ФЗ²³¹ ужесточена уголовная ответственность за незаконные организацию и проведение азартных игр (ст. 171.2 УК РФ);

– Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 298-ФЗ²³² внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части ареста имущества юридического лица в целях обеспечения исполнения им постановления о назначении административного наказания за незаконное вознаграждение должностного лица (ст. 19.28 КоАП РФ), а также срока уплаты штрафа (сокращен с 60 до 7 дней). Кроме того, юридическое лицо может быть освобождено от административной ответственности,

²²⁷ Рос. газ. 2018. 25 апр.

²²⁸ Рос. газ. 2018. 29 июня.

²²⁹ О ратификации Конвенции Совета Европы о борьбе с фальсификацией медицинской продукции и сходными преступлениями, угрожающими здоровью населения: федер. закон РФ от 29 дек. 2017 г. № 439-ФЗ // Рос. газ. 2017. 31 дек.

²³⁰ Рос. газ. 2018. 31 июля.

²³¹ Рос. газ. 2018. 31 июля.

²³² Рос. газ. 2018. 6 авг.

если способствовало выявлению такого правонарушения или связанного с ним преступления, проведению административного расследования, либо в отношении него имело место вымогательство. Данная норма введена в целях побуждения бизнесменов к своевременному информированию правоохранительных органов о преступной деятельности должностных лиц;

– Федеральный закон от 12 ноября 2018 г. № 420-ФЗ²³³ ужесточил уголовную ответственность за фиктивную постановку на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в Российской Федерации (ст. 322.3 УК РФ);

– Федеральный закон от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «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)»²³⁴. Эксперимент рассчитан на десять лет, с января 2019 по декабрь 2028 года, и распространяется на самозанятых граждан, чей максимальный доход не превышает 2,4 млн руб. в год (200 тыс. руб. в месяц). Для граждан, работающих с физическими лицами, налоговая ставка составит 4%, а с юридическими лицами или индивидуальным предпринимателям – 6%. Налоги уплачиваются через мобильное приложение ФНС России «Мой налог» ежемесячно, не позднее 25-го числа. Для зарегистрированных самозанятых предусмотрены штрафы от нелегализованной суммы: в размере 20% от суммы нарушения, а при повторной неуплате (в течение 6 месяцев после первого случая) – 100%. Участники эксперимента освобождаются от уплаты налога на доходы физических лиц (НДФЛ) и налога на добавленную стоимость (НДС), за исключением случаев ввоза товаров в Россию. Ожидается, что 63% от введенного налога будут направляться в региональные бюджеты, а оставшиеся 37% – в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС). На конец 2019 года в реестре самозанятых значилось 337 тыс. человек (заплатили около 1 млрд рублей в виде налога). С января 2020 года указанный налоговый режим действует еще в 19 регионах страны;

– Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 533-ФЗ²³⁵ (вступил в силу 8 января 2019 г.) расширил перечень преступлений, уголовные дела по которым подлежат прекращению при условии возмещения причиненного ущерба. В него были включены мошенничество, сопряженное с неисполнением договорных обязательств, и преступления небольшой тяжести:

²³³ Рос. газ. 2018. 14 авг.

²³⁴ Рос. газ. 2018. 30 нояб.

²³⁵ Рос. газ. 2018. 29 дек.

присвоение авторства (плагиат), нарушение изобретательских и патентных прав, присвоение/растрата, причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием. В свою очередь УПК РФ был дополнен статьей 164.1, определяющей исключительные случаи изъятия электронных носителей информации по уголовным делам, а также порядок копирования содержащейся на них информации;

– Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 520-ФЗ²³⁶ введена уголовная ответственность за заведомо ложное экспертное заключение в сфере государственных и муниципальных закупок (ст. 200.6 УК РФ);

– Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 530-ФЗ²³⁷ ужесточена уголовная ответственность за фальсификацию финансовых документов учета и отчетности финансовой организации (ст. 172.1 УК РФ), а также введена ответственность за невнесение в финансовые документы учета и отчетности кредитной организации сведений о размещенных физическими лицами и индивидуальными предпринимателями денежных средствах (ст. 172.3 УК РФ);

– Федеральный закон от 1 апреля 2019 г. № 46-ФЗ²³⁸ (вступил в силу 12 апреля 2019 г.) ужесточил уголовную ответственность за организацию преступного сообщества или участие в нем (ст. 210 УК РФ). В частности, увеличены размер штрафа за создание преступного сообщества (с 1 до 5 млн руб.), срок лишения свободы и штрафы за участие в преступном сообществе, а также размер штрафа, если преступления совершены лицом с использованием служебного положения. Наказуемым стало и участие в собрании руководителей преступных сообществ или организованных групп в целях координации их действий, создания устойчивых связей между ними, разработки планов и создания условий для совершения преступлений, раздела сфер влияния и преступных доходов между ними и их участниками (от 12 до 20 лет лишения свободы со штрафом до 1 млн руб.);

– приказами ФНС России от 4 декабря 2018 г. № ММВ-7-17/784@²³⁹ и № ММВ-7-17/785@²⁴⁰ в конце 2018 года был утвержден перечень госу-

²³⁶ Рос. газ. 2018. 29 дек.

²³⁷ Рос. газ. 2018. 29 дек.

²³⁸ Рос. газ. 2019. 3 апр.

²³⁹ Об утверждении Перечня государств (территорий), с которыми осуществляется автоматический обмен финансовой информацией: приказ ФНС России от 4 дек. 2018 г. № ММВ-7-17/784@. Утратил силу в связи с изданием приказа ФНС России от 21 нояб. 2019 г. № ММВ-7-17/582@.

²⁴⁰ Об утверждении Перечня иностранных государств (территорий), с компетентными органами которых осуществляется автоматический обмен страновыми отчетами: приказы ФНС России от 4 декабря 2018 г. № ММВ-7-17/785@. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72037062/> (дата обращения: 24.03.2020).

дарств (территорий), с компетентными органами которых у ФНС России установлен автоматический обмен финансовой информацией. В него вошли Катар, Китай, Коста-Рика, Нигерия, Бермуды и Кюрасао²⁴¹. Напомним, что с 1 июля 2015 г. в России вступила в силу Конвенция, разработанная Организацией экономического сотрудничества и развития, о взаимной административной помощи по налоговым делам. В этой связи ФНС России были подписаны международные соглашения об обмене отчетами и финансовой информацией, а в Налоговом кодексе РФ появились нормы, направленные на их реализацию. Наряду с этим был расширен перечень государств (территорий), с которыми осуществляется автоматический обмен налоговой информацией – сведениями, полученными от российских организаций и об их клиентах, не являющихся налоговыми резидентами Российской Федерации. Список стран увеличился с 62 до 75, а территорий – с 11 до 13. В числе новых – Азербайджан, Аруба, Багамы, Бахрейн, Гренада, Катар, Кувейт, Маршалловы острова, Монако, ОАЭ, Гонконг и Макао²⁴².

В феврале 2019 года был опубликован приказ ФНС России от 4 декабря 2018 г. № ММВ-7-17/786@ «Об утверждении Перечня государств (территорий), не обеспечивающих обмен информацией для целей налогообложения с Российской Федерацией», который включает 100 стран и 18 территорий. По сравнению с 2017 годом ФНС России удалось договориться об обмене информацией еще с семью офшорными юрисдикциями (Сейшелы, Лихтенштейн, Белиз, Монако, Сент-Китс и Невис, острова Мэн и Гернси). Указанный перечень носит не только информационный характер, но играет ключевую роль при определении правил налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний (КИК), принадлежащих налоговым резидентам РФ. Владельцам компаний из «черного списка» ФНС необходимо лично платить налог на всю нераспределенную прибыль КИК²⁴³;

– Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 79-ФЗ²⁴⁴ была ратифицирована (24 ноября 2016 г.) многосторонняя Конвенция ОЭСР по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения.

²⁴¹ Расширены перечни стран, с которыми ФНС России обменивается налоговой информацией: пресс-релиз Информационно-правового портала «Гарант.ру» от 28 дек. 2018 г. URL: <http://www.garant.ru/news/1236009/> (дата обращения 17.03.2019).

²⁴² Утверждены перечни стран, с которыми у ФНС России установлен автоматический обмен налоговой информацией: пресс-релиз Информационно-правового портала «Гарант.ру» от 29 июня 2018 г. URL: <http://www.garant.ru/news/1204868/> (дата обращения: 17.03.2019).

²⁴³ *Илюхин А.* Черный список сужается. URL: <https://www.forbes.ru/biznes/371961-chernyy-spisok-suzhaetsya-kak-ofshornye-yurisdikcii-vyhodyat-iz-teni/> (дата обращения: 17.03.2020).

²⁴⁴ Рос. газ. 2019. 8 мая.

Ратификация многосторонней Конвенции позволит сократить применение схем международного налогового планирования, в результате которых прибыль перемещается в государства, где она не облагается налогом или облагается по пониженной ставке, что приводит к значительным потерям бюджета в части налога на прибыль. Конвенция предоставляет возможность вносить согласованные изменения в действующие²⁴⁵ соглашения об избежании двойного налогообложения по налогам на доход без необходимости проводить двусторонние переговоры по каждому из них;

– Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 112-ФЗ²⁴⁶ продлил срок действия гарантий, предусмотренных Уголовным кодексом РФ в отношении лиц, представивших специальные декларации в ходе «амнистии капиталов». Согласно изменениям, внесенным в часть 3 статьи 76.1 Уголовного кодекса РФ, лицо освобождается от ответственности при выявлении факта совершения им до 1 января 2019 г. деяний, содержащих признаки составов преступлений, предусмотренных ст. 193, ч.1-2 ст. 194, ст. 198, 199, 199.1, 199.2 УК РФ, при условии добровольного декларирования им активов и счетов (вкладов) в банках в рамках их перевода в российскую юрисдикцию;

– распоряжением Правительства РФ от 17 июня 2019 г. № 1314-р была утверждена межведомственная программа действий по выявлению и пресечению картелей и других ограничивающих конкуренцию соглашений на 2019–2023 годы²⁴⁷, предусматривающая внесение поправок в УК РФ, УПК РФ, КоАП РФ и в Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»²⁴⁸. Кроме того, документом предусмотрено обучение сотрудников федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры и Следственного комитета методике выявления, раскрытия и расследования правонарушений, приведших к ограничению конкуренции, а также налаживание межведомственного и международного взаимодействия для более эффективного противодействия картелям. В программе обозначены два целевых показателя: 1) количество дел против картелей с объемом торгов менее 50 млн руб. или ущербом менее 10 млн руб. к 2023 году должно сократиться на 30 единиц; 2) отношение возбужденных административных дел к количеству постановлений о наложении штрафов, переданных судебным приставам, должно вырасти с 17% до 30%. В результате

²⁴⁵ Российской Федерацией с иностранными государствами заключено 71 соглашение.

²⁴⁶ Рос. газ. 2019. 31 мая.

²⁴⁷ URL: <http://government.ru/docs/37183/> (дата обращения: 30.05.2020).

²⁴⁸ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/ (дата обращения: 30.05.2020).

в 2019 году количество малозначительных дел сократилось на 8%. Ответственным за исполнение программы назначена Федеральная антимонопольная служба²⁴⁹. Также сотрудники Управления ФАС по борьбе с картелями включены в подгруппу «Правоохранительный блок» межведомственной рабочей группы по мониторингу и контролю за эффективностью реализации национальных и федеральных проектов при президиуме Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам;

– Федеральным законом от 26 июля 2019 г. № 207-ФЗ²⁵⁰ (вступил в силу 27 июля 2020 г.) введена уголовная ответственность за осуществление деятельности по проведению техосмотра автомашин без соответствующей аккредитации (ст. 171 УК РФ): штраф до 300 тыс. руб. или до 480 часов обязательных работ, либо арест до полугода. Такая мера позволит эффективнее противостоять порочной практике массового оформления диагностических карт без реального проведения процедуры техосмотра. Согласно постановлению Правительства РФ от 28 мая 2020 г. № 777 «О государственном контроле (надзоре) за организацией и проведением технического осмотра транспортных средств»²⁵¹, полномочия по контролю за деятельностью операторов техосмотра возвращены МВД России. В свою очередь Российский союз автостраховщиков (РСА) будет контролировать характеристики и перечень средств диагностики, программное обеспечение, средства фиксации транспортного средства и помещения, в которых проводится техосмотр;

– Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 468-ФЗ «О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации» (вступил в силу с 26 июня 2020 г.)²⁵² установил технологические правила производства винодельческой продукции, включая запрещенные приемы, особенности маркировки и розничной продажи, условия и порядок господдержки. Предусмотрены особые требования к сырью и материалам, обязательные требования к этикетке, которая не должна вводить в заблуждение. Для защиты потребителей введен запрет на производство, реализацию и ввоз контрафактной (фальсифицированной) продукции (ст. 47). Расходы, связанные с уничтожением такой продукции, возмещаются их владельцем, а порядок уничтожения устанавливается Правительством Российской Федерации;

– Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 500-ФЗ²⁵³ ужесточил уголовную ответственность за незаконный оборот янтаря и нефрита (ст. 191

²⁴⁹ Штрафов за картели могут собирать больше // Ведомости. 2019. 27 июня.

²⁵⁰ Рос. газ. 2019. 31 июля.

²⁵¹ URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74105808/> (дата обращения: 30.05.2020).

²⁵² Рос. газ. 2019. 31 дек.

²⁵³ Рос. газ. 2019. 31 дек.

УК РФ): ответственность будет наступать не только за незаконный оборот драгоценных металлов, камней или жемчуга, но и за совершение сделок, связанных с самовольно добытым янтарем, нефритом или иными полудрагоценными камнями, а равно за их незаконные хранение, перевозку или пересылку, за исключением ювелирных и бытовых изделий. Ранее административно наказанным по статье 7.5 КоАП РФ камнеискателям в этом случае грозит штраф до 1 млн руб. либо лишение свободы на срок до двух лет со штрафом от 100 до 200 тыс. руб. Если речь идет о крупной партии камней, стоимость которой превышает 2,2 млн руб., штраф увеличится до 2 млн руб., а срок лишения свободы – до 4-х лет со штрафом в 500 тыс. руб. Законом предусмотрен повышенный штраф в 5 млн руб. в случае совершения преступления организованной группой лиц, при этом срок лишения свободы для них увеличивается до шести лет со штрафом до 1 млн руб. Наряду с этим статья 255 («Нарушение правил охраны и использования недр») Уголовного кодекса РФ была дополнена частью второй, предусматривающей ответственность за самовольную добычу янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней, а также частью третьей об ответственности за самовольную добычу этих камней в крупном размере. Согласно примечанию к данной статье, крупной будет признаваться стоимость камней, превышающая 1 млн руб.²⁵⁴;

– федеральные законы от 1 апреля 2020 г. № 95-ФЗ и №89-ФЗ²⁵⁵ ужесточили уголовную (ст. 238.1 УК РФ – от 4 до 6 лет лишения свободы со штрафом до 2,5 млн руб.) и административную (ст. 6.33 КоАП РФ – штрафы от 75 тыс. до 6 млн руб.) ответственность за онлайн-продажу фальсифицированных, недоброкачественных, контрафактных и незарегистрированных лекарств, биодобавок (БАДов) и медицинских изделий на сумму более 100 тыс. руб.²⁵⁶.

– Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. №73-ФЗ²⁵⁷ (вступил в силу 12 апреля 2020 г.) изменил порядок определения крупного и особо крупного размеров недоимки по налоговым преступлениям (ст. 198-199.1, 199.3-199.4 УК РФ). Законодатель отказался от расчета относительных величин (долей в процентах) при определении крупного и особо крупного размеров, сохранив твердые (фиксированные) пороговые суммы, превышение которых возможно только в пределах трех финансовых лет подряд. В новой редакции примечания 1 к статьям 199 и 199.1 УК РФ крупным размером признается

²⁵⁴ Сухаренко А. Испугает ли тюрьма охотников за драгоценными камнями? // Независимая газ. 2020. 24 марта.

²⁵⁵ Рос. газ. 2020. 6 апр.

²⁵⁶ Сухаренко А. Россияне в условиях пандемии пьют все больше поддельных лекарств // Независимая газ. 2020. 15 апр.

²⁵⁷ Рос. газ. 2020. 6 апр.

сумма налогов, сборов и страховых взносов, превышающая 15 млн руб., а особо крупным – 45 млн руб. (ранее – более 5 и 15 млн руб.).

Изменилось и примечание к статье 199.4 УК РФ («Уклонение страхователя-организации от уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в государственный внебюджетный фонд»), в результате чего крупной будет считаться сумма, превышающая 6 млн руб., а особо крупной – 30 млн руб. (ранее – более 2 и 10 млн руб.)

Наряду с этим существенно выросли суммы, признаваемые крупным и особо крупным размерами уклонения от исполнения обязанностей по репатриации денежных средств. В новом примечании к статье 193 Уголовного кодекса РФ крупным размером признается сумма незачисленных или невозвращенных денежных средств в течение одного года, превышающая 100 млн, а особо крупным – 150 млн руб. (ранее – 9 млн и 45 млн руб.). Второе нововведение связано с появлением дополнительного условия для привлечения виновного к уголовной ответственности по части 1 статьи 193 УК РФ (крупный размер): по ней может быть привлечен лишь тот, кто ранее административно наказывался по части 5.2 статьи 15.25 КоАП РФ. Невозврат валюты как группой лиц, так и организованной группой будет наказываться одинаково – лишением свободы сроком до 5 лет со штрафом в размере до 1 млн руб.

В свою очередь новое примечание к статье 210 УК РФ («Организация преступного сообщества или участие в нем») исключает возможность ее применения к учредителям, руководителям, членам органов управления, а также к работникам зарегистрированных организаций или их структурных подразделений в случае совершения ими какого-либо преступления в связи с осуществлением полномочий. Под это исключение не подпадают организации, заведомо созданные для совершения одного или нескольких тяжких преступлений²⁵⁸. В последнем случае речь идет о так называемых «фирмах-однодневках». По оценкам Федеральной службы по финансовому мониторингу (ФСФМ), за 2017–2019 годы число таких организаций сократилось в 14 раз – с 1,5 млн до 120 тыс. (или до 3,2% от общей численности юридических лиц), а объем сомнительных операций с их участием – в 5 раз (с 4,6 трлн до 900 млрд руб.)²⁵⁹;

²⁵⁸ Сухаренко А. Проворовавшихся коммерсантов накажут по-новому // Независимая газ. 2020. 7 мая.

²⁵⁹ Росфинмониторинг отчитался о ликвидации миллиона фирм-однодневок. URL: <https://www.finanz.ru/novosti/aktsii/rosfinmonitoring-otchitalsya-o-likvidacii-milliona-firm-odnodnevok-1028754213/> (дата обращения: 30.05.2020).

– распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р²⁶⁰ утверждена Государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», в соответствии с которой развитию цифровой экономики в нашей стране препятствуют такие вызовы и угрозы, как рост масштабов киберпреступности, в том числе международной, а также наращивание внешнего технического воздействия на критическую информационную инфраструктуру (КИИ).

Для минимизации масштабов киберугроз был принят Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации»²⁶¹, закрепивший организационно-правовые основы обеспечения безопасности критической инфраструктуры в целях ее устойчивого функционирования, права и обязанности ее владельцев, а также полномочия госорганов в данной сфере.

Под безопасностью критической информационной инфраструктуры (КИИ) понимается состояние ее защищенности, обеспечивающее устойчивое функционирование при проведении в отношении нее компьютерных атак. Компьютерная атака – целенаправленное воздействие программно-аппаратных средств на объекты КИИ, сети электросвязи, используемые для организации взаимодействия таких объектов, в целях нарушения или прекращения их функционирования или создания угрозы безопасности, обрабатываемой ими информации.

К объектам КИИ относятся информационные системы и телекоммуникационные сети госорганов, автоматизированные системы управления технологическими процессами в оборонной промышленности, здравоохранении, науке, связи, на транспорте, в финансовой сфере, энергетике и ряде отраслей промышленности (топливной, атомной, ракетно-космической, металлургической, химической, горнодобывающей).

За соблюдением закона следит Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК), которая издает соответствующие приказы и ведет реестр компаний во взаимодействии с Минкомсвязи и Центробанком. За техническую часть отвечает ФСБ России, которая подключает организацию к Государственной системе обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак (ГосСОПКА). В 2018 году с ее помощью было пресечено более 4,3 млрд (в 2017 году – 2,4 млрд) кибератак на объекты КИИ, из них более 17 тыс. (12,3 тыс.) представляли серьезную угрозу. В первой половине 2019 года были атакованы более 7 тыс.

²⁶⁰ URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf> (дата обращения: 09.12.2018)

²⁶¹ Рос. газ. 2017. 31 июля.

объектов КИИ, в том числе кредитно-финансовой сферы – 38% от общего числа атак, госорганы – 35%, оборонной промышленности, науки и образования – по 7%, здравоохранения – 3%²⁶²;

– Федеральным законом от 26 июля 2017 г. № 194-ФЗ²⁶³ (вступил в силу с 1 января 2018 г.) введена уголовная ответственность за причинение вреда объектам критической информационной инфраструктуры (ст. 274.1 УК РФ). За создание программ для ЭВМ, которые заведомо предназначены для неправомерного доступа к объектам КИИ, грозит лишение свободы на срок от двух до пяти лет со штрафом в размере от 600 тыс. до 1 млн руб. Неправомерный доступ к охраняемой законом компьютерной информации, хранящейся в объектах КИИ, будет наказываться лишением свободы на срок от двух до шести лет со штрафом в размере от 500 тыс. до 1 млн руб.

В сентябре 2018 года был создан Национальный координационный центр по компьютерным инцидентам (НКЦКИ), который возглавил начальник Центра защиты информации и спецсвязи ФСБ России. Его задачей является обеспечение координации деятельности субъектов КИИ по вопросам обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий кибератак и реагирования на компьютерные инциденты. Через него будет осуществляться обмен информацией о кибератаках между субъектами КИИ, иностранными госорганами и научно-производственными объединениями (НПО). Также НКЦКИ займется методическим обеспечением субъектов КИИ, информируя их о средствах осуществления кибератак, способах их предупреждения и обнаружения. Полученные от субъектов КИИ данные НКЦКИ будет передавать в ГосСОПКА²⁶⁴.

Тогда же ФСБ России опубликовала перечень²⁶⁵ информации для предоставления в ГосСОПКА и порядок²⁶⁶ обмена данными о кибератаках

²⁶² *Егоров И.* Войны реальные и виртуальные // Рос. газ. 2019. 14 авг.

²⁶³ Рос. газ. 2017. 31 июля.

²⁶⁴ О Национальном координационном центре по компьютерным инцидентам: приказ ФСБ России от 24 июля 2018 г. № 366. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201809100001/> (дата обращения: 17.03.2019).

²⁶⁵ Об утверждении Перечня информации, представляемой в государственную систему обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы РФ и Порядка представления информации в государственную систему обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации: приказ ФСБ России от 24 июля 2018 г. № 367. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201809100002/> (дата обращения: 17.03.2019).

²⁶⁶ Об утверждении Порядка обмена информацией о компьютерных инцидентах между субъектами критической информационной инфраструктуры Российской Федерации, между субъектами критической информационной инфраструктуры РФ и уполномоченными органами иностранных государств, международными, международными неправительственными органи-

между субъектами КИИ, а также между ними и уполномоченными иностранными госорганами и организациями. В частности, в ГосСОПКА должны вноситься данные из реестра значимых объектов КИИ, сведения о связанных с ними компьютерных инцидентах. В целях минимизации последствий кибератак и их предотвращения субъекты КИИ должны обмениваться информацией об инцидентах путем взаимного направления уведомлений, сообщая об этом в НКЦКИ. С иностранными организациями обмен данными будет осуществляться через НКЦКИ.

Для предупреждения киберинцидентов постановлением Правительства РФ от 12 февраля 2020 г. № 127²⁶⁷ утверждены Правила централизованного управления сетью связи общего пользования, в которых определены три типа угроз функционированию Рунета. В частности, угрозы устойчивости включают отсутствие доступа к услугам связи у физических и юридических лиц, в том числе невозможность вызова экстренных оперативных служб из-за аварий или перегрузки узла связи. Сюда же отнесены случаи отсутствия доступа к услугам связи у владельцев критически важных объектов – когда невозможность их оказания может привести к нарушению или прекращению работы КИИ. К угрозам безопасности отнесены взломы – когда сеть не может противостоять попыткам несанкционированного доступа к техническим и программным средствам, преднамеренной внутренней или внешней информационной дестабилизации, а также распространению конфиденциальной информации. Угрозы целостности – ситуации невозможности соединения и передачи информации между пользователями и отсутствие доступа к сети Интернет.

Перечень мер для устранения угроз Рунета включает: восстановление работоспособности сети, изменение маршрутизации сообщений электро-связи, резервирование и реконфигурацию линий и каналов связи, применение средств защиты информации, оповещение участников централизованного управления и пользователей о наличии угроз и мерах противодействия, а также профилактику возникновения угроз.

зациями и иностранными организациями, осуществляющими деятельность в области реагирования на компьютерные инциденты, и Порядка получения субъектами критической информационной инфраструктуры РФ информации о средствах и способах проведения компьютерных атак и о методах их предупреждения и обнаружения: приказ ФСБ России от 24 июля 2018 г. № 368. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201809100003/> (дата обращения: 17.03.2019).

²⁶⁷ Об утверждении Правил централизованного управления сетью связи общего пользования: постановление Правительства РФ от 12 февр. 2020 г. № 127. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202002170013?index=0&rangeSize=1/> (дата обращения: 30.05.2020).

Наряду с этим постановлением Правительства РФ от 12 февраля 2020 г. № 126 были утверждены правила установки, эксплуатации и модернизации в сети связи оператора связи технических средств противодействия угрозам устойчивости, безопасности и целостности функционирования на территории Российской Федерации информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сети связи общего пользования. Согласно этому документу, Роскомнадзор на основании данных о выданных лицензиях на оказание услуг связи и введенных в эксплуатацию сетях направляет в радиочастотную службу сведения об операторах связи, в сети которых предусматривается установка технических средств противодействия угрозам. Установка, эксплуатация и модернизация таких средств осуществляются в соответствии с разработанным радиочастотной службой планом мероприятий. Их пропускная способность должна соответствовать или превышать пропускную способность сети связи²⁶⁸.

Проанализированные документы направлены на реализацию закона об устойчивости Рунета (Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»²⁶⁹), предусматривающий создание национальной системы маршрутизации интернет-трафика. Данный закон определяет «российскую национальную доменную зону» как «совокупность групп доменных имен сети «Интернет», перечень которых формирует» Роскомнадзор. Для национальной доменной зоны и обеспечивается возможность автономной работы, если того потребуют внешние обстоятельства. Закон начал действовать с 1 ноября 2019 г., за исключением норм: использование национальной системы доменных имен и отечественных стандартов криптозащиты, которые вводятся с 1 января 2021 г.

Помимо перечисленных выше документов на рассмотрении Государственной Думы Российской Федерации находятся около десятка законопроектов, касающихся минимизации рассмотренных угроз экономической безопасности России: от упрощения порядка уничтожения контрафакта и ограничения оборота криптовалют до ужесточения уголовной ответственности за картельный сговор.

Таким образом, необходимые организационно-правовые основы для практической реализации положений Стратегии экономической безопасности России до 2030 года постепенно формируются.

²⁶⁸ Об установке, эксплуатации и о модернизации в сети связи оператора связи технических средств противодействия угрозам устойчивости, безопасности и целостности функционирования на территории РФ информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сети связи общего пользования: постановление Правительства РФ от 1 фев. 2020 г. № 126. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202002170006/> (дата обращения: 30.05.2020).

²⁶⁹ Рос. газ. 2019. 7 мая.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В завершение проведенного исследования представляется необходимым подвести некоторые итоги выполнения поставленных в работе целей и задач, сформулировать в обобщенном виде основные научно-теоретические выводы и практические предложения, направленные на совершенствование обеспечения экономического правопорядка.

Изучение правового регулирования экономических отношений неизбежно выводит на проблему соотношения экономики и права, в свою очередь решение этой проблемы дает возможность предложить направления организации оптимального режима правового регулирования экономики. В ходе исследования доказано, что экономические законы первичны по отношению к правовым законам, и в этой связи право вообще и административное право в частности в силу объективных причин подчиняется тенденциям и логике развития экономики. Несмотря на это, право, вторгаясь в сферу экономики, делает легитимным ряд экономических законов, переводя их из объективного экономического состояния в правовое поле. Это позволяет государству управлять экономикой, определять наиболее перспективные пути экономического развития, а также воздействовать на социально-экономические процессы.

Правовое регулирование экономики осуществляется с использованием самых различных методов правового воздействия, в содержании которых особое место занимают правовые методы, тесным образом взаимосвязанные с иными методами правового регулирования. Методы правового воздействия определяют качество правового регулирования экономики, в связи с чем в настоящее время существует насущная необходимость улучшать качество административного законодательства, регламентирующего экономические отношения. Объективно необходимо устранять те или иные административные барьеры и ограничения на пути развития экономической и хозяйственной инициативы, упрощать как материальные, так и процессуальные формы взаимодействия экономических субъектов с органами государственной власти и управления. Сегодня необходимо персонифицировать границы личной ответственности должностных лиц за действия или бездействие, которые ведут к неоправданным экономическим потерям хозяйствующего субъекта и не способствуют развитию экономики в целом. Для определения эффективности принимаемых экономических решений необходимо проводить мониторинг их реализации. В случае неудовлетворительных результатов реализации соответствующей экономической программы следует ставить вопрос о персональной ответственности ее инициатора и непосредственных исполнителей. Такой подход поможет повысить качество принимаемых экономико-правовых решений, снизит целый ряд неоправданных

экономических издержек, а также не позволит тем или иным должностным лицам скрываться под обезличенной коллегиальностью.

Методы правового воздействия, в каком бы экономическом сегменте они себя не проявляли, должны носить одинаковый характер, то есть необходимо унифицировать подход к регулированию целого ряда вопросов, возникающих как в государственном, так и в негосударственном секторах российской экономики. Главными же принципами правового регулирования экономики должны быть принцип конкуренции, принцип равного доступа к государственным услугам, финансовым ресурсам, а также к правовой защите.

Методологический подход к исследованию административно-правового регулирования экономики предполагает определенное теоретическое обобщение накопленного материала для определения оптимального варианта правового воздействия в соответствующей сфере. Опыт развития российского законодательства, касающегося регулирования экономики, показывает, что оно (законодательство) не всегда соответствовало тенденциям и проблемам, происходящим в нем, именно поэтому государство столкнулось с целым рядом неоправданных экономических издержек и противоречий, которые в своей совокупности имели весьма пагубные социальные последствия. Заявленный методологический подход к раскрытию проблем и противоречий в сфере административно-правового регулирования экономики помог определить основные тенденции развития законодательства в рассматриваемой сфере, а также сформулировать предложения по улучшению качества государственного регулирования экономики.

На каждом этапе социально-экономического развития у государства меняется набор его основных функций, но, несмотря на изменения парадигмы государственного и социального устройства, каждая страна не упускает из своего ведения экономическую функцию. Экономическая функция напрямую связана с государством и правом, в связи с чем она не может существовать вне правовой формы. На основании этого возможно выстроить такую логическую цепочку: право \Rightarrow государство \Rightarrow экономика. Только в такой последовательности можно говорить об эффективности правового обеспечения экономической функции государства. В процессе исследования раскрывается содержание экономической функции государства, а также предлагается критерий классификации соответствующих функций в зависимости от уровня их нормативного закрепления, целевой составляющей, а также форм и методов их реализации.

Правовое регулирование экономики осуществляется на основании определенных императивных предписаний, которые в теории права и законодательстве определяются как принципы правового регулирования. Принципы правового регулирования экономики определяют ее направленность и

содержательность. В нормах-принципах формируется также качество административно-правового регулирования экономики, содержатся наиболее доктринальные положения, касающиеся того или иного направления правового воздействия. Раскрытие принципов административно-правового регулирования экономики позволило прийти к выводу о том, что в настоящее время можно говорить о целой иерархии принципов, в которой каждый из элементов, ее составляющих, выполняет свою функциональную роль. Так, основополагающими принципами правового регулирования экономики являются конституционные принципы, по сути, конструирующие такой феномен, как «конституционная экономика». Конституционные экономические принципы пронизывают все российское законодательство, определяющее механизм реализации общих конституционных принципов регулирования экономики. Исходя из этого, делается вывод о том, что принципы правового регулирования экономики подразделяются на общие, особенные и специальные. Все эти принципы взаимосвязаны между собой и в своей совокупности определяют принципы правового регулирования экономики.

Как показывает исследование, в сфере экономики совершается достаточно много правонарушений самого различного характера. В этой связи меры административной ответственности являются объективно необходимым средством обеспечения законности в сфере экономики. Основанием данного вида юридической ответственности является административное правонарушение, под которым понимается виновно совершенное противоправное деяние физического или юридического лица, посягающее на охраняемые законом общественные отношения в области собственности, предпринимательской деятельности, иных законных экономических интересов физических и юридических лиц, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законом субъекта Российской Федерации установлена административная ответственность. Исходя из своего родового объекта, административное правонарушение в сфере экономики является самостоятельной разновидностью административных правонарушений, за которые предусмотрены меры административной ответственности.

Позитивные процессы в российской экономике возможны только при правильном определении стратегических направлений ее развития. В этой связи данным направлением признается урегулированное нормами административного права на основе принципа законности поведения участников экономических отношений, которое обеспечивается посредством создания эффективной структуры органов исполнительной власти, обеспечения их оптимальной структуры и компетенции, призванное обеспечить поступательное развитие рыночных отношений, благоприятный деловой и инвестиционный климат в стране.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. 2020. 4 июля.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп.). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9555/> (дата обращения: 30.05.2020).
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон РФ от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп.). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/17704/> (дата обращения: 30.05.2020).
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 24.03.2020 № 12-П). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/ (дата обращения: 30.05.2020).
5. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон РФ от 17 янв. 1992 г. (ред. от 06.02.2020) № 2202-1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (дата обращения: 30.05.2020).
6. О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения: федер. закон РФ от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ (ред. от 01.03.2020). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/12703/> (дата обращения: 30.05.2020).
7. Об экспортном контроле: федер. закон РФ от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ (ред. от 13.07.2015). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/14157/> (дата обращения: 30.05.2020).
8. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон РФ от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 01.04.2020). URL: <https://base.garant.ru/12164247/> (дата обращения: 30.05.2020).
9. О полиции: федер. закон РФ от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ (с изм. и доп.). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/32615/> (дата обращения: 30.05.2020).
10. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: федер. закон РФ от 7 февр. 2011 г. № 6-ФЗ (ред. от 27.12.2018). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/32656/> (дата обращения: 30.05.2020).
11. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федер. закон РФ от 6 апр. 2011 г. № 64-ФЗ (ред. от 01.10.2019). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/32939/> (дата обращения: 30.05.2020).

12. О лицензировании отдельных видов деятельности: федер. закон РФ от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 18.02.2020). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/33139/> (дата обращения: 30.05.2020).

13. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: федер. закон РФ от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (с изм. и доп.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/ (дата обращения: 30.05.2020).

14. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон РФ от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ (с изм. и доп.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 30.05.2020).

15. О парламентском контроле: федер. закон РФ от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ (ред. от 03.08.2018). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/37214/> (дата обращения: 30.05.2020).

16. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон РФ от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/32656/> (дата обращения: 30.05.2020).

17. О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статьи 4.4 и 4.5 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации»: федер. закон РФ от 25 дек. 2018 г. № 488-ФЗ // Рос. газ. 2018. 28 дек.

18. Об утверждении Правил централизованного управления сетью связи общего пользования: постановление Правительства РФ от 12 февр. 2020 г. № 127 URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202002170013?index=0&rangeSize=1/> (дата обращения: 30.05.2020).

19. Об установке, эксплуатации и о модернизации в сети связи оператора связи технических средств противодействия угрозам устойчивости, безопасности и целостности функционирования на территории РФ информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сети связи общего пользования: постановление Правительства РФ от 1 фев. 2020 г. № 126. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202002170006/> (дата обращения: 30.05.2020).

20. О долгосрочной государственной экономической политике: указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35260/> (дата обращения: 30.05.2020).

21. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 дек. 2015 г. № 683 // Рос. газ. 2015. 31 дек.

22. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41921/> (дата обращения: 30.05.2020).

23. О ратификации Конвенции Совета Европы о борьбе с фальсификацией медицинской продукции и сходными преступлениями, угрожающими здоровью населения: федер. закон РФ от 29 дек. 2017 г. № 439-ФЗ // Рос. газ. 2017. 31 дек.

24. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 (ред. от 25.03.2020). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45111/> (дата обращения: 30.05.2020).

25. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. // Рос. газ. 2015. 4 дек.

26. План реализации Стратегии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации до 2025 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 29 марта 2018 г. № 533-р.

27. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть): проект федер. закона РФ от 20 января 2015 г. № 173192-6. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/40399.html/> (дата обращения: 20.01.2019).

28. О Национальном координационном центре по компьютерным инцидентам: приказ ФСБ России от 24 июля 2018 г. № 366. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201809100001/> (дата обращения: 17.03.2019).

29. О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности: указание Генпрокуратуры России и МВД России от 21 янв. 2020 г. № 35/11/1. URL: <https://base.garant.ru/73757810/> (дата обращения: 30.05.2020).

30. Об утверждении Перечня информации, представляемой в государственную систему обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации и Порядка представления информации в государственную систему обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации: приказ ФСБ России от 24 июля 2018 г. № 367. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201809100002> (дата обращения: 17.03.2019).

31. Об утверждении Порядка обмена информацией о компьютерных инцидентах между субъектами критической информационной инфраструктуры Российской Федерации, между субъектами критической информационной инфраструктуры Российской Федерации и уполномоченными органами

иностранных государств, международными, международными неправительственными организациями и иностранными организациями, осуществляющими деятельность в области реагирования на компьютерные инциденты, и Порядка получения субъектами критической информационной инфраструктуры Российской Федерации информации о средствах и способах проведения компьютерных атак и о методах их предупреждения и обнаружения: приказ ФСБ России от 24 июля 2018 г. № 368. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201809100003/> (дата обращения: 17.03.2019).

32. *Агапов А.Б.* Административное право: учебник. М., 2004.
33. Административное право: учебник / под ред. *Л.Л. Попова*. М., 2005.
34. Актуальные проблемы административного права и процесса: учебник / *М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов* [и др.]. М., Юнити-Дана, 2015.
35. *Алексеев С.В.* Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005;
36. *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право России. М., 2005.
37. *Алехина М.* Число осужденных за незаконный оборот алкоголя выросло вдвое. URL: <https://www.rbc.ru/society/10/04/2020/5e8ef8979a79471a4e2429c5/> (дата обращения: 30.05.2020).
38. *Андреевский И.Е.* Андреевский И.Е. Полицейское право: в 2 т. Спб.: Тип. и лит. А.Е. Ландау, 1876. Т. 2: Ч. 2. Полиция благосостояния. 727 с.
39. *Байтин М.И.* Сущность права (Современное нормативное правовое понимание на грани двух веков). М., 2005.
40. *Бахрах Д.Н.* Административное право. М., 1996.
41. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право. М.: Норма, 2004.
42. *Беккариа Ч.* О преступлениях и наказаниях. М., 1939.
43. *Бекяшев Д., Бекяшев К.* Международно-правовые проблемы борьбы с незаконным рыболовством. М.: Проспект. 2016.
44. *Бельский К.С.* Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. № 12.
45. *Бельский К.С.* Административное право России: курс лекций / под ред. *Н.Ю. Хаманевой*. М., 2007.
46. *Бельский К.С.* О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3.
47. *Бельский К.С.* Полицейское право: лекционный курс / под ред. *А.В. Куракина*. М., 2004.
48. *Березина Е.* Ствол подаст сигнал // Рос. газ. 2018. 5 фев.
49. *Березина Е.* Топорные работы // Рос. газ. 2019. 9 сент.

50. Бизнес-барометр коррупции: проект Торгово-промышленной палаты Российской Федерации. URL: <http://ach.tpprf.ru/barometer/> (дата обращения: 30.05.2020).
51. *Бошно С.В.* Теория государства и права. М., 2007.
52. *Васильев Э.А.* Административное правонарушение и преступление: общие черты и различия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
53. *Васюхно И.О.* Меры административно-правового пресечения, применяемые органами внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018.
54. *Веремеенко И.И.* Административно-правовые санкции. М., 1975.
55. *Гаврилкина Ю.В.* Административно-правовой статус государственных инспекций в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019.
56. *Гайва Е.* О спиртном на чистоту // Рос. газ. 2019. 27 дек.
57. *Гальчева А.* Росстат сообщил о росте неформальной занятости. URL: <https://www.rbc.ru/economics/05/09/2019/5d6e74fb9a794709eeba4f8c/> (дата обращения: 30.05.2020).
58. *Гаухман Л.Г.* Квалификация преступлений: закон, теория, практика. М., 2005.
59. *Герцензон А.А.* Квалификация преступления. М., 1947.
60. *Глухова М.В.* Административная деятельность юридических лиц за нарушения в области предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2014.
61. *Дементьева К.* На первый второй. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3821178> (дата обращения: 17.03.2019).
62. *Егоров И.* Взятка в особом размере // Рос. газ. 2020. 30 марта.
63. *Егоров И.* Войны реальные и виртуальные // Рос. газ. 2019. 14 авг.
64. *Егоров И.* Нет мира без границ // Рос. газ. 2019. 27 мая.
65. *Егоров И.* Стали больше доверять // Рос. газ. 2020. 8 янв.
66. *Еропкин М.И.* Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965.
67. *Запольский С.В.* Современные проблемы теории административного права // Проблемы науки административного права: материалы научной конференции «Лазаревские чтения» (20–21 ноября 2014 г.). М., 2015.
68. *Зубков И.* Аферисты ловят хайп // Рос. газ. 2020. 16 фев.
69. *Илюхин А.* Черный список сужается. URL: <https://www.forbes.ru/biznes/371961-chernyy-spisok-suzhaetsya-kak-ofshornye-yurisdikcii-vyhodyat-iz-teni/> (дата обращения: 17.03.2020).

70. Инвестиционный риск российских регионов в 2019 г.: рейтинг инвестиционной привлекательности субъектов РФ агентства RAEX «Эксперт Ра». URL: https://raex-rr.com/country/region_risks/rating_of_regions_by_criminal_risk/ (дата обращения 30.05.2020).

71. Итоги работы по противодействию хищению топлива из магистральных трубопроводов в 2019 году: пресс-релиз АО «Транснефть-Дружба» от 27 янв. 2020 г. URL: <https://druzhba.transneft.ru/press/news/?id=73853/> (дата обращения: 30.05.2020).

72. *Калинина Ю.* Вскрыта схема воровства русского леса // Московский комсомолец. 2020. 3 фев.

73. *Келина А.Ф.* Дисквалификация в немецком и российском административном праве // Административная ответственность: вопросы теории и практики. М., 2004.

74. *Кирич А.В.* Административно-деликтное право (теория и законодательные основы): монография. М.: Норма, Инфра-М, 2012.

75. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. 5-е изд. перераб. и доп. / под общ. ред. *Е.Н. Сидоренко*. М., 2006.

76. Контроль за обращением медицинских изделий. URL: <https://www.roszdravnadzor.ru/medproducts/control/> (дата обращения: 30.05.2020).

77. *Корнев А.П.* Административное право России. Ч. I. М., 2000.

78. *Корнеева А.В.* Теоретические основы квалификации преступлений. М., 2013.

79. *Корнеева А.В.* Теория квалификации преступлений. М., 2016.

80. *Корня А.* В России все страшнее заниматься // Ведомости. 2020. 25 мая.

81. *Костырев А.* Бренды оставляют без защиты // Коммерсант. 2020. 21 мая.

82. *Костырев А.* Контрафакт – упрямая вещь // Коммерсант. 2019. 8 июля.

83. *Ксенофонт.* Домострой // Воспоминания о Сократе. М., 1993.

84. *Кудрявцев В.Н.* Общая теория квалификации преступлений. М., 2006.

85. *Кузнецова Н.Ф.* Проблемы квалификации преступлений: лекции по спецкурсу «Основы квалификации преступлений» / науч. ред. *В.Н. Кудрявцев*. М., 2007.

86. *Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А.* Административная ответственность. М., 2000.

87. *Лебедева О.О.* Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2017.

88. *Лесниевски-Костырева Т.А.* Дифференциация уголовной ответственности. Теория и законодательная практика. М., 1998.

89. Лесные ресурсы: анализ эффективности бюджетных расходов за 2015–2018 годы: результаты проверки СП РФ. URL: <http://audit.gov.ru/promo/2019-03-forest-resources/index.html> (дата обращения 30.05.2020).

90. *Линделл Д.* Где и как в России умирают от пьянства. URL: <https://www.rbc.ru/society/08/10/2019/5d920ff29a79472fec0ff4bc> (дата обращения: 30.05.2020).

91. *Максимов И.В.* Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система / под общ. ред. *М.Н. Кони́на*. Саратов, 2003.

92. *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010.

93. *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право. Саратов, 2003.

94. *Матузов Н.И.* Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004.

95. Межгосударственный статистический комитет СНГ: рекомендации по совершенствованию оценок ненаблюдаемой экономики. М., 2000.

96. *Мельников В.А., Белов А.А.* Административное принуждение в деятельности ГИБДД. Волгоград, 2006.

97. Министерства и ведомства / под ред. *А.Н. Козырина* и *Е.К. Глушко*. М., 2008.

98. На коллегии ФТС России подвели итоги работы в 2019 году и определили задачи на 2020 год: пресс-релиз ФТС России от 6 марта 2020 г. URL: <http://customs.ru/press/federal/document/229933/> (дата обращения: 30.05.2020).

99. Национальные счета России в 2014–2018 годы. М.: Росстат, 2019. URL: http://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Nac-sch_2014-018.pdf (дата обращения: 30.05.2020).

100. Невидимые граждане: аналитический обзор рейтингового агентства НКР от 10 дек. 2019 г. URL: https://www.ratings.ru/files/research/macro/NCR_LaborStat_Dec2019.pdf (дата обращения: 30.05.2020).

101. О результатах государственного контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств за 2017-2019 годы: информация Росздравнадзора. URL: <https://roszdravnadzor.gov.ru/spec/drugs/qualitycontrol/documents/> (дата обращения: 30.05.2020).

102. О состоянии в конкуренции в Российской Федерации за 2018-2019: доклады ФАС России. URL: https://fas.gov.ru/documents/type_of_documents/doklady_o_sostoyanii_konkurencii/ (дата обращения: 30.05.2019).

103. О состоянии законности и правопорядка за 2014-2018 годы: доклады Генерального прокурора РФ. М.: Генеральная прокуратура РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-1590662/> (дата обращения: 30.05.2020).

104. О ходе реализации и оценке эффективности государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» за 2019 год: уточненный годовой отчет от 23 апр. 2020 г. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/gosprogram/Gosprogramma/отчет-о-ходе-реализации-программы-2019.pdf> (дата обращения: 30.05.2020).

105. Об осуществлении государственного контроля (надзора) за 2016-2018 годы: доклады Росалкогольрегулирования. URL: http://fsrar.ru/information/doklady-i-otchety/doklady_ob_osushhestvlenii_gosudarstvennogo_kontrolja_nadzora (дата обращения: 30.05.2020).

106. Об ужесточении уголовного законодательства и борьбе с откатами: интервью Председателя Следственного комитета РФ *А. Бастрыкина* // Известия. 2019. 16 июля.

107. Обзор несанкционированных переводов денежных средств в 2018 году (ФинЦЕРТ Банка России). URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/62930/gubzi_18.pdf (дата обращения: 17.03.2019).

108. Обзор операций, совершенных без согласия клиентов финансовых организаций за 2019 год (Банк России). URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/103609/Review_of_transactions_2019.pdf (дата обращения: 30.05.2020).

109. *Огиенко А.С.* Административно-правовое принуждение в сфере миграции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019.

110. Основные формы незаконного оборота продукции на потребительских рынках России и меры противодействия / отв. ред. *В.В. Радаев*. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017.

111. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2019 году: доклад Председателя СП РФ *А. Кудрина*. URL: <http://audit.gov.ru/promo/annual-report-2019/> (дата обращения: 30.05.2020).

112. *Панкова О.В.* Производство по делам об административных правонарушениях в сфере налогообложения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002;

113. *Пастушенко Е.Н.* Функции административного принуждения по советскому законодательству: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1986.

114. *Петрова Е.* С новым кодом // Рос. газ. 2020. 13 мая.
115. *Рарог А.И.* Квалификация преступлений по субъективным признакам. СПб., 2003.
116. *Раскин А.* Интернет-аптеки заполнили фальшивки. URL: <https://life.ru/p/1055289/> (дата обращения: 30.05.2020).
117. *Ручкина Г.Ф.* Теоретические основы финансово-правового регулирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации: монография. М., 2004.
118. *Саидов З.А., Куракин А.В.* Актуальные проблемы противодействия полиции административным правонарушениям в сфере предпринимательства // Полицейская деятельность. 2015. № 5.
119. *Саидов З.А., Куракин А.В.* Актуальные проблемы противодействия полиции административным правонарушениям в сфере потребительского рынка // Право. Экономика. Безопасность. 2015. № 2.
120. *Серков П.П.* Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые походы: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2012.
121. *Серков П.П.* Административные правонарушения: квалификация и назначение наказания: научно-практическое пособие. М., 2010.
122. Сливной бизнес: пресс-релиз ПАО «Транснефть» от 11 апр. 2018 г. URL: <https://www.transneft.ru/pressReleases/view/id/11871/> (дата обращения: 17.04.2019).
123. Современный словарь иностранных слов. М., 1992.
124. *Соколов А.Ю.* Административная ответственность в Российской Федерации: учеб. пособие. Саратов, 2013.
125. *Соколов А.Ю.* Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства. Саратов, 2010.
126. *Солопов М.* В 2020 году за нелегальные сигареты возьмутся все-рьез // Независимая газета. 2019. 23 дек.
127. *Солопов М.* ВВП отбрасывает тень. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2019/02/22/5c6c16d99a79477be70257ee/> (дата обращения: 20.05.2020).
128. Состояние законности и правопорядка в России за 2018 год: доклад Генерального прокурора РФ. М., 2019.
129. Спасение лесного фонда: природный, техногенный, человеческий факторы: парламентские слушания Гос. Думы Федер. Собр. РФ от 5 нояб. 2019 г. URL: http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru/novosti_komiteta/item/20448565/ (дата обращения: 30.05.2020).
130. *Старилов Ю.Н.* Судебный нормоконтроль как способ обеспечения законности публичного управления // Юридические записки. 2014. № 4.

131. *Старостина Ю.* Росстат измерил «невидимую» экономику России. URL: <https://www.rbc.ru/economics/29/08/2019/5d651ed89a79474a0d725030/> (дата обращения: 30.05.2020).
132. Статистика Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdcp.ru/index.php?id=79&item=5258> (дата обращения: 30.05.2020).
133. Структура сомнительных операций в банковском секторе в 2018 году: пресс-релиз Центробанка России от 31 марта 2020 г. URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/107362/sectors_2019.pdf (дата обращения: 20.05.2020).
134. *Студеникина М.С.* Государственные инспекции в СССР. М.: Юрид. лит., 1987.
135. *Субанова Н.В.* Прокурорский надзор как средство укрепления законности в сфере экономики // Журнал российского права. 2012. № 1.
136. *Сургутсков В.И.* Лицензионно-разрешительный надзор милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск. 2008.
137. *Сухаренко А.* Испугает ли тюрьма охотников за драгоценными камнями? // Независимая газ. 2020. 24 марта.
138. *Сухаренко А.* Криминальные угрозы экономической безопасности России: состояние и меры нейтрализации // Российский следователь. 2018. № 2.
139. *Сухаренко А.* Противодействие контрабанде в условиях Евразийской интеграции // Безопасность бизнеса. 2018. № 1.
140. *Сухаренко А.* Российские чиновники: подозрения без наказания // Независимая газ. 2019. 24 сент.
141. *Сухаренко А.* Россияне в условиях пандемии пьют все больше поддельных лекарств // Независимая газ. 2020. 15 апр.
142. *Сухаренко А.* Уголовно-правовые меры сокращения теневой экономики // Российский следователь. 2017. № 21.
143. *Сухаренко А., Жерновой М.* Транснациональные аспекты незаконного оборота водных биоресурсов на Дальнем Востоке. М.: ВНИИ МВД России, 2013.
144. *Топалов А.* Сибирь вырубает по заказу Китая // Газета. 2017. 10 мая.
145. *Третьяк А.* Число финансовых пирамид в России достигло рекорда // Ведомости. 2020. 4 фев.
146. *Фаляхов Р.* Голая Россия: черные лесорубы срубили миллиарды // Газета. 2019. 26 фев.

147. *Фейнберг А.* В России выросла неформальная занятость. URL: <https://www.rbc.ru/economics/27/03/2019/5c9a3ea19a7947d947c377c5/> (дата обращения: 20.05.2020).
148. *Шергин А.П.* Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8-9.
149. *Шишко И.В.* Соотношение экономических норм УК РФ с нормами регулятивных отраслей права / под ред. *Н.Л. Клык*. Красноярск, 2002.
150. *Шорохов А.Ю.* Административная ответственность за правонарушения в области налогов и сборов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
151. *Янушка А.С.* Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
152. *Sauka A., Putnis T.* Shadow economy index of Russia for 2017–2018. URL: <https://www.sseriga.edu/shadow-economy-index-russia> (дата обращения: 30.05.2020).
153. World Economic Forum (WEF): Global Competitiveness Report 2019. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (дата обращения 30.05.2020).

Научное издание

Костенников Михаил Валерьевич
доктор юридических наук, профессор

Куракин Алексей Валентинович
доктор юридических наук, профессор

Саидов Заурбек Асланбекович
доктор юридических наук, кандидат экономических наук, доцент

Сухаренко Александр Николаевич
кандидат юридических наук

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ
В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ**

Редактирование и техническое редактирование Е.А. Белова

Подписано в печать 30.09.2020.

Формат 60x84 1/16. Объем 7 уч.-изд. л.

Тираж 120 экз. Заказ 28/20. Цена договорная.

РИО ВИПК МВД России
Ул. Пихтовая, д. 3, микрорайон Авиационный,
г. Домодедово, Московская обл., 142007