



# **ВЕСТНИК**

## **СУРГУТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА**

**ВЫПУСК 2 (20)**

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ,  
ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ**

**12+**

**2018**

**БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА – ЮГРЫ  
«СУРГУТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

# **ВЕСТНИК**

**Сургутского государственного  
университета**

Научный журнал

**ВЫПУСК 2 (20)**

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ,  
ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ**

**Сургут  
2018**

**Учредитель и издатель:**  
бюджетное учреждение высшего образования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры  
«Сургутский государственный университет»

**Главный редактор:**  
Литовченко Ольга Геннадьевна, д. б. н., доцент

**Ответственный редактор:**  
Чалова Анна Петровна, к. филол. н.

**Редакционный совет**

**Биологические науки:**

Аракелян Петрос Карапетович, д.в.н., профессор  
Вартапетов Лев Гургенович, д.б.н., профессор  
Говорухина Алена Анатольевна, д.б.н.  
Логинов Сергей Иванович, д.б.н., профессор  
Мещеряков Виталий Витальевич, д.м.н., профессор  
Науменко Николай Иванович, д.б.н., профессор

Нифонтова Оксана Львовна, д.б.н., доцент  
Свириденко Борис Федорович, д.б.н., профессор  
Стариков Владимир Павлович, д.б.н., профессор  
Шалабодов Александр Дмитриевич, д.б.н., профессор  
Шепелева Людмила Федоровна, д.б.н., профессор

**Экономические науки:**

Бархатов Виктор Иванович, д. э. н., профессор  
Владимирова Татьяна Александровна, д. э. н., профессор  
Галазова Светлана Сергеевна, д. э. н., профессор  
Грошев Александр Романович, д. э. н., профессор  
Зырянова Татьяна Владимировна, д. э. н., профессор  
Каратаев Алексей Сергеевич, д. э. н., профессор  
Карзаева Наталья Николаевна, д. э. н., профессор

Мильчакова Наталья Николаевна, д. э. н., профессор  
Ниценко Виталий Сергеевич, д. э. н., доцент  
Сахаров Геннадий Владимирович, д. э. н., профессор  
Сверчкова Ольга Федоровна, д. э. н., доцент  
Чуланова Оксана Леонидовна, д. э. н., доцент  
Ямпольская Наталья Юрьевна, д. э. н., доцент

**Юридические науки:**

Архипов Игорь Валентинович, д.ю.н., доцент  
Белкин Анатолий Рафаилович, д.ю.н., профессор  
Борков Виктор Николаевич, д.ю.н., доцент  
Дежнёв Александр Сергеевич, д.ю.н., доцент  
Дядькин Дмитрий Сергеевич, д.ю.н., доцент  
Жаров Сергей Николаевич, д.ю.н., доцент  
Зайцева Лариса Владимировна, д.ю.н., доцент  
Зеленцов Александр Борисович, д.ю.н., профессор  
Ибрагимов Солиджон Ибрагимович, д.ю.н., профессор  
Казанцев Михаил Федорович, д.ю.н.  
Кодинцев Александр Яковлевич, д.ю.н., доцент

Попова Лариса Александровна, к.ю.н., доцент  
Руденко Виктор Николаевич, д.ю.н., профессор,  
чл.-корр. РАН  
Саликов Марат Сабирьянович, д.ю.н., профессор  
Сергеев Андрей Борисович, д.ю.н., профессор  
Филиппова Наталья Алексеевна, д.ю.н., доцент  
Фролова Наталья Владимировна, д.ю.н., доцент  
Шабуров Анатолий Степанович, д.ю.н., профессор  
Шарапов Роман Дмитриевич, д.ю.н., профессор  
Ястребов Олег Александрович, д.ю.н., профессор  
Яцук Татьяна Федоровна, д.ю.н., профессор

Издается с декабря 2013 года  
Выходит 4 раза в год

Решением Высшей аттестационной комиссии с 30 ноября 2017 года журнал включен в «Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук» по следующим группам научных специальностей:  
03.02.00 Общая биология, 03.03.00 Физиология, 08.00.00 Экономические науки, 12.00.00 Юридические науки.

Полные тексты статей размещаются на странице журнала на сайте [surgu.ru](http://surgu.ru) и в базе данных Научной электронной библиотеки на сайте [elibrary.ru](http://elibrary.ru), сведения о публикуемых материалах включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

Подписной индекс Объединенного каталога «Пресса России» 43401.

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций 03.07.2015 г. Свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС 77-62336.

Адрес редакции:  
628412, Тюменская обл., Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, г. Сургут, пр. Ленина, 1, к. 324.  
Тел. (3462) 76-29-88, факс (3462) 76-29-29, e-mail: [chalova\\_ap@surgu.ru](mailto:chalova_ap@surgu.ru).

## СОДЕРЖАНИЕ

### ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

<i>Абдряшитова А. И., Лачина Т. А., Чистяков М. С.</i> Взаимосвязь технологических платформ и кластерных конструкций в процессе реиндустриального развития экономики России .....	5
<i>Азимов П. Х., Алибаева М. М.</i> Роль и значение логистических центров в развитии экспортного потенциала Республики Таджикистан .....	12
<i>Аюпов А. А., Исаева Э. В.</i> Возможность использования модели оценки финансовой устойчивости, основанной на расчете свободного денежного потока, для публично-правовых образований различных уровней .....	21
<i>Баранов А. Г., Баранова Е. В.</i> Причины неравномерности развития регионов (на примере Республики Крым) .....	31
<i>Бархатов В. И., Капкаев Ю. Ш., Кадыров П. Р.</i> Барьеры структурной модернизации российской экономики .....	39
<i>Бездень Е. А.</i> Совершенствование понятия и критериев создания постоянного представительства иностранной организации в Российской Федерации .....	47
<i>Гибадуллин А. А., Ерыгин Ю. В.</i> Оценка потенциала и определение перспектив развития национальных видов экономической деятельности в рамках Евразийского экономического союза .....	52
<i>Каратаева Г. Е., Ратков Р. П.</i> Современное состояние жилищного строительства и перспективы его развития в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре .....	58
<i>Круг Э. А.</i> Оценка состояния развития розничной торговли в Псковской области .....	66
<i>Мильчакова Н. Н., Носырева А. В.</i> Формирование системы оценки и прогноза эффективности транспортно-логистической системы обслуживания грузопотоков Тюменской области .....	71
<i>Митрофанова Е. А., Митрофанова А. Е.</i> Методические основы управления в сфере инклюзивного высшего образования .....	78
<i>Морданов М. А.</i> Оценка причин банкротства авиакомпании «ВИМ-АВИА» на основании данных бухгалтерской (финансовой) отчетности .....	85

### ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

<i>Андрейченко Л. С.</i> Принципы организации и обеспечения работы судов общей юрисдикции в непризнанных государствах, образованных на постсоветском пространстве .....	91
<i>Андрюченко А. И.</i> Вопросы правового регулирования добровольчества в Российской Федерации .....	96
<i>Ануфриева Н. С.</i> Особенности реализации конституционного права на отдых при работе по совместительству .....	101

<b><i>Босык О. И., Стражевич Ю. Н., Дядькин Д. С.</i></b>	
Способы восстановления корпоративного контроля в обществе с ограниченной ответственностью путем возврата утраченной доли в уставном капитале .....	105
<b><i>Гребнева Н. Н.</i></b>	
Институт медиации в отношении несовершеннолетних в российском уголовном процессе .....	111
<b><i>Гулик А. Г.</i></b>	
Герменевтические особенности реализации норм права Конституционным судом Российской Федерации .....	115
<b><i>Дядькин Д. С., Усольцева Н. А.</i></b>	
Проблемы определения статуса апартаментов в качестве помещений для проживания граждан .....	119
<b><i>Жадобина Н. Н.</i></b>	
Правовое обеспечение инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации .....	124
<b><i>Кодинцев А. Я.</i></b>	
В начале террора: органы советской юстиции в 1936 году .....	130
<b><i>Кречетов В. В.</i></b>	
Дискуссионные вопросы применения института преюдиции в уголовном процессе Российской Федерации .....	137
<b><i>Кузьмич Н. М.</i></b>	
Формы публично-правовой активности населения муниципальных образований: проблемы типологизации .....	140
<b><i>Нехайчик В. К.</i></b>	
Кризис государственно-управленческой парадигмы: причины и проблемы преодоления ...	144
<b><i>Сунгатуллина Л. А., Мингазова Л. Р.</i></b>	
Правовые проблемы функционирования индустриальных (промышленных) парков в России и зарубежных странах .....	149
<b><i>Филиппова Н. А.</i></b>	
Общественный инспектор как участник общественного контроля .....	155
<b><i>Сведения об авторах</i></b> .....	161
<b><i>Правила направления, рецензирования и опубликования материалов авторов</i></b> .....	166

## ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 339.97+339.137

*Абдряшитова А. И., Лачинина Т. А., Чистяков М. С.*

*Abdryashitova A. I., Lachinina T. A., Chistyakov M. S.*

### **ВЗАИМОСВЯЗЬ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИХ ПЛАТФОРМ И КЛАСТЕРНЫХ КОНСТРУКЦИЙ В ПРОЦЕССЕ РЕИНДУСТРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ**

### **INTERRELATION OF TECHNOLOGY PLATFORMS AND CLUSTER DESIGNS IN PROCESS OF REINDUSTRIAL DEVELOPMENT OF RUSSIAN ECONOMY**

В статье рассматривается взаимосвязь кластерных структур и технологических платформ в аспекте государственной политики реиндустриализации и высокотехнологического развития. Приводится зарубежный опыт эволюции технологических платформ и кластеров, возможность его применения в качестве «отправной точки» с учетом специфики национальной экономики. Показана необходимость связывающего соподчинения технологических платформ – кластерных конструкций для нивелирования фактора разрозненности их функционирования в условиях современного российского экономического пространства.

The article describes the interrelation of cluster designs and technology platforms in terms of reindustrialization state policy and high-tech development. The foreign experience in the evolution of technology platforms and clusters, the possibility of its application as a “starting point” giving the specific features of the national economy, is provided. The need for linking subordination of technology platforms – cluster designs for leveling the factor of their functioning disconnection under the conditions of the modern Russian economic space is shown.

*Ключевые слова:* технологические платформы, кластеры, реиндустриализация, кластерная политика, зарубежный опыт.

*Keywords:* technology platforms, clusters, reindustrialization, cluster policy, foreign experience.

Исторически сложилось, что в РФ инструменты реиндустриального развития – технологические платформы (далее – ТП) и кластерные структуры развивались последовательно. Хронологически в первоначальной последовательности были сформированы ТП, дальнейшим этапом стало объявление конкурса на государственную поддержку развития инновационных кластерных инициатив. В ряде принятых стратегических документов, ТП и инновационные кластеры (далее – ИК) рассматриваются как консолидированный инструмент реиндустриализации промышленного потенциала России. Необходимо отметить, что трансляция модельных представлений ТП и ИК в практическую плоскость существенно различаются. Сами же ТП и ИК между собой на данный момент представляют разрозненные образования.

Порядок формирования перечня ТП регламентирован решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 3 августа 2010 г. (протокол № 4). Данный документ задействует европейский опыт формирования данного инновационного инструмента, в т. ч. и формулирование самой дефиниции «технологическая платформа». Изначально целью формирования ТП была заявлена разработка и проектирование технологических продуктов с точки зрения перспективной направленности, не исключающей и коммерческую составляющую. ТП позиционировалась как коммуникационный инструмент, а

не конструкция извлечения прибыли в фокусе приоритетного развития. ТП создавались с целью консолидированного сотрудничества и развития, согласования интересов основных резидентов формирующейся инновационной системы в рамках реиндустриального развития страны.

На сегодняшний день РФ достаточно отстала в вопросе построения ТП от экономически развитых стран. Более всего это выражено в международном сопоставлении взаимосвязи науки и предпринимательских структур.

Европейский опыт свидетельствует о так называемом стандартном алгоритме формирования ТП, состоящим из 3-х основных звеньев:

- определение приоритетных направлений, задающих специфику ТП;
- разработка стратегии развития («дорожной карты»);
- реализация проектов, а также проведение исследований и разработок, имеющих различные источники финансирования.

Европейский союз в 2004 г. опубликовал доклад «Технологические платформы: от определения к общей программе исследований». Данный доклад впервые определил: технологические платформы – как объединение представителей государства, бизнеса, науки и образования вокруг общего видения научно-технического развития и общих подходов к разработке соответствующих технологий [7, с. 199].

Сравнивая данную концепцию формирования ТП с отечественным подходом можно заметить явные различия на всех этапах создания инновационного инструмента. Приоритеты определяются и выстраиваются нормативными документами, в дальнейшем ТП (в основном) формируются тематически под патронажем официальных документов.

Формирование стратегии развития ТП в отечественном опыте происходило в условиях отсутствия финансовой поддержки со стороны государства, что и нашло свое отражение в качестве создаваемых инноваций.

Министерством экономического развития РФ (МЭР) в 2012 г. в ходе конкурсного отбора было одобрено 25 пилотных программ развития территориальных инновационных кластеров, 13 из них получили право на финансирование из государственного бюджета. Главной целью поддержки кластерных инициатив являлось высокотехнологичное развитие. В связи с этим подразумевалось активное вовлечение в кластерные структуры в качестве резидентов организаций, деятельность которых была направлена на разработку инновационных НИОКР. Особенность кластерной политики в вопросе конкурсного отбора состояла в предоставлении документов для участия не руководством кластеров, а группами, проявившими заинтересованность в формировании данной структуры.

С точки зрения развития, кластеры в РФ находятся на более низкой ступени в отличие от ТП, хотя в научной зарубежной и отечественной литературе кластерам посвящено значительное количество публикаций. Данная тенденция научного освещения объясняется более ранним формированием кластерных конструкций в силу объективных причин, что повлияло на естественный ход экономической мысли в качестве предмета изучения мер технологического развития. ТП формировались изначально на «европейском пространстве» и были предназначены для согласованного взаимосодействия государств-участников политики технологического развития. Результаты проводимых исследований не дают в полной мере окончательного ответа – в каком направлении, какие необходимо предпринять меры на государственном уровне для развития кластерных инициатив, поддержки создаваемых кластеров, а также не разработана «идеальная модель кластерной конфигурации». Саму дефиницию «кластер» можно интерпретировать в различных аспектах, соответственно, под кластером могут восприниматься различные образования – от высокотехнологичных инновационных систем до производственных цепочек; комплексов, имеющих иное направление деятельности (например, образовательные кластеры, кластеры туристско-рекреационной направленности, энергетические кластеры и т. д.).

По своему потенциалу и особенной структуре, кластерный подход, активно применяемый к промышленным предприятиям, является неотъемлемым механизмом повышения конкурентоспособности экономик разных стран мира, ускорения процессов инновационного развития в различных секторах, стимулирования инициативы на местах по активизации взаимодействия между промышленными предприятиями, государством и конечными потребителями, особенно в условиях активного использования возможностей и составных компонентов «цифровой экономики», так называемых цифровых технологических платформ, а также разнообразных информационных средств [8, с. 305].

Зарубежный опыт свидетельствует о прогрессивной форме эффективного стимулирования развития региона через кластерные инициативы, что сказывается на формировании благоприятных условий для занятости населения, росте доходов регионального бюджета, инвестиционной привлекательности и социально-экономическом благополучии. С целью следования данным тенденциям эффективного развития территорий, государству необходимо осуществлять координирующую поддержку кластерной политики высокотехнологичного промышленного развития в целом, кластерных образований – в частности, что должно найти свое отражение в устранении административных барьеров, развитии экспортоориентированного импортозамещения, синергетической консолидации науки, образования и промышленного потенциала, инфраструктурной направленности развития высокотехнологичных кластеров [3, с. 216].

Типологизация кластерных конструкций как один их ключевых факторов приведенной выше политики кластерного формирования и развития зависит от тех ключевых признаков, на которые опирается исследование. Это может быть природа происхождения, соответственно, кластер является либо естественно экономически образованной производственно-технологической единицей, либо «сгенерирован» под воздействием сторонних сил управленческой природы, инициатив бизнеса, определенных преференций со стороны государства.

В Европейском союзе (ЕС) на государственном уровне придавали важное значение кластерной политике и детально проработанным мерам по ее реализации. Обобщенный анализ результатов исследований в области кластерных инициатив позволяет систематизировать и оценить приоритеты развития данного вида технологических средств, транслировать в практическую плоскость факторы позитивного развития кластерных конструкций.

К преимуществам, возникающим при использовании кластеров, можно отнести:

- доступность разнообразного ресурсного потенциала;
- горизонтальные связи внутри- и межкластерного взаимодействия;
- выход на новый уровень предпринимательской культуры, выраженный в росте доверия в бизнес-сообществе;
- различные формы использования научно-технических разработок и современных технологий;
- транспарентность вхождения в общемировые цепочки генерирования технологий и выпуска продукции.

К числу необходимых факторов формирования государством экономически и технологически успешного кластера, по нашему мнению, следует отнести:

- заинтересованность со стороны местного сообщества;
- конкретизированная стратегия создания кластера;
- государственный потенциал в области исследований и разработок (наличие соответствующей научной базы в виде лабораторий и институтов, имеющие возможность взаимодействия с региональными предприятиями);
- наличие сетей обработки и обмена информацией между государственными НИИ и предприятиями, не имеющими возможность вести свои собственные научные разработки;
- соответствующий квалифицированный кадровый потенциал, обладающий профессиональной горизонтальной мобильностью за счет выстроенной видовой и секторальной архитектуры;

- присутствие в регионе компаний-локомотивов развития;
- кооперационные взаимодействия между компаниями, в т. ч. в технологической сфере и совместном использовании современного наукоемкого оборудования;
- наличие определенного предпринимательского «стержня»;
- понятная и справедливая региональная экономическая политика, не обремененная излишним бюрократическим аппаратом;
- традиции, местная идентификация и культура.

Таким образом, из приведенных факторов целенаправленной кластерной политики в РФ в данной действительности пока отсутствуют в должной мере условия для позитивного развития этих инновационных институтов. Это выражается и в отсутствии достаточного финансового инструментария, кооперационных связей, современных технологических подходов формирования кластеров.

С точки зрения взаимосвязи ТП и инновационных кластеров (ИК) – она не имеет ярко выраженных очертаний. Вместе с тем предпринимались исследования, позволяющие сделать соответствующую оценку и ранжировать взаимодействия.

Как показывает практика, технологические платформы в большинстве случаев рассматриваются как инструмент реализации кластерных инициатив. В ряде государств ТП и ИК органично сочетаются, особенно это контрастирует при мерах государственной поддержки сетевых мероприятий развития.

В силу специфики локализации техноплатформ, подразумевающей отсутствие привязки к определенной территории, ТП рассматриваются в качестве инструмента развития межкластерного взаимодействия в формате выбора и дальнейшего продвижения кластерной специфики. При этом выделяют межрегиональные и межстрановые кластерные взаимодействия.

Проводимые исследования проблем эффективного функционирования кластерных образований позволяют выявить необходимые составляющие содействующего влияния на них технологических платформ. В соответствии с аналитическими данными лучших международных практик кластерного развития, представленными в INNOVISA в 2012 г., основными оценочными параметрами кластера являются:

1. Соответствие направлениям целевого развития.
2. Постоянное расширение диапазона перечня работ и услуг, предоставляемых в кластере.
3. Одобрение потребляемых сервисов, предоставляемых в рамках деятельности кластера, его резидентами.
4. Конвергенция взаимодействия научного и бизнес-сообщества.
5. Рост инновационной и инвестиционной активности в кластерном образовании.
6. Рост занятости в экономике региона.
7. Создание благоприятной атмосферы для формирования и развития бизнес-инициатив.
8. Положительная динамика взаимосотрудничества и диалога «спикеров» политик-кластера.
9. Обучающие программы, семинары и тренинги, способствующие эволюции кластера.
10. Увеличение численности резидентов кластерной конструкции.
11. Мероприятия по созданию привлекательных условий для «вхождения» в регион новых компаний.
12. Проведение технологических стартапов и их дальнейшее продуктивное развитие.

Очевидно, что многие приводимые здесь критерии вполне реально развивать и совершенствовать при действенном участии профильных технологических платформ.

Российская специфика отбора и развития кластеров не учитывает наличия соответствующих профильных ТП, данному обстоятельству не придавалось должного значения. Одобрение государственных программ развития кластеров не предполагало наличия прора-

ботанных планов взаимодействия с технологическими платформами, данное обстоятельство свидетельствует об отсутствии внятных практических планов применения ТП в качестве инструментария кластерного развития.

Современная российская действительность характеризуется отставанием технологий, применяемых в гражданской сфере, от технологического уровня индустриально развитых государств, что генерирует проблематику национальной конкурентоспособности в условиях геополитической напряженности. В качестве перспективных направлений развития отечественной экономики выступают повышение уровня жизни и благосостояния граждан, решение социально значимых проблем, что подразумевает эволюционное развитие медицинской науки и сферы охраны здоровья граждан, включающее разработку инновационных способов лечения, современные разработки в фармацевтической и биоиндустрии, медицинской промышленности. Вызовы и тенденции развития современной действительности в качестве структурного элемента сегмента медицины будущего, актуализируют значимость технологической платформы «Медицина будущего» в аспекте эволюционной высокотехнологичной модернизации отечественного здравоохранения и необходимости активации социальных ресурсов экономического роста. Она чаще всего фигурирует в программах кластерного развития. По-видимому, это связано с более активным участием ТП в различных финансовых инструментах, в положительном опыте получения бюджетных ассигнований для реализации программ НИОКР.

Вместе с тем необходимо упомянуть о перспективных моделях ТП-кластерного взаимодействия:

1. Кластер «Физтех XXI» (Московская область, г. Долгопрудный, г. Химки) – через взаимодействие с ТП сотрудничество с крупным бизнесом.

2. «Энергоэффективная светотехника и интеллектуальные системы управления освещением» (Республика Мордовия) – стратегия развития ТП фокусируется в рамках формирования направлений развития кластера.

3. Аэрокосмический кластер Самарской области – приоритеты развития идентичны при выборе направлений развития ТП. Полная ориентирующая трансформация деятельности ТП в качестве индикативного показателя успешности кластерной конструкции: планируется рассчитывать долю кластерных предприятий, принимающих участие в работе ТП, в общей совокупности предприятий кластера.

4. «Фармацевтика, медицинская техника и информационные технологии» (Томская область) – модель, которую можно воспринимать в качестве эталонной. Основной является ТП «Медицина будущего», кластер – как механизм реализации планов и задач, сформированных указанной техплатформой.

5. «Инновационный территориальный кластер авиастроения и судостроения» (Хабаровский край) – в данной модельной конструкции ТП взята за стандарт инструмента коммуникации для формирования собственной ТП внутри кластера.

Ситуация осложняется подходом к формированию технологических платформ в РФ, который направлен «сверху – вниз», т. е. по инициативе государства, в котором не учитываются в должной мере специфика и интересы входящих в платформы составных элементов. Ведомственные структуры, в свою очередь, следуя государственной стратегии развития, предписанной из «центра», через вертикаль подведомственности определяют направление деятельности ТП и эволюционное целеполагание. Главная определяющая особенность европейских техплатформ заключается в коммуникативном инициативном функционале при лидирующей роли крупного бизнеса, промышленных групп. Российские ТП, по своей сути, являются продуктом государственного регулирования формирования и регламентации их деятельности. На них была возложена коммуникативная и экспертная функция, а также деятельное участие в различных проводимых реформах. Однако из-за отсутствия должной поддержки на сегодняшний день ТП не в полной мере реализуют возложенную на них экспертную функцию. Предполагается, что экспертное заключение ТП будет освидетельствоваться

(перепроверяться) специализированным научным советом, сформированным Министерством образования и науки РФ.

Планируемые ведомственные мероприятия по поддержке техноплатформ и кластеров в определенной степени совпадают. Кластеры, как и техноплатформы, должны взаимодействовать с институтами развития, а также работать с государственными компаниями, реализующими программы инновационного развития. МЭР также рекомендовало начать взаимодействия, которые не связаны с процессом выделения бюджетных средств. Пока речь идет о создании механизмов по обмену информацией для оценки возможности сотрудничества [2, с. 43].

Задействование равнозначного инструментария реиндустриализации в перспективе может способствовать синергетическому эффекту и потенцированию взаимодействия ТП и кластерных образований. Вместе с тем необходимо предпринять соответствующие действия со стороны ТП и кластеров при опорной роли одного из субъектов взаимодействия с целью достижения определенного прорыва в использовании данных инновационных конструкций в ходе реиндустриализации России.

Современные реалии свидетельствуют, что ТП и ИК в России находятся в состоянии начального формирования. К национальным ТП рано употреблять термин «инструмент консолидации», тем более коммуникационный инструментарий. Характеризуя ТП в данном аспекте можно сделать вывод о преждевременности содействия технологических платформ становлению кластерных конструкций.

В свою очередь, кластеры имеют определенный потенциал развития, который, при грамотной реализации способен оказать продуктивное воздействие на всю инновационную систему. Это объясняется наличием в кластерах более взаимопроникающих связей между резидентами кластерного инновационного развития, что облегчает решение профильных задач технологических платформ. В процесс эволюции кластерного субъекта происходит верификация внутренних связей, их укрепление, построение дублирующих ветвей в крупных кластерах. Данное обстоятельство является позитивным для функционирования бизнеса, входящего в структуру кластера. Это, в свою очередь, реализуется на качестве согласований, делает более открытыми их преимущества, что существенно скажется на деятельности технологических платформ.

С точки зрения выработки и реализации «дорожной карты» связывающего соподчинения ТП – ИК – необходим индивидуальный подход с учетом конкретных факторов (производственно-территориальное размещение, степень развития внутрискластерных цепочек, общее состояние отрасли и т. д.). Именно гибкий подход позволит реализовать взаимовыгодное влияние инновационных инструментов друг на друга, соответствующее целенаправленному развитию ТП и ИК.

Применение зарубежного опыта с учетом особенностей отечественного развития технологических платформ и кластеров позволит дифференцировать направленность эволюции в фокусе синергии инновационного инструментария:

1. Создание совместных органов управления идентичных ТП и ИК, либо взаимное включение представителей организационных органов технологических платформ и кластеров в топ-менеджмент, курирующий технологическое развитие. Создание представительств в рамках оперативного реагирования и согласования вопросов функционирования.

2. Верификация тематических направлений НИОКР между ТП и ИК. Технологическая платформа может быть наделена полномочиями «коллективной экспертизы», всесторонне определяющей перспективность исследований и реализацию разработок в производственном цикле.

3. В рамках уполномоченного «экспертного совета» технологической платформы могут проводить научно-технологический аудит с целью определения «прорывных» высокотехнологических проектов, имеющих значительный потенциал выхода на новый виток технологического и экономического развития. С этой целью ТП предстоит организовать всестороннюю экспертизу, в т. ч. и на международном уровне.

В рамках Стратегии инновационного развития и мероприятий по технологическому переоснащению промышленности ТП должны стать одним из ключевых элементов реиндустриализации экономики РФ. Им отведена первостепенная роль регулирования механизмов высокотехнологичной направленности реиндустриального развития, базирующегося на зарубежном и имеющемся отечественном опыте. ТП должны сформироваться как экспертно-аналитический инструментарий в оценке перспективных отраслей развития промышленного потенциала в направлении инновационного технологического внедрения уже существующих разработок, необходимых технических решений, в анализе необходимости приобретения зарубежных технологических продуктов [9, с. 26–27].

### Литература

1. Бодрунов С. Д. Формирование стратегии реиндустриализации России : моногр. 2-е изд., перераб. и доп. : в 2-х частях. СПб. : ИНИР, 2015. 551 с.
2. Дежина И. Г. Технологические платформы и инновационные кластеры – вместе или порознь // Инновации. 2013. № 2 (172). С. 35–43.
3. Кузин В. Ф., Лачина Т. А., Скоробогатова Е. А. Государственное регулирование импортозамещающей кластерной политики высокотехнологического промышленного развития // Современные задачи инженерных наук : сб. науч. тр. Междунар. науч.-техн. симпозиума Экономические механизмы и управленческие технологии развития промышленности Междунар. науч.-техн. форума Первые международные Косыгинские чтения (11–12 октября 2017 г.). М. : Изд-во РГУ им. А. Н. Косыгина, 2017. С. 211–216.
4. Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. : Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р // Собрание законодательства РФ. 2012. № 1. Ст. 216.
5. Порядок формирования перечня технологических платформ. URL: <https://www.hse.ru/data/2010/11/03/1223349306/Порядок%20формирования%20перечня%20ТП.pdf> (дата обращения: 25.03.2018).
6. Российская кластерная обсерватория. URL: <http://cluster.hse.ru/> (дата обращения: 25.03.2018).
7. Рудченко В. Н. Технологическая платформа Технологии экологического развития как необходимое условие инновационной экономики России // Ученые записки Российского государственного гидрометеорологического университета. 2012. № 26. С. 197–205.
8. Ташенова Л. В., Бабкин А. В. Системообращающий инновационно-активный промышленный кластер в условиях цифровой трансформации: понятие, сущность, особенности // Труды науч.-практ. конф. с междунар. участием Экономика и менеджмент в условиях цифровизации: состояние, проблемы, форсайт ; под ред. д. э. н., проф. А. В. Бабкина. СПб. : Изд-во Политехн. ун-та, 2017. С. 301–313.
9. Чистяков М. С., Лачина Т. А. Технологические платформы как инструмент консолидации инновационного форсайта реализации концепции реиндустриализации России // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2016. № 4. С. 16–27.

УДК 330.45(575.3)

*Азимов П. Х., Алибаева М. М.  
Azimov P. Kh., Alibaeva M. M.*

## **РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ ЛОГИСТИЧЕСКИХ ЦЕНТРОВ В РАЗВИТИИ ЭКСПОРТНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН**

### **ROLE AND SIGNIFICANCE OF LOGISTICS CENTERS IN DEVELOPMENT OF EXPORT POTENTIAL IN THE REPUBLIC OF TAJIKISTAN**

В статье описывается текущее состояние внешнеторговой деятельности Республики Таджикистан. Рассмотрена роль логистических центров в повышении экспортного потенциала сельскохозяйственной продукции в Республике Таджикистан. Анализируется структура экспорта Республики Таджикистан за последние годы. В исследовании утверждается необходимость создания логистических центров по хранению и переработке сельскохозяйственной продукции.

The article describes the current state of the foreign trade activity in the Republic of Tajikistan. The role of logistics centers in increased export potential of agricultural products in the Republic of Tajikistan is considered. The structure of exports in the Republic of Tajikistan in recent years is analyzed. The research approves the need to create logistics centers for storage and processing of agricultural products.

*Ключевые слова:* логистика, логистический центр, хранение и переработка сельскохозяйственной продукции, экспорт, экспортный потенциал.

*Keywords:* logistics, logistics center, storage and agricultural processing, export, export potential.

Состояние внешнеэкономической деятельности любой страны в современных условиях становится определяющим фактором эффективного социально-экономического развития в долгосрочный период. Объемы и структура экспортно-импортных операций оказывают прямое влияние на содержание ВВП страны, основные макроэкономические показатели, состояние национальной валюты, счетов, доходов бюджета и др. В этой связи реализация внешнеторгового и, в частности, экспортного потенциала становится одной из ключевых задач социально-экономического развития государства.

Под экспортным потенциалом в настоящем исследовании будут пониматься скрытые, нереализованные возможности и ресурсы экономики, способные, при принятии необходимых усилий, увеличить объемы поставок продукции на зарубежные рынки.

Изучением логистических центров в развитии экспортного потенциала страны занимались различные исследователи, в числе которых можем выделить В. В. Дыбскую [5], И. В. Ковалеву [6], С. Ю. Елисееву [7], А. М. Магомедова [8], В. И. Сергеева [9], Г. Тууганбаеву [10] и др.

В последние годы в состоянии и динамике показателей внешнеторгового оборота Республики Таджикистан, его структуре наблюдаются тревожные тенденции (табл. 1).

Как видно, начиная с 2003 г., ввиду превышения объема импортных операций, сальдо внешнеторгового оборота в стоимостном выражении показывает устойчивые отрицательные значения, а к 2016 г. оно составило -2132,4 млн долл. В структуре внешнеторгового оборота наблюдается значительный дисбаланс: на долю экспорта приходится только 22,9 % от совокупного объема внешнеторговых операций (наивысшее значение этого показателя наблю-

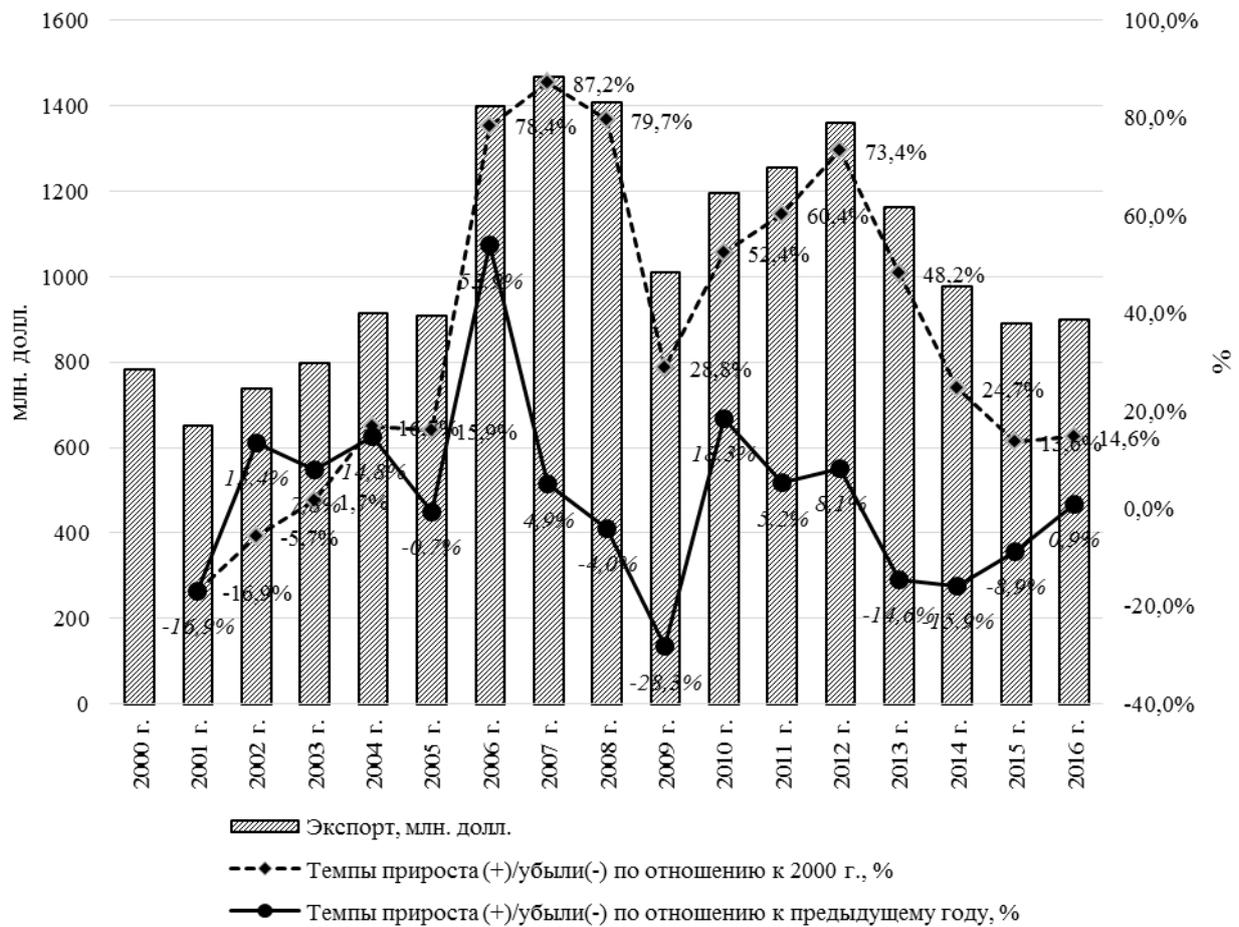
далось в 2002 г., когда на долю экспорта приходилось 50,6 % от всего объема внешнеторговых операций, выраженных в стоимостных значениях). Повышение зависимости страны от импорта, безусловно, ослабляет ее экономику. Столь динамичное снижение объемов экспорта свидетельствует о наличии системных проблем в экономике Республики Таджикистан и, прежде всего, низкой конкурентоспособности экономики на международных рынках. На рис. 1 проиллюстрированы динамические показатели экспорта продукции из Республики Таджикистан в 2000–2016 гг.

Таблица 1

**Показатели структуры и динамики внешнеторговой деятельности Республики Таджикистан, 2000–2016 гг.**

Годы	Импорт			Экспорт			Внешнеторговый оборот всего		Сальдо внешне-торгового оборота
	млн долл.	доля во внешне-торговом обороте, %	в % к предыдущему году	млн долл.	доля во внешне-торговом обороте, %	в % к предыдущему году	млн долл.	в % к предыдущему году	млн долл.
2000	675,0	46,3	–	784,0	53,7	–	1 459,0	–	109,0
2001	688,0	51,4	1,9	651,5	48,6	-16,9	1 339,5	-8,2	-36,5
2002	721,0	49,4	4,8	739,0	50,6	13,4	1 460,0	9,0	18,0
2003	881,0	52,5	22,2	797,0	47,5	7,8	1 678,0	14,9	-84,0
2004	1 191,0	56,6	35,2	915,0	43,4	14,8	2 106,0	25,5	-276,0
2005	1 330,0	59,4	11,7	909,0	40,6	-0,7	2 239,0	6,3	-421,0
2006	1 725,0	55,2	29,7	1 399,0	44,8	53,9	3 124,0	39,5	-326,0
2007	2 547,0	63,4	47,7	1 468,0	36,6	4,9	4 015,0	28,5	-1 079,0
2008	3 273,0	69,9	28,5	1 409,0	30,1	-4,0	4 682,0	16,6	-1 864,0
2009	2 570,0	71,8	-21,5	1 010,0	28,2	-28,3	3 580,0	-23,5	-1 560,0
2010	2 657,0	69,0	3,4	1 195,0	31,0	18,3	3 852,0	7,6	-1 462,0
2011	3 206,0	71,8	20,7	1 257,3	28,2	5,2	4 463,3	15,9	-1 948,7
2012	3 778,4	73,5	17,9	1 359,7	26,5	8,1	5 138,1	15,1	-2 418,7
2013	4 150,7	78,1	9,9	1 161,8	21,9	-14,6	5 312,5	3,4	-2 988,9
2014	4 297,4	81,5	3,5	977,3	18,5	-15,9	5 274,7	-0,7	-3 320,1
2015	3 435,6	79,4	-20,1	890,6	20,6	-8,9	4 326,2	-18,0	-2 545,0
2016	3 031,2	77,1	-11,8	898,7	22,9	0,9	3 929,9	-9,2	-2 132,5

Источник: [5].



**Рис. 1. Динамика показателей экспорта продукции из Республики Таджикистан, 2000–2016 гг.**  
 Источник: [5]

Как видно, изменение объемов показателей экспорта является весьма нестабильным. При сравнении изменения экспорта относительно предыдущих лет, начиная с 2013 г. наблюдаются отрицательные показатели динамики.

В структуре экспорта Республики Таджикистан преобладает хлопководство и электроэнергия (рис. 2).

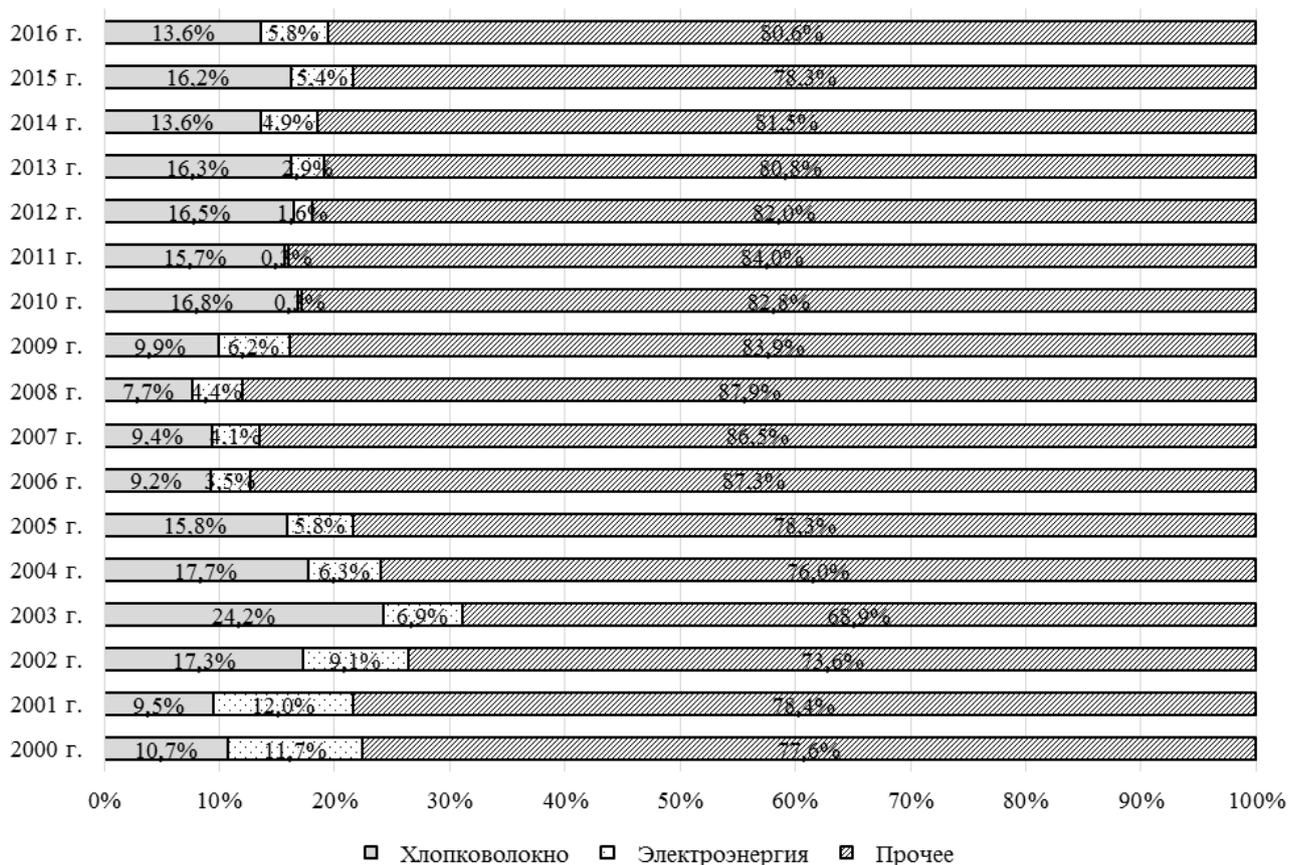


Рис. 2. Структура экспорта Республики Таджикистан, 2000–2016 гг., %  
 Источник: [5]

Отметим, что на значительная часть экспорта (80,6 % в 2016 г.) приходится и на другие виды продукции, которые в соответствии с кодами ТН ВЭД представлены в табл. 2.

Таблица 2

Структура экспорта Республики Таджикистан по видам продукции в соответствии с кодами ТН ВЭД, 2015–2016 гг.

Код ТН ВЭД	Название группы продукции	2015 г.		2016 г.	
		Объем экспорта, млн долл.	Доля в структуре товарного экспорта, %	Объем экспорта, млн долл.	Доля в структуре товарного экспорта, %
Всего	Вся продукция	897 605	100,0 %	899 320	100,0 %
'26	Руды, шлак и зола	152 405	17,0 %	239 120	26,6 %
'76	Алюминий и изделия из него	221 418	24,7 %	209 386	23,3 %
'52	Хлопок	155 739	17,4 %	137 211	15,3 %
'71	Драгоценные камни	168 912	18,8 %	99 274	11,0 %
'27	Топливо минеральное, нефть и продукты их перегонки; битуминозные вещества; воски минеральные	49 296	5,5 %	52 334	5,8 %
'87	Средства наземного транспорта, кроме железнодорожного или трамвайного подвижного состава, и их части и принадлежности	10 335	1,2 %	39 107	4,3 %

Азимов П. Х., Алибаева М. М.  
Роль и значение логистических центров  
в развитии экспортного потенциала Республики Таджикистан

Окончание табл. 2

Код ТНВЭД	Название группы продукции	2015 г.		2016 г.	
		Объем экспорта, млн долл.	Доля в структуре товарного экспорта	Объем экспорта, млн долл.	Доля в структуре товарного экспорта
'90	Инструменты и аппараты оптические, фотографические, кинематографические, измерительные, контрольные, прецизионные, медицинские или хирургические; их части и принадлежности	1 840	0,2 %	16 909	1,9 %
'25	Соль; сера; земли и камень; штукатурные материалы, известь и цемент	3 167	0,4 %	16 358	1,8 %
'84	Машины, оборудование и механизмы	10 714	1,2 %	14 734	1,6 %
'62	Предметы одежды и принадлежности к одежде, кроме трикотажных машинного или ручного вязания	12 345	1,4 %	14 644	1,6 %
'08	Съедобные фрукты и орехи; кожура и корки цитрусовых или дынь	20 108	2,2 %	13 469	1,5 %
'81	Прочие недрагоценные металлы; металлокерамика; изделия из них	4 627	0,5 %	11 634	1,3 %
'07	Овощи и некоторые съедобные корнеплоды и клубнеплоды	10 936	1,2 %	7 595	0,8 %
'13	Шеллак природный неочищенный; камеди, смолы и прочие растительные соки и экстракты	6 279	0,7 %	5 289	0,6 %
'85	Электрические машины и оборудование, их части и др.	3 918	0,4 %	3 674	0,4 %
'24	Табак и промышленные заменители табака	1 863	0,2 %	3 448	0,4 %
'72	Черные металлы	3 243	0,4 %	2 596	0,3 %
'41	Необработанные шкуры (кроме натурального меха) и выделанная кожа	3 555	0,4 %	2 525	0,3 %
'28	Продукты неорганической химии	6	0,0 %	1 431	0,2 %
'74	Медь и изделия из нее	0	0,0 %	1 316	0,1 %
	Другая продукция	56 899	6,3 %	7 266	0,8 %

Источник: [12].

На продукцию в табл. 2 пришлось 99,2 % экспорта в 2016 г., в связи с чем ее можно считать показательной при оценке состояния экспорта и скрытых резервов его улучшения. Из данных табл. 2 следует, что потенциал экспорта, основанный на сельскохозяйственном производстве, реализован сегодня в крайне незначительной мере.

В страну импортировано за 3 последние года сельскохозяйственной продукции на общую сумму в 13 млрд сомони, а экспорт сектора составил всего около 1,2 млрд сомони, что в 12 раз меньше импорта.

Таджикистан в 2016 г. экспортировал 178 тыс. 843 тонны продукции сельского хозяйства, в указанный период экспортировано 100 тыс. 71 тонн овощей, 26 тыс. 924 тонны фрук-

тов и 41 тыс. 229 тонн сухофруктов. Экспорт сельскохозяйственной продукции, в основном осуществляется в Казахстан, Россию, Кыргызстан, Афганистан и Китай. Больше всего, экспортирован репчатый лук – 98 тыс. 840 тонн.

Возможности Республики Таджикистан для экспорта экологически чистой продукции и сырья для переработки достаточны высоки. Предприниматели только при условии налаживания производства по международным стандартам, установки холодильных камер и изучения потребностей отечественных и зарубежных потребителей могут достичь высоких дополнительных предпочтений.

Агропромышленный комплекс является одной из самых важных отраслей экономики Республики Таджикистан и играет ключевую роль в развитии национальной экономики. Сельское хозяйство является ведущей отраслью экономики Республики, как по размеру создаваемой добавленной стоимости, так и по численности занятого в ней населения. Так, доля отрасли в ВВП составляет 21 %. В Таджикистане более 62 % населения проживает в сельской местности и основными видами деятельности в сельском хозяйстве страны являются животноводство и растениеводство.

Переход к свободным рыночным отношениям крайне негативно отразился на сельском хозяйстве Республики Таджикистан. В текущих условиях одним из способов повышения конкурентоспособности сельского хозяйства Республики Таджикистан является широкое внедрение инноваций [5].

Сельскохозяйственный сектор является важным фактором продовольственной безопасности и сырьевого ресурса промышленных предприятий, где работает более 1,5 млн человек, или 65 % трудоспособного населения.

В числе направлений реализации экспортного потенциала страны на основе сельскохозяйственной продукции ключевое значение имеет создание эффективного транспортно-логистического комплекса, а также внедрение инновационных технологий для повышения производительности сельскохозяйственных культур.

Внедрение инновационных технологий имеет важное и решающее значение для повышения производительности сельскохозяйственных культур в таких областях, как растениеводство и животноводство. Инновационное развитие должно строиться на качественном преобразовании способов осуществления экономической деятельности в сельском хозяйстве. Это позволит повысить производительность на основе совершенствования организационно-экономического обеспечения осуществления сельскохозяйственного производства [2].

Фермерские хранилища на сегодняшний день не соответствуют мировым стандартам, что приводит к потерям сельскохозяйственной продукции и убыткам [3].

Долгие годы среди внешнеторговых партнеров Таджикистана первое место занимает Россия. Данное направление внешнеторговых отношений является приоритетным с точки зрения увеличения экспортного потенциала страны. Таджикская сторона и в дальнейшем нацелена на заключение контрактов на поставку плодоовощной продукции в российские регионы. В частности, планируется наращивать своевременную поставку овощей, фруктов, консервированных продуктов, соков, меда, бахчевых культур, а также сухофруктов. Только лишь в Россию за счет привлечения частного фермерства Таджикистан может увеличить поставки плодоовощной продукции в пять раз. Уже сейчас республика поставляет в Россию до 80 % сельскохозяйственной продукции.

Для увеличения производства и экспорта фруктов и овощей имеется необходимая база. Таджикские производители плодоовощной продукции могут увеличить урожайность и объем реальных отгрузок за пределы государства. Только новых виноградников в Таджикистане за последние несколько лет заложили 75 тыс. га, а в ближайшее пятилетие виноград засадят еще на 20 тыс. га. В большинстве садов и виноградников выращиваются экспортные сорта, плоды которых пользуются большим спросом за пределами страны. Масштабные планы будут также реализованы в секторах овощеводства, по выращиванию ранних овощей, а

также лимонов, гранат, переработке и консервированию плодоовощной продукции, производства фруктовых и овощных соков, томатов, солений, напитков, джемов, варенья, меда.

По данным Торгово-промышленной палаты Республики Таджикистан, поступили предложения от 53 плодоовощных предприятий и организаций оптовой торговли г. Санкт-Петербурга, г. Москвы, Московской области, Республики Башкортостан, Пензенской области [1].

Основные проблемы сельского хозяйства на текущий момент можно сгруппировать следующим образом:

- отсутствие логистических центров;
- недостаточная государственная поддержка и субсидии;
- проблемы сбыт производственной продукции и существующие многочисленные посредники на рынке;
- неразвитость системы сертификации продукции в соответствии с международными стандартами
- отсутствие агрокластеров и другие формы коллективного хозяйства;
- отсутствие крупных инвестиций в АПК и др.

В настоящее время фермерские хозяйства, а также торгово-закупочные компании не обладают специализированной высококачественной цепочкой поставок, отвечающей потребностям внутреннего и внешних рынков. Требуется в кратчайшие сроки организовать создание современных логистических центров, позволяющих складировать, хранить, консолидировать, перерабатывать и реализовывать конкурентоспособную сельскохозяйственную продукцию, с дальнейшей интеграцией в систему международных логистических центров.

Строительство высокотехнологичных производственно-складских объектов агропромышленного комплекса и комплексной инфраструктуры торгово-транспортной системы распределения сырья, продукции и продовольствия позволит комплексно решать следующие задачи:

- повышение емкости хранилищ сельскохозяйственной продукции, а также объемов ее производства и переработки;
- минимизация логистических издержек и оптимизация других факторов, определяющих конкурентоспособность продукции с учетом рационального размещения и специализации сельскохозяйственного производства и пищевой промышленности;
- внедрение новых технологий с профессиональной подготовкой и обучением молодых специалистов в области механизации, автоматизации деятельности в области производства, долгосрочного сохранения, обработки и распределения сельскохозяйственной продукции;
- повышение конкурентоспособности отечественных товаров на внутреннем и внешнем рынках;
- улучшение ветеринарной, фитосанитарной и санитарной ситуации;
- развитие и прирост круглогодичного производства продукции растениеводства (теплицы и оранжереи);
- расширение объемов поставок сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки, в т. ч. в несезонный период (ноябрь – апрель) на внутренний и внешние рынки;
- развитие биржевой и электронной торговли сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольствием;
- создание современных и эффективных систем инженерно-технического, коммуникационного и информационного обеспечения;
- комплексное обустройство объектами социальной и инженерной инфраструктуры населенных пунктов, расположенных в сельской местности, в которых осуществляются инвестиционные проекты в сфере агропромышленного комплекса;
- повышение уровня занятости сельского населения, сохранение и создание новых высокотехнологичных рабочих мест;

- повышение доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей и качества жизни сельского населения [6].

В республике целостной системы не существует. Каждая цепочка по виду сельскохозяйственной продукции работает стихийно. На наш взгляд, организация поставок плодово-овощной продукции из страны должна осуществляться по следующей цепочке: поставщики услуг – фермер производитель – оптовый покупатель – потребитель крупных населенных пунктов Таджикистана и России.

В этой цепи не представлены переработчики, поскольку их доля в переработке местной плодовоовощной продукции очень низкая. Основными игроками в цепи являются фермер-производитель и оптовый покупатель. Они будут заинтересованными лицами в создании логистических центров, а также представителей органов местного самоуправления, которые на местах будут способствовать практической реализации принятой Правительством Республики Таджикистан о создании логистических центров в Турсунзаде и Нижнем Пяндже.

В ходе проведенного анализа работы существующих складов и хранилищ плодовоовощной продукции в северных и южных областях Таджикистана были выявлены несколько схем заготовки и отгрузки выращенного урожая от фермерских полей (садов) до конечного потребителя. Самым уязвимым местом в этих схемах является вопрос хранения плодовоовощной продукции с момента сбора урожая и до его реализации на внутреннем рынке или на экспорт. В связи с чем большинство опрошенных людей во время кабинетного и полевого исследования, а также участники Круглого стола отметили необходимость создания ЛЦ на местном уровне как первоочередную задачу, стоящую перед сельхозпроизводителями и оптовыми покупателями (перекупщиками) после сбора урожая.

В заключение отметим, что степень реализации экспортного потенциала оказывает прямое влияние на уровень экономического развития страны. Роль экспортного потенциала особенно важна для стран, географическое положение которых относится к транзитным. Создание логистических центров также создаст реальные предпосылки для достижения основных показателей национальных стратегий развития и снижения уровня бедности в стране, а также обеспечение продовольственной безопасности страны. Важнейшим показателем, характеризующим значимость той или иной отрасли для экономики и социальной сферы, является вклад отрасли в формирование внутреннего валового продукта. Создание логистических центров позволит повысить реализацию экспортного потенциала Республики Таджикистан и увеличить значимость экспорта в ее ВВП.

### Литература

1. Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан. URL: <http://www.stat.tj/ru/> (дата обращения: 27.02.2018 г.).
2. Азимов П. Х. Проблемы и перспективы развития транспортно-логистической системы Республики Таджикистан // Вестн. Удмурт. ун-та. 2017. Т. 27. № 1. Сер. Экономика и право. С. 7–12.
3. Алибаева М. М. Современное состояние АПК и необходимость активизации инновационной деятельности // Вестн. Таджик. нац. ун-та. 2013. № 2-2 (107). Сер. социально-экономических и общественных наук. С. 67–70.
4. Бодаубаева Г. А. Транспортно-логистические системы в Республике Казахстан в контексте развития транзитного потенциала: проблемы и механизмы функционирования : автореф. дисс. ... к. э. н. Алматы, 2008. 26 с.
5. Внешний сектор // Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан. URL: <http://www.stat.tj/ru/> (дата обращения: 27.02.2018).
6. Дыбская В. В. Логистика складирования : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2014. 557 с.

7. Ковалева И. В., Рожкова Д. В., Рожков П. А. Роль складской логистической инфраструктуры в развитии агропродовольственного рынка (на материалах Алтайского края) // Вестн. Алтайского ГАУ. 2016. № 10 (144). С. 160–163.

8. Логистическое управление грузовыми перевозками и терминально-складской деятельностью : учеб. пособие ; под ред. С. Ю. Елисеева, В. М. Николашина, А. С. Сеницыной ; Учеб.-метод. центр по образованию на ж.-д. транспорте. М., 2013. 428 с.

9. Магомедов А. М., Бучаев А. Г. Пути развития распределительной логистики АПК региона // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2014. № 4 (64). С. 59.

10. Сергеев В. И., Сергеев И. В. Логистические системы мониторинга цепей поставок : учеб. пособие. М. : Инфра-М, 2003. 172 с.

11. Тууганбаева Г. Роль логистических центров в повышение экспортного потенциала сельскохозяйственной продукции // Alato Academic Studies. 2016. № 2. С. 188–303.

12. Trade statistics for international business development. URL: <https://www.trademap.org/Index.aspx> (дата обращения: 01.03.2018).

УДК 336.13:347.73

*Аюпов А. А., Исаева Э. В.  
Ayupov A. A., Isaeva E. V.*

**ВОЗМОЖНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МОДЕЛИ ОЦЕНКИ  
ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ, ОСНОВАННОЙ НА РАСЧЕТЕ  
СВОБОДНОГО ДЕНЕЖНОГО ПОТОКА, ДЛЯ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ  
ОБРАЗОВАНИЙ РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЕЙ**

**POSSIBILITY OF USING ASSESSMENT MODEL OF FINANCIAL STABILITY  
BASED ON CALCULATIONS OF FREE CASH FLOW FOR PUBLIC LAW ENTITIES  
OF DIFFERENT LEVELS**

В работе показаны особенности функционирования публично-правовых образований, оказывающие непосредственное влияние на их финансовую устойчивость. Определены основные положения модели оценки финансовой устойчивости, основанной на расчете свободного денежного потока, позволяющие учесть выделенные особенности и препятствующие этому, представлена модифицированная модель, основанная на расчете свободного денежного потока, для оценки финансовой устойчивости публично-правовых образований, дающая возможность получать достоверные результаты и принимать своевременные и действенные управленческие решения в отношении территорий с учетом норм действующего бюджетного законодательства и такого инструмента как «бюджет».

The paper considers functioning features of public law entities that have a direct impact on their financial stability. The main principles of the assessment model of financial stability based on calculations of free cash flow, allowing taking into account the selected features and obstacles to this, are defined. The modified model based on calculations of free cash flow that is used to assess the financial stability of public law entities is presented. This model allows obtaining reliable results and make timely and effective management decisions in respect of territories, with regard to the norms of the current budget legislation and such tool as the “budget”.

*Ключевые слова:* модель, оценка, финансовая устойчивость, публично-правовое образование, использование, бюджет, бюджетное законодательство.

*Keywords:* model, assessment, financial stability, public law entity, use, budget, budget legislation.

Публично-правовое образование в настоящее время является одной из слабо изученных с научной точки зрения категорий, рассматриваемых чаще всего с позиции участия в гражданско-правовых отношениях.

Вместе с тем анализ проблематики, связанной с публично-правовыми образованиями, приводится в трудах В. Е. Чиркина, который характеризует публично-правовое образование как территориальную структурно-функциональную форму организации территориального публичного коллектива, которая обладает собственной публичной властью, используя ее (наряду с действием на этой территории, кроме государства, органов власти других публично-властных образований) для организации и регулирования жизнедеятельности данного коллектива, считается де-факто или де-юре юридическим лицом публичного права, несет ответственность за действия (бездействие) своих органов и должностных лиц [3, с. 59]. Автор причисляет к публично-правовым образованиям и государство, и субъекты федерации, и муниципальные образования [3, с. 60–61].

Публично-правовые образования имеют определенные общие характерные особенности, которые напрямую связаны с оценкой их финансовой устойчивости и возможностью применения для этой цели модели, основанной на расчете свободного денежного потока:

1. Являются формированиями территориально-социального характера, базирующимися на территориальном публичном коллективе (гражданах, жителях), с особым порядком создания, характером реализации полномочий, а значит, призваны обеспечить защищенность определенного круга населения, в том числе путем генерирования достаточного объема доходов и осуществления обоснованных расходов.

Социальная политика занимает особое место в государственном управлении, а ее успех или неудачи оцениваются качеством жизни населения [1, с. 650].

2. Обладают публичной властью и действуют в рамках строго очерченной компетенции, осуществляя только определенные, в том числе исключительные, необходимые для реализации публичной власти, виды деятельности, соответственно, доходность и прибыльность их операций ограничена (зачастую полностью отсутствует), источники финансирования деятельности довольно жестко лимитированы.

3. Вступая в различные рода взаимоотношения с иными лицами, преследуют не свои собственные, а публичные интересы, в этой связи допустимые риски, связанные с осуществлением деятельности, не высоки.

4. Образование и расходование денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций публично-правовых образований, осуществляется в форме бюджета.

5. Отношения публично-правовых образований, возникающие в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов, составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, осуществляются в соответствии с нормами бюджетного законодательства.

Обозначенные особенности обуславливают возможности и пределы использования модели оценки финансовой устойчивости, основанной на расчете свободного денежного потока (рис. 1) [2, с. 65–67], первоначально разработанной для предприятий.

Используемые условные обозначения:

$VFSE$  – коэффициент вариации коэффициента финансовой устойчивости предприятия<sup>1</sup>;

$\sigma_{FFSE}$  – среднее квадратическое отклонение коэффициента финансовой устойчивости предприятия;

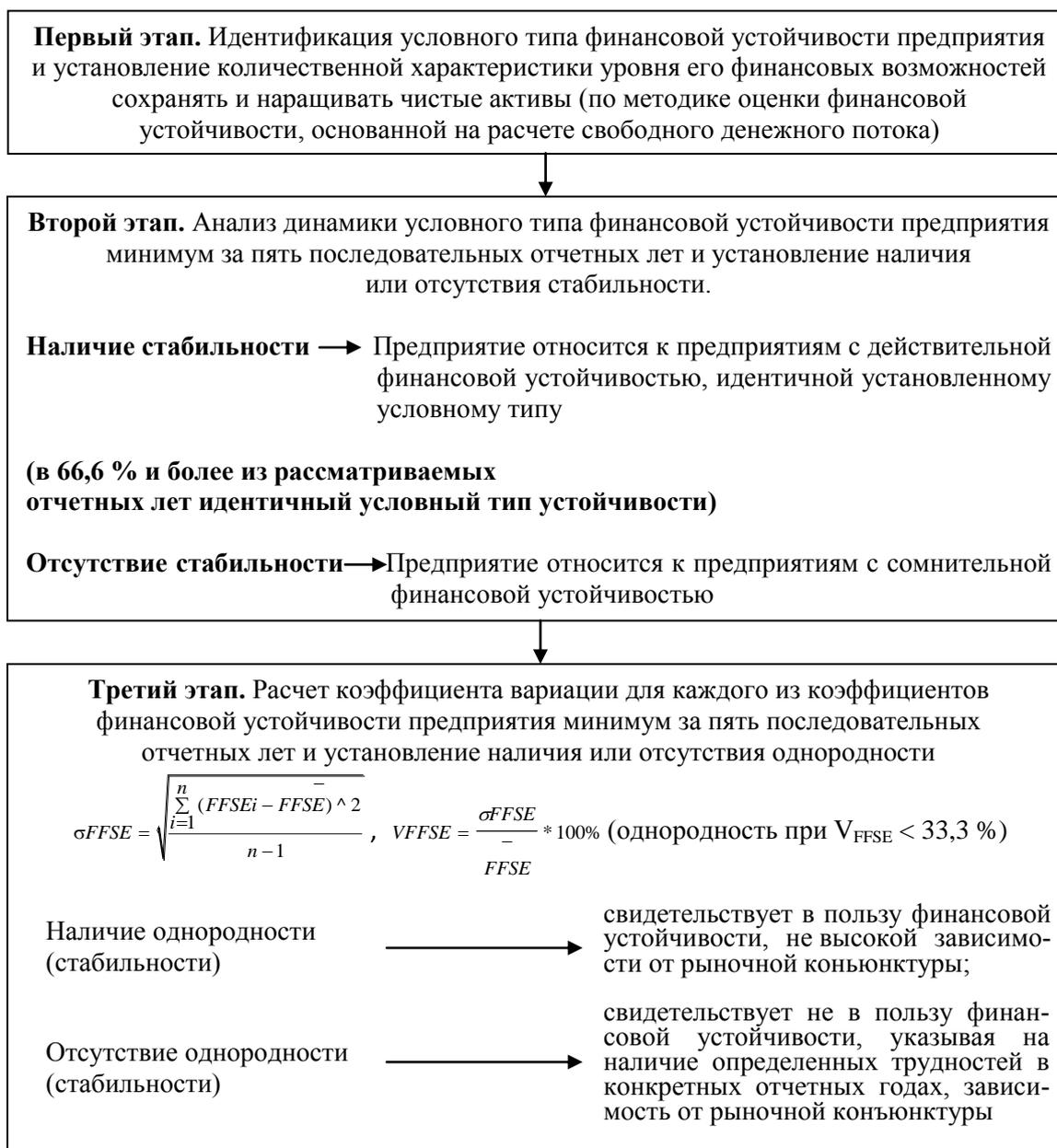
$\overline{FFSE}$  – средняя величина коэффициента финансовой устойчивости предприятия;

$FFSE_i$  – значение коэффициента финансовой устойчивости предприятия в определенном ( $i$ -ом) отчетном году;

$n$  – количество отчетных лет.

---

<sup>1</sup> Коэффициент вариации коэффициента финансовой устойчивости предприятия позволяет определить наличие или отсутствие стабильности соотношения конкретного из денежных потоков предприятия и его чистых активов внутри определенного типа финансовой устойчивости.



**Рис. 1. Модель оценки финансовой устойчивости предприятия, основанная на расчете свободного денежного потока<sup>2</sup>**

Составной частью приведенной модели является методика оценки финансовой устойчивости, основанная на расчете свободного денежного потока (рис. 2) [2, с. 66, 68].

<sup>2</sup> Если финансовая устойчивость предприятия идентифицирована на основании данных одного отчетного периода, она является условной.

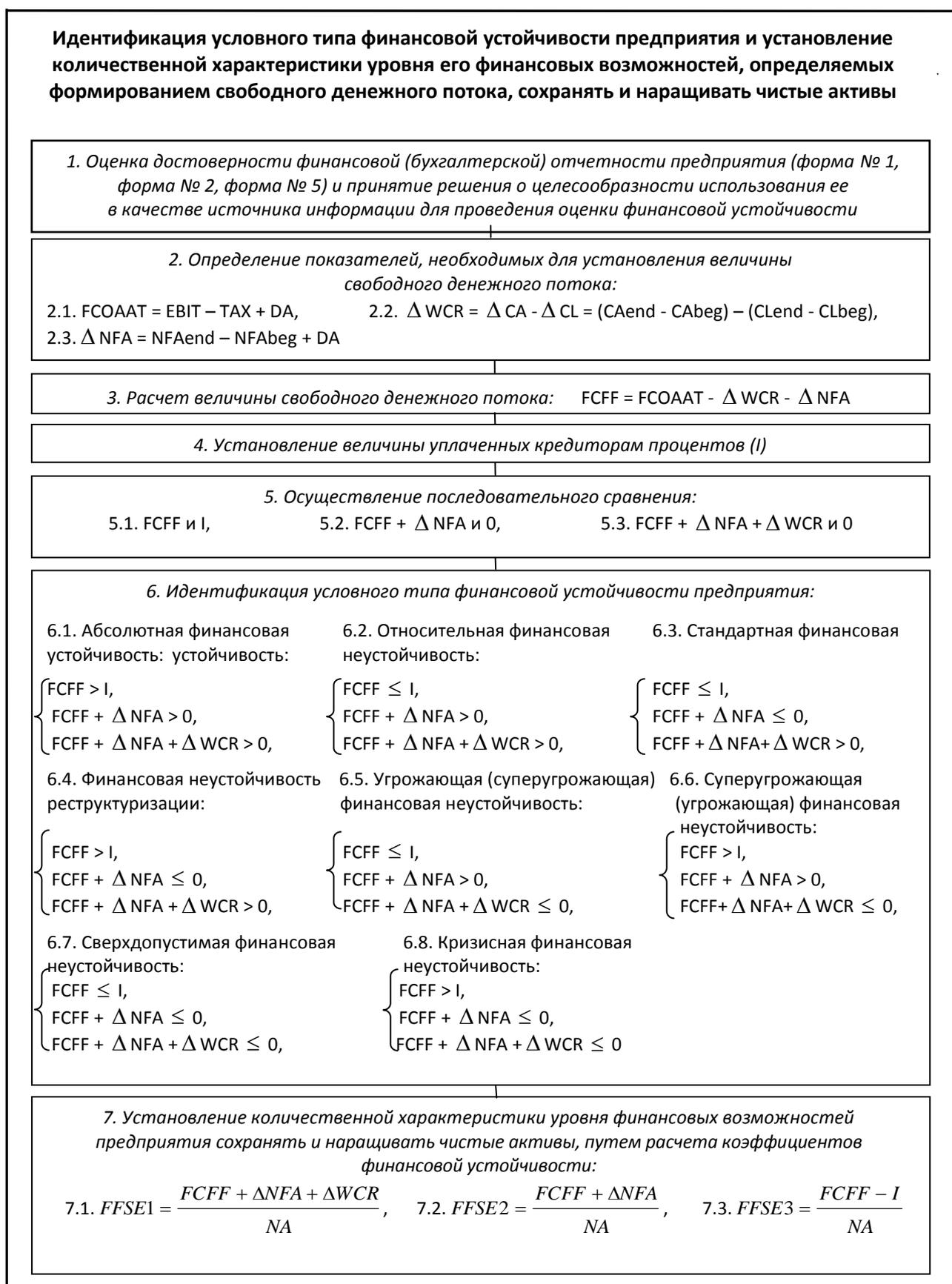


Рис. 2. Методика оценки финансовой устойчивости предприятия, основанная на расчете свободного денежного потока

Используемые условные обозначения:

FCOААТ – посленалоговый денежный поток от операционной деятельности;

ЕВIT – прибыль до вычета процентов и налогов;

TAX – налог на прибыль;

DA – амортизация;

$\Delta$ WCR – чистые инвестиции в оборотный капитал за исключением краткосрочных финансовых вложений;

$\Delta$ CA – изменения в операционных текущих активах за вычетом краткосрочных финансовых вложений;

$\Delta$ CL – изменения в беспроцентных краткосрочных обязательствах;

CAend – операционные текущие активы за вычетом краткосрочных финансовых вложений на конец периода;

CAbeg – операционные текущие активы за вычетом краткосрочных финансовых вложений на начало периода;

CLend – беспроцентные краткосрочные обязательства на конец периода;

CLbeg – беспроцентные краткосрочные обязательства на начало периода;

$\Delta$ NFA – чистые инвестиции в долгосрочные активы за исключением долгосрочных финансовых вложений;

NFAend – чистые долгосрочные активы за вычетом долгосрочных финансовых вложений на конец периода;

NFAbeg – чистые долгосрочные активы за вычетом долгосрочных финансовых вложений на начало периода;

FCFF – свободный денежный поток;

I – уплаченные кредиторам проценты;

FFSE1 – коэффициент интенсивности посленалогового денежного потока от операционной деятельности;

FFSE2 – коэффициент интенсивности посленалогового денежного потока от операционной деятельности за вычетом чистых инвестиций в оборотный капитал за исключением краткосрочных финансовых вложений;

FFSE3 – коэффициент интенсивности свободного денежного потока за вычетом уплаченных кредиторам процентов;

NA – чистые активы предприятия.

Территориально-социальный характер публично-правовых образований, призванных обеспечить защищенность определенного круга населения, в том числе путем генерирования достаточного объема доходов и осуществления обоснованных расходов, действующих в рамках строго очерченной компетенции и имеющих довольно жестко лимитированный объем источников финансирования деятельности, обуславливает возможность использования для оценки их финансовой устойчивости модели, основанной на расчете свободного денежного потока, поскольку данная модель позволяет идентифицировать способность субъекта формировать доход во времени, иметь в распоряжении собственные источники средств, проявляя в частности потребность в использовании заемных средств.

Однако преследование не своих собственных, а публичных интересов, делает допустимым наличие только минимального уровня рисков, связанных с осуществлением деятельности публично-правовых образований, предопределяя использование ими для образования и расходования денежных средств такой формы как бюджет в рамках, установленных нормами действующего бюджетного законодательства. Указанное обстоятельство делает невозможным использование для оценки финансовой устойчивости публично-правовых образований модели, основанной на расчете свободного денежного потока, в ее оригинальном (первоначальном) виде.

Так, в силу норм действующего бюджетного и налогового законодательства [4, 6] значение  $FCFF + \Delta NFA + \Delta WCR$  не может быть меньше либо равно 0 (доход бюджета и амортизация в совокупности никогда не будут меньше либо равны 0).

Кроме того, в ст. 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Дефицит бюджета субъекта Российской Федерации, дефицит местного бюджета» установлены определенные ограничения: в общем случае дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений, дефицит местного бюджета не должен превышать 10 % утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и(или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений (для дефицита федерального бюджета такие ограничения не установлены: ст. 92 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, нормы бюджетного законодательства не допускают существование (препятствуют фактическому наличию) таких подтипов финансовой устойчивости публично-правового образования как:

- угрожающая (суперугрожающая) финансовая неустойчивость;
- суперугрожающая (угрожающая) финансовая неустойчивость;
- сверхдопустимая финансовая неустойчивость;
- кризисная финансовая неустойчивость.

В связи с вышеизложенным, для публично-правовых образований модель оценки финансовой устойчивости, основанная на расчете свободного денежного потока (в части методики оценки финансовой устойчивости), приобретает вид, приведенный на рис. 3.

<b>Идентификация условного типа финансовой устойчивости публично-правового образования и установление количественной характеристики уровня его финансовых возможностей, определяемых формированием свободного денежного потока, сохранять и наращивать чистые активы</b>		
1. Оценка достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности публично-правового образования (форма № 0503120, форма № 0503117, форма № 0503168) и принятие решения о целесообразности использования ее в качестве источника информации для проведения оценки финансовой устойчивости		
2. Определение показателей, необходимых для установления величины свободного денежного потока: 2.1. $BCF = BR + DA$ ,    2.2. $\Delta WCR = \Delta CA - \Delta CL = (CA_{end} - CA_{beg}) - (CL_{end} - CL_{beg})$ , 2.3. $\Delta NFA = NFA_{end} - NFA_{beg} + DA$		
3. Расчет величины свободного денежного потока: $FCFF = BR - \Delta WCR - \Delta NFA + DA$		
4. Установление величины уплаченных кредиторам процентов (I)		
5. Осуществление последовательного сравнения: 5.1. FCFF и I,                      5.2. $FCFF + \Delta NFA$ и 0,                      5.3. $FCFF + \Delta NFA + \Delta WCR$ и 0		
6. Идентификация условного типа финансовой устойчивости публично-правового образования:		
6.1. Абсолютная финансовая устойчивость:	6.2. Относительная финансовая устойчивость:	6.3. Стандартная финансовая неустойчивость:
$\left\{ \begin{array}{l} FCFF > I, \\ FCFF + \Delta NFA > 0, \\ FCFF + \Delta NFA + \Delta WCR > 0, \end{array} \right.$	$\left\{ \begin{array}{l} FCFF \leq I, \\ FCFF + \Delta NFA > 0, \\ FCFF + \Delta NFA + \Delta WCR > 0, \end{array} \right.$	$\left\{ \begin{array}{l} FCFF \leq I, \\ FCFF + \Delta NFA \leq 0, \\ FCFF + \Delta NFA + \Delta WCR > 0, \end{array} \right.$
6.4. Финансовая неустойчивость реструктуризации		
$\left\{ \begin{array}{l} FCFF > I, \\ FCFF + \Delta NFA \leq 0, \\ FCFF + \Delta NFA + \Delta WCR > 0 \end{array} \right.$		
7. Установление количественной характеристики уровня финансовых возможностей публично-правового образования сохранять и наращивать чистые активы, путем расчета коэффициентов финансовой устойчивости:		
7.1. $FFSE1 = \frac{FCFF + \Delta NFA + \Delta WCR}{NA}$ ,	7.2. $FFSE2 = \frac{FCFF + \Delta NFA}{NA}$ ,	7.3. $FFSE3 = \frac{FCFF - I}{NA}$

**Рис. 3. Методика оценки финансовой устойчивости публично-правового образования, основанная на расчете свободного денежного потока**

Используемые условные обозначения:

BCF – бюджетный денежный поток;

BR – доходы бюджета;

DA – амортизация;

$\Delta WCR$  – чистые инвестиции в текущие активы за исключением краткосрочных финансовых вложений;

$\Delta CA$  – изменения в операционных текущих активах за вычетом краткосрочных финансовых вложений;

$\Delta CL$  – изменения в беспроцентных краткосрочных обязательствах;

$CA_{end}$  – операционные текущие активы за вычетом краткосрочных финансовых вложений на конец периода;

$CA_{beg}$  – операционные текущие активы за вычетом краткосрочных финансовых вложений на начало периода;

$CL_{end}$  – беспроцентные краткосрочные обязательства на конец периода;

$CL_{beg}$  – беспроцентные краткосрочные обязательства на начало периода;

$\Delta NFA$  – чистые инвестиции в долгосрочные активы за исключением долгосрочных финансовых вложений;

$NFA_{end}$  – чистые долгосрочные активы за вычетом долгосрочных финансовых вложений на конец периода;

$NFA_{beg}$  – чистые долгосрочные активы за вычетом долгосрочных финансовых вложений на начало периода;

$FCFF$  – свободный денежный поток (дефицит либо профицит бюджета плюс амортизация);

$I$  – уплаченные кредиторам проценты;

$FFSE1$  – коэффициент интенсивности бюджетного денежного потока;

$FFSE2$  – коэффициент интенсивности бюджетного денежного потока за вычетом чистых инвестиций в текущие активы за исключением краткосрочных финансовых вложений;

$FFSE3$  – коэффициент интенсивности свободного денежного потока за вычетом уплаченных кредиторам процентов;

$NA$  – чистые активы публично-правового образования.

Абсолютная финансовая устойчивость говорит о том, что публично-правовое образование генерирует положительный денежный поток, достаточный для обеспечения его текущей и инвестиционной деятельности, погашения процентов по имеющимся долговым обязательствам. Величины этого денежного потока хватает также на осуществление выплат (полных либо частичных) кредиторам (помимо уплаты процентов), что свидетельствует помимо прочего о наличии возможностей погашения имеющихся обязательств.

В целом, именно публично-правовые образования с абсолютной финансовой устойчивостью имеют финансовые возможности сохранять свои чистые активы, а также развиваться, наращивая эти активы.

Относительная финансовая устойчивость свидетельствует о том, что публично-правовое образование генерирует положительный денежный поток, позволяющий не испытывать дефицита в денежных средствах для осуществления чистых инвестиций в текущие активы за исключением краткосрочных финансовых вложений, однако не достаточный (не избыточный) для осуществления чистых инвестиций в долгосрочные активы за исключением долгосрочных финансовых вложений и погашения процентов кредиторам.

Публично-правовые образования с такой финансовой устойчивостью при благоприятной конъюнктуре и грамотной финансовой политике имеют неплохие шансы на сохранение своих чистых активов, а также на развитие, путем наращивания чистых активов.

Стандартная финансовая неустойчивость указывает на то, что публично-правовое образование генерирует положительный денежный поток, однако испытывает дефицит (не имеет излишка) в денежных средствах для осуществления чистых инвестиций как в текущие за исключением краткосрочных финансовых вложений, так и в долгосрочные активы за исключением долгосрочных финансовых вложений и погашения процентов кредиторам.

Имеющие стандартную финансовую неустойчивость публично-правовые образования при благоприятной конъюнктуре и грамотной финансовой политике не лишены возможности сохранения своих чистых активов, а также развития, путем их наращивания.

Публично-правовое образование может быть отнесено к категории имеющих стандартную финансовую неустойчивость, в том числе и в случае проведения им политики несбалансированного роста.

Финансовая неустойчивость реструктуризации свидетельствует о том, что публично-правовое образование генерирует положительный денежный поток, однако испытывает дефицит (не имеет излишка) в денежных средствах для осуществления чистых инвестиций в текущие активы за исключением краткосрочных финансовых вложений, в то время как в денежных средствах для осуществления чистых инвестиций в долгосрочные активы за исключением долгосрочных финансовых вложений и для погашения процентов кредиторам не нуждается.

Такая характеристика говорит, что, по – сути, сокращается объем долгосрочных активов за исключением долгосрочных финансовых вложений и это является одним из источников денежных средств.

Имеющие финансовую неустойчивость реструктуризации публично-правовые образования в целом располагают ограниченными финансовыми возможностями для сохранения своих чистых активов, а также для развития, путем их наращивания.

В целом оригинальная модель оценки финансовой устойчивости, основанная на расчете свободного денежного потока, дает возможность прогнозировать деятельность предприятия посредством градации типов финансовой устойчивости, приведенной в таблице.

Прогноз перспектив предприятия зависит от того, какое значение имеет совокупная величина свободного денежного потока предприятия (FCFF), чистых инвестиций в долгосрочные активы за исключением долгосрочных финансовых вложений ( $\Delta NFA$ ) и чистых инвестиций в оборотный капитал за исключением краткосрочных финансовых вложений ( $\Delta WCR$ ) (посленалогового денежного потока от операционной деятельности): если соответствующая величина положительна, прогноз является благоприятным, если отрицательна либо равна нулю, прогноз неблагоприятный.

Для сомнительного типа финансовой устойчивости прогноз определяется в зависимости от того, какой из условных типов финансовой устойчивости (с положительной величиной посленалогового денежного потока от операционной деятельности – благоприятный прогноз, с отрицательной величиной посленалогового денежного потока от операционной деятельности – неблагоприятный) преобладает.

**Градация типов финансовой устойчивости  
в зависимости от прогноза перспектив предприятия**

№	Зона прогноза	Условие градации	Типы финансовой устойчивости предприятия
1	Зона благоприятного прогноза	$FCFF + \Delta NFA + \Delta WCR > 0$	Действительная абсолютная финансовая устойчивость
2			Действительная относительная финансовая устойчивость
3			Действительная стандартная финансовая неустойчивость
4			Действительная финансовая неустойчивость реструктуризации
5			Сомнительная финансовая устойчивость

Окончание таблицы

№	Зона прогноза	Условие градации	Типы финансовой устойчивости предприятия
6	Зона неблагоприятного прогноза	$FCFF + \Delta NFA + \Delta WCR \leq 0$	Действительная угрожающая (суперугрожающая) финансовая неустойчивость
7			Действительная суперугрожающая (угрожающая) финансовая неустойчивость
8			Действительная сверхдопустимая финансовая неустойчивость
9			Действительная кризисная финансовая неустойчивость
10			Сомнительная финансовая устойчивость

Для публично-правовых образований существует (актуальна) только зона благоприятного прогноза, поскольку для них значение  $FCFF + \Delta NFA + \Delta WCR > 0$  всегда в силу норм действующего бюджетного и налогового законодательства.

Таким образом, в целом следует говорить о том, что идентифицировать финансовую устойчивость публично-правовых образований с помощью использования такого финансового инструмента, как модель оценки, основанная на расчете свободного денежного потока, возможно, однако применять необходимо модифицированную версию соответствующей модели.

### Литература

1. Аюпов А. А., Коваленко О. Г. Направления и методы организации денежных потоков в системе антикризисного финансового управления. Экономика и управление. 2009. № 3. С. 57–60.
2. Аюпов А. А., Курилов К. Ю., Курилова А. А. Применение инструментов финансового инжиниринга в финансовом механизме управления затратами предприятиями автомобильной промышленности // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2010. № 2. С. 20–26.
3. Бондарева Г. С. Систематизация основных направлений социальных программ устойчивого развития сельских территорий // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2017. № 12. Ч. 6. С. 650–653.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации: принят 17 июля 1998 г. : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ. Доступ из СПС Консультант-Плюс.
5. Исаева Э. В. Механизм оценки финансовой устойчивости предприятия : моногр. М. : Перо, 2016. 152 с.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации: Часть первая: принят 16 июля 1998 г. : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ. Доступ из СПС Консультант-Плюс.
7. Налоговый кодекс Российской Федерации: Часть вторая: принят 19 июля 2000 г. : федер. закон от 05 авг. 2000 г. №117-ФЗ. Доступ из СПС Консультант-Плюс.
8. Чиркин В. Е. Публично-правовое образование. М. : Норма, 2011. 336 с.

УДК 332.122(477.75)

*Баранов А. Г., Баранова Е. В.*  
*Baranov A. G., Baranova E. V.*

**ПРИЧИНЫ НЕРАВНОМЕРНОСТИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ  
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ)**

**CAUSES OF UNEVENNESS OF REGIONS DEVELOPMENT  
(THE CASE OF THE REPUBLIC OF CRIMEA)**

Статья посвящена исследованию проблемы неравномерного экономического развития регионов Российской Федерации на примере Республики Крым. Авторы охарактеризовали такие причины неравномерности, как зависимость от добычи полезных ископаемых, недостаточность трудовых ресурсов, загрязнение окружающей среды, потеря конкурентоспособности, рост безработицы в регионе, зависимость экономики региона от конъюнктуры мировых рынков.

The article is devoted to the problem of uneven economic development of regions of the Russian Federation based on the Republic of Crimea. The authors identified main reasons for development unevenness as the dependence of the region on mining, lack of labor, environmental pollution, loss of competitiveness, growth of unemployment and the dependence of the region's economy on the world market condition.

*Ключевые слова:* региональная экономика, социально-экономическое развитие регионов, неравномерность развития регионов, конкурентоспособность территорий.

*Keywords:* region's economy, social and economic development of regions, unevenness of regions development, competitiveness of territories.

Динамика показателей экономического развития регионов Российской Федерации демонстрирует неравномерные экономические изменения. То есть субъекты Федерации, осуществляя экономическую деятельность в фактически равных институциональных условиях, достигают различных уровней экономической эффективности, объемов производства, объемов инвестиционных расходов, уровня занятости и т. д.

В таблице приведен рейтинг социально-экономического положения субъектов Российской Федерации по итогам 2016 г., который показывает позиции регионов РФ и помогает определить диспропорции в уровне регионального развития. Рейтинг построен на основе статистических данных Росстата, Минфина РФ и Федерального казначейства, без учета экспертных оценок, что позволяет избежать субъективного фактора при оценке социально-экономического положения регионов. В рейтинг были включены все 85 субъектов Российской Федерации.

Согласно представленным данным, ведущие позиции занимают г. Москва, г. Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Московская область и Республика Татарстан. В первую десятку рейтинга также входят Ямало-Ненецкий автономный округ, Ленинградская область, Республика Башкортостан, Сахалинская область и Тюменская область. Республика Крым потеряла 4 позиции по сравнению с итогами 2015 г. и занимает по итогам 2016 г. 57 место. В замыкающую рейтинг тройку регионов вошли: Республика Алтай, Республика Тыва и Еврейская автономная область. Очевидно, что по отдельным экономическим показателям имеют место большие разрывы в развитии исследуемых регионов РФ, например, численность занятых по Москве и Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре отличается почти на порядок: 7 106,77 тыс. чел. против 876,68 тыс. чел. соответственно, что связано с высокой плотностью населения Москвы.

Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2016 г.

Место субъекта	Субъект РФ	Интегральный рейтинг, баллы	Объем производства товаров и услуг, млрд руб	Численность занятых, тыс. чел.	Уровень безработицы, %	Объем производства товаров и услуг на одного жителя, тыс. руб на чел.	Инвестиции в основной капитал на одного жителя, тыс.руб. на чел.	Доля прибыльных предприятий, %
1	г. Москва	80,891	8 179,10	7 106,77	1,8	661,99	137,84	77,8
2	г. Санкт-Петербург	74,541	3 376,07	2 970,53	1,6	642,62	110,84	83,7
3	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	69,933	3 606,41	876,68	4,5	2203,85	491,38	74,5
4	Московская область	68,597	3 232,43	3862,82	3,3	438,53	86,11	77,7
5	Республика Татарстан	67,681	2 758,90	1 980,76	3,8	711,61	165,72	80,5
...								
54	Пензенская область	39,093	375,74	675,93	4,6	279,34	48,35	65,0
55	Тверская область	38,799	407,10	648,64	5,8	312,97	68,91	58,6
56	Кировская область	38,333	355,47	643,46	5,4	274,58	40,98	75,1
<b>57</b>	<b>Республика Крым</b>	<b>38,309</b>	<b>262,32</b>	<b>839,42</b>	<b>6,8</b>	<b>137,37</b>	<b>27,74</b>	<b>66,9</b>
58	Камчатский край	37,908	169,04	175,52	4,1	535,91	105,71	76,2
59	Ненецкий автономный округ	37,770	212,38	21,37	8,5	4 839,06	1 939,41	53,5
60	Магаданская область	37,118	152,63	86,40	4,4	1 045,72	266,43	75,0
...								
83	Республика Алтай	16,819	31,22	86,75	12,0	144,47	57,10	58,8
84	Республика Тыва	15,439	33,92	107,17	16,6	106,96	26,98	61,8
85	Еврейская автономная область	13,139	29,73	77,61	8,2	179,97	77,85	48,5

Примечание: составлено авторами на основе РИА Рейтинг [20].

Качественный экономический рост в Российской Федерации возможен только в условиях равномерного экономического развития всех регионов, которое должно предусматривать развитие хозяйства субъектов Федерации на базе имеющихся в их распоряжении собственных ресурсов, формирования собственной качественной экономической базы, стабилизацию социально-экономического положения в регионе.

Радикально изменить диспропорции в ближайшем будущем невозможно и даже нецелесообразно, но необходимо попытаться нивелировать ту бездну, которая разделяет ведущие регионы и регионы-аутсайдеры, так как это напрямую отражается на уровне жизни людей. Таким образом, достижение равномерного социального и экономического развития регионов Российской Федерации необходимо для гармоничного и эффективного развития страны в целом и ее вхождения в мировое экономическое сообщество.

Разработке проблемы устойчивого и равномерного развития регионов в современной экономике отводится большое значение.

Исследованию социально-экономических проблем посвятили свои труды такие российские ученые, как Л. И. Абалкин [1, 2], М. К. Бандман [3, 4, 5], О. С. Белокрылова [6], А. Г. Гранберг [7, 8, 9], В. В. Кистанов [10], В. И. Клисторин [11, 12, 13], Д. С. Львов [14, 15], Е. Л. Плисецкий [17], А. Л. Полтарыхин [18], Л. А. Толстолесова [19] и др. В их работах большое значение отводится проблемам выравнивания диспропорций, имеющихся в регионах, а также вопросам неоднородности экономического пространства и использованию зарубежного опыта преодоления отклонений в развитии субъектов Российской Федерации.

Целью данной статьи является выявление причин неравномерности развития региона (на примере Республики Крым) и обоснование теоретических основ процесса преодоления данной тенденции для развития экономики региона.

Проводя социально-экономическую политику, субъекты Российской Федерации опираются прежде всего на собственные финансовые, материальные, трудовые ресурсы и, в подавляющем большинстве случаев, сталкиваются с проблемой неравномерного обеспечения этими ресурсами. Поэтому в России отчетливо наблюдаются различия в развитии местной (региональной) рыночной экономики.

Полное сходство в региональном развитии невозможно. Это обусловлено влиянием многочисленных факторов, таких как уровень обеспеченности природными и трудовыми ресурсами, природно-климатические условия, развитость инфраструктуры, уровень оснащения производств и менталитет населения. Сложившаяся специализация регионов является результатом длительного поиска регионами своей модели социально-экономического развития. Одни могут быть финансовыми и интеллектуальными центрами страны (г. Москва, г. Санкт-Петербург); другие – добывающими центрами (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Тюменская область), где сосредоточено главное материальное богатство России – нефть и газ (на них приходится более 70 % общероссийской добычи нефти и 90 % добычи газа); третьи – агропромышленными центрами (Ставропольский край, Краснодарский край); четвертые представляют собой промышленные центры (Республика Татарстан, Сахалинская область). Вследствие этого экономика Российской Федерации испытывает отрицательное влияние неравномерности развития регионов.

Республика Крым – новый субъект, вошедший в состав Российской Федерации 18 марта 2014 г. по итогам проведенного референдума, в ходе которого было принято решение о переходе Крыма под юрисдикцию Российской Федерации. Это привело к смене политического и хозяйственного устройства региона, в первую очередь к кардинальным изменениям в юридическом и финансово-экономическом поле. За изменением подчиненности региона последовали санкции со стороны мирового сообщества, что в первую очередь отразилось на внешнеэкономических связях, в том числе на обеспеченности региона сырьевыми ресурсами, а также рынками сбыта продукции.

В сложившихся условиях Республика Крым выстраивает новые отношения с поставщиками сырья и ищет новых потребителей своей продукции. Этот процесс требует времени, что в свою очередь сказывается на экономической и социальной жизни региона. В рейтинге социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2016 г. Крым занимает 57 строчку, потеряв четыре позиции по сравнению с прошлым годом. Объем производства товаров и услуг составил 262,32 млрд руб., что в 30 раз меньше аналогичного показателя по Москве. Численность занятых в регионе составляет 839,42 тыс. чел. при уровне безработицы в 6,8 %. Объем производства товаров и услуг на одного жителя составил 137,37 тыс. руб. на чел.; инвестиции в основной капитал на одного жителя составили 27,74 тыс. руб. на чел.; доля прибыльных предприятий – порядка 66,9 %.

Показатели экономического развития Республики Крым значительно отличаются от аналогичных показателей других регионов Российской Федерации, в особенности от регионов, входящих в первую десятку рейтинга, чему способствуют следующие, на наш взгляд, причины неравномерного развития региона:

1. Потеря конкурентоспособности технически отсталых предприятий.
2. Зависимость экономики региона от добычи природных ископаемых.
3. Недостаточность трудовых ресурсов.
4. Рост безработицы в регионе.
5. Зависимость экономики региона от конъюнктуры мировых рынков.
6. Загрязнение окружающей среды.

Рассмотрим указанные выше причины неравномерного развития региона более подробно.

1. Потеря конкурентоспособности технически отсталых предприятий. Способность отраслей национальной экономики страны производить конкурентные товары и услуги для населения и производства во много определена техническим уровнем основных средств.

Состояние основных средств предприятий Республики Крым оставляет желать лучшего. Оно характеризуется высокой степенью износа, высокой себестоимостью продукции, материалоемкостью, энергоемкостью, фондоемкостью производства и, как следствие, низкой конкурентоспособностью производимой продукции. Также производство характеризуется нецелевым использованием амортизационного фонда, несбалансированностью экономической системы в целом.

Согласно данным федеральной службы государственной статистики степень износа основных фондов в Крыму на конец 2015 г. составила 71,5 %, коэффициент обновления основных фондов по сравнению с 2014 г. незначительно вырос с 0,9 % до 1,3 %. Наибольшему износу подверглись основные фонды в следующих отраслях: транспорт и связь – 95,5 %, сельское хозяйство – 60,4 %, обрабатывающее производство – 58 %, строительство – 54,6 %, образование – 56,4 %, здравоохранение – 50,5 %. Средний срок службы оборудования – 17–19 лет, что превышает соответствующий показатель в развитых странах. Обвальным характером носит процесс выбытия основных фондов: 69 143,9 млн руб. в 2015 г. против 10 751,0 млн руб. в 2014 г. Промышленное производство ориентировалось преимущественно на госзаказы, отсутствие которых вызвало колоссальный спад производства в высокотехнологических отраслях, из-за высокой себестоимости продукции и, как следствие, ее низкой конкурентоспособности.

Отдельные отрасли промышленности Республики Крым конкурентоспособны как на отечественном, так и на мировом рынке. К ним относятся пищевая, машиностроение, химическая, электроэнергетика, добыча стройматериалов, добыча природного газа. При успешной производственной деятельности, важными факторами которой являются улучшение производственной базы, коренное преобразование, обновление основных производственных фондов предприятия, наличие местной базы сырья и трудовых ресурсов, предприятия данных отраслей могут образовать конкурентоспособное экспортное ядро Республики Крым.

Отраслевая структура экономики Крыма на данный момент времени несовершенна и характеризуется наибольшим развитием в регионе экономических видов деятельности, которые связаны с первичным и вторичным сектором экономики. Поэтому очень важно в ближайшее время провести реструктуризацию технически отсталых предприятий для обеспечения производства конкурентоспособной продукции, ее бесперебойных поставок на внутренний рынок России, с последующим выходом на мировой.

2. Зависимость экономики региона от добычи природных ископаемых. Экономику Российской Федерации принято считать индустриальной экономикой с ярко выраженной сырьевой зависимостью. В структуре промышленного производства на добычу полезных ископаемых приходится порядка 25 %, а вместе с производством нефтепродуктов – порядка 38 %. Наблюдается постепенное увеличение доли добывающих отраслей при общей тенденции сокращения доли обрабатывающих производств в структуре промышленного производства. Нарастание сырьевой ориентации усилит зависимость внутренней экономической ситуации страны от установления цен на сырье на внешних рынках.

На наш взгляд, сырьевая ориентация российской экономики происходит из-за того, что сырьевые отрасли, являются основными получателями инвестиций. Средства, зарабатываемые в добывающих отраслях, направляются обратно в эти же отрасли, чтобы получить больший доход, который опять вкладывается в те же отрасли. Высокотехнологичные отрасли не интересны как объект инвестирования так как они являются отраслями с низкой доходностью, а риски при этом во много раз больше, нежели у высокодоходных добывающих секторов. Государственная антикризисная помощь также в первую очередь направляется в добывающие и топливно-энергетические отрасли промышленности.

В Республике Крым проблемы схожие. С сырьевой зависимостью связана, например, неполная загрузка производственных мощностей (35 %) в Армянском филиале ООО «Титановые инвестиции», в ПАО «Крымский содовый завод» загрузка производственных мощно-

стей составляет порядка 75 %. Это обусловлено сложностью поставок сырья и материалов с материковой части России, санкций мирового сообщества против Республики Крым (в частности, блокадой границ с Украиной), а также нехваткой технической воды. Проблема нехватки водных ресурсов в Крыму всегда стояла остро, а вследствие перекрытия Украиной Северо-Крымского канала она стала насущной для центральных и северо-восточных районов Крыма.

Месторождения газа в Крыму начали эксплуатировать в начале 60-х годов. В 70-е годы основная добыча газа переместилась на шельф Азовского и Черного морей. Самое крупное месторождение природного газа – Галицынское, находящееся в Каркинитском заливе. Но за счет собственной добычи газа, осуществляемой ПО «Черноморнефтегаз», республика обеспечивает свои потребности только на 35 %. В результате выработки ресурса большинства месторождений происходит сокращение добычи природного газа (на 6,7 %), нефти (на 5,3 %) и газового конденсата (на 15 %). Необходимы серьезные капиталовложения для разработки новых месторождений, а это связано с большими расходами и, как следствие, высокой себестоимостью продукции. Поэтому нехватка газа компенсируется Крыму с материка. Еще одним выходом из сложившейся ситуации можно назвать использование альтернативных источников энергии – в первую очередь солнечной и ветровой, что является актуальным, особенно после форс-мажорных обстоятельств 2014–2015 гг. (энергетическая блокада Крыма) и связано с использованием инновационных технологий.

3. Недостаточность трудовых ресурсов. Неоднородность природно-климатических условий, неравномерность размещения минерально-сырьевых ресурсов по территории Российской Федерации приводят к неравномерности размещения трудовых ресурсов, являющихся, на данный момент времени, основополагающим фактором при производстве продукции, вследствие отсталых трудоемких производств и низкой инновационной активности предприятий. Помимо этого, немаловажное значение имеют демографические характеристики населения, такие как половозрастная структура населения, показатели движения населения (рождаемость и смертность), природный прирост населения и другие.

Демографический прогноз для страны неутешителен. Доля населения в трудоспособном возрасте составляет порядка 63 % от общей численности населения России. В целом по республике на 2015 г. естественная убыль населения составила 5 128 чел. – число умерших превысило число родившихся на 21,8 %. Таким образом, для Крыма в последние годы характерно природное сокращение численности населения. При рассмотрении половозрастной структуры проявляется диспропорция в различных возрастных и половых группах населения региона. В Крыму численно женщины (54,1 %) преобладают над мужчинами (45,9 %), преимущественно за счет старших возрастных групп. Особенно это различие ощутимо в сельских областях Крыма, что также связано с миграцией сельского населения (преимущественно мужского) в города, ближнее и дальнее зарубежье на заработки. В перспективе ожидается уменьшение прироста трудовых ресурсов, что обусловит потребность в ориентации на внедрение трудосберегающих технологий в производстве.

Помимо количественной составляющей трудовых ресурсов существует и качественная составляющая, характеризующая уровень образования работников, профессиональной подготовки. Она также распределена неравномерно, так как подавляющее большинство квалифицированных работников находится в крупных городах, что связано, в первую очередь с более высоким уровнем оплаты труда, нежели в сельской местности, характеризующейся низким уровнем механизации и электрификации производственных процессов, несовершенством форм организации производства. Обозначенные причины обуславливают отток из сел (особенно отдаленных) трудовых ресурсов, в первую очередь молодых и квалифицированных специалистов.

4. Рост безработицы в регионе. Проблема безработицы обостряется, количество безработных неуклонно растет. В Крыму по состоянию на 01.01.2016 численность зарегистриро-

ванных безработных составила 7,4 тыс. чел., что на 15,9 % больше, чем на 01.01.2015. Потребность предприятий в рабочей силе по состоянию на 01.01.2016 увеличилась в 1,9 раза и составила 8,2 тыс. чел. (на 01.01.2015 – 4,3 тыс. чел.). Уровень безработицы экономически активного населения в возрасте от 15 до 72 лет в 2016 г. составил 6,8 %.

Необходимо искать дополнительные возможности для расширения сферы занятости населения. При регулировании использования трудовых ресурсов следует учитывать отраслевую потребность в рабочей силе и территориальный аспект ее формирования. Необходимо обращать внимание на занятость трудоспособного населения на протяжении года, особенно в районах, где имеются сезонные производства (в первую очередь это связано с аграрным сектором экономики - сельским хозяйством, рыболовными промыслами).

5. Зависимость экономики региона от конъюнктуры мировых рынков. Как было отмечено выше, экономику Российской Федерации принято считать индустриальной экономикой с ярко выраженной сырьевой зависимостью. Это влечет за собой то, что на благосостояние России обязательно будут сказываться изменения конъюнктуры мирового рынка, в частности рынка энергоносителей. Особенно это характерно для кризисных периодов в отечественной экономике (1998–1999 и 2008–2009 гг.) из-за того, что доля российского экспорта энергоресурсов составляет порядка 70 %.

Экспортная ориентация России обуславливает зависимость экономики от конъюнктуры мировых рынков, ведь половину поступлений в федеральный бюджет составляют поступления от налога на добычу полезных ископаемых и таможенные пошлины от экспорта этих ресурсов.

На отечественную экономику оказывают влияние не только мировые рынки энергоносителей, но и рынки металлов (около 30 % объема экспорта), промышленный рынок (импорт машин и оборудования составляет 50 %), рынки продовольствия (несмотря на введенные санкции, государственную программу импортозамещения, импорт продовольствия составляет порядка 30 %, что конечно же отрицательно сказывается на отечественном сельскохозяйственном производителе) и конечно же инвестиционный и финансовый рынок, связанный с оттоком и притоком иностранного капитала в экономику страны.

Зависимость развития экономики характерна также и для отдельных регионов, зачастую несвязанных напрямую со сферами экономики Российской Федерации, которые ориентированы на экспорт. На региональном уровне эта зависимость проявляется через реакцию конкретных региональных показателей на дестабилизацию в национальной экономике, которая в свою очередь связана с изменением конъюнктуры мирового рынка. Мы видим это, проводя анализ табл. 1 (Рейтинг социально-экономического положения субъектов Российской Федерации). Все вышеизложенное характерно и для Республики Крым. Наибольшая доля во внешней торговле в 2015 г. приходилась на страны дальнего зарубежья – 54,2 % товарооборота, на страны СНГ – 45,8 %. Основными партнерами Республики Крым являлись Украина (36,8 %), Панама (14,2 %), Турция (12,6 %), Китай (4,4 %), Беларусь (4,1 %), Индия (3,9 %), Казахстан (2,1 %). Внешнеторговый оборот Республики Крым составил за 2015 г. 172,8 млн долл., из них на долю импорта товаров приходится 96,6 млн долл., доля экспорта составляет 76,2 млн долл., сальдо внешней торговли сложилось отрицательным и составляет – 20,4 млн долл. Коэффициент покрытия экспортом импорта составил 0,79. Таким образом, возникновение экономической нестабильности в регионах напрямую связано с сильной экспортной зависимостью российской экономики и, соответственно, с влиянием общемировых тенденций конъюнктуры рынков.

6. Загрязнение окружающей среды. В Российской Федерации, как и во всем мире, проблемы охраны окружающей природной среды остаются приоритетными проблемами современности. Индустриальное развитие и урбанизация, помимо технического прогресса, имеют и обратную сторону, которая заключается в чрезмерном наступлении на природу, нерациональном ее использовании. В настоящее время Республика Крым, как и многие субъекты

Российской Федерации, настроена на решение, в первую очередь, назревших экономических и социальных задач, недооценивая значение экологического фактора. А ведь именно этот компонент является неотъемлемой частью в структуре развития регионов России, без него невозможна экологически безопасная и конкурентоспособная модель равномерного регионального развития. Острыми экологическими проблемами Республики Крым являются загрязнение атмосферного воздуха; нерациональное использование и загрязнение водных ресурсов; отсутствие современных методов утилизации твердых бытовых отходов.

Так на долю автомобильного транспорта приходится более 80 % выбросов вредных веществ в атмосферу. Это выбросы тяжелых металлов, формальдегида, которые увеличиваются из-за приезда отдыхающих. Города с особенно неблагоприятной экологической ситуацией – это Керчь, Армянск, Краснопереконск.

Нефтедобывающие, химические и металлургические предприятия, предприятия пищевой промышленности Республики Крым оказывают значительное антропогенное влияние на окружающую среду полуострова, в первую очередь на состояние атмосферного воздуха. Химическое промышленное производство выбрасывает в воздух сернистый ангидрид, окислы азота, углеводороды. К началу 90-х годов эти выбросы составляли порядка 565 тыс. тонн. В последние годы в связи с падением объемов производства величина выбросов в атмосферу снизилась до 122 тыс. тонн.

Самым загрязненным из всех водных объектов является акватория Черного моря, особенно его бухты, где размещаются базы Черноморского флота РФ. Корабли и береговые части ежедневно сбрасывают в море более 9 тыс. м<sup>3</sup> неочищенных стоков. Например, в Севастопольской бухте концентрация нефтепродуктов в 180 раз превышает предельно допустимую концентрацию.

Санитарное состояние почвы также оставляет желать лучшего: несвоевременный вывоз ТБО, нехватка специализированного транспорта, контейнеров, рабочей силы приводят к ухудшению состояния почвы. Объемы ежегодного накопления отходов превышают соответствующие показатели стран Западной Европы в 30–35 раз. В Крыму имеется 28 официальных свалок (полигонов) ТБО, где накопилось 18,3 млн тонн отходов, в т. ч. 10,6 млн тонн токсичных отходов, из которых 866,9 тонн запрещенных и неопознанных пестицидов. Удельные показатели образования отходов в среднем в 2016 г. составляли порядка 250 кг/год на душу населения, а в крупных городах – 350–390 кг/год, при этом продолжается их неуклонный рост. При этом большая часть свалок исчерпала свои санитарно-технические и территориальные возможности.

В целом по региону экологическое планирование носит несистемный характер, экологические проблемы носят характер «дополнения» к основным экономическим и социальным проблемам, что коренным образом противоречит главной стратегической цели Российской Федерации в области экологического развития [16] – экологически ориентированному росту экономики, сохранению благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущего поколений.

Если рассматривать неравномерность развития регионов, исключительно как негативное экономическое явление, причинно-следственные связи могут быть инвертированы. То есть отдельные причины, охарактеризованные в данной статье, могут выступать и как следствие неравномерного развития. Региональные государственные органы не имеют права игнорировать данные причины неравномерности, так они могут воспроизводиться во все возрастающих масштабах.

Приоритеты государственной региональной политики, направленной на обеспечение стабильного экономического роста в рамках каждой территориальной единицы, необходимо формулировать, по нашему мнению, на основании причин неравномерного развития и причин отставания конкретного региона от ведущих регионов Российской Федерации. Только такой подход позволит преодолеть неравные «входные» условия субъектов Российской Федерации в целом и Республики Крым.

### Литература

1. Абалкин Л. И. Россия: поиск самоопределения : очерки. М.: Наука, 2005. 464 с.
2. Абалкин Л. И. Размышления о долгосрочной стратегии, науке и демократии // Экономика и управление. 2007. № 2. С. 3–14.
3. Бандман М. К., Агафонов Г. В., Попов С. П., Санеев Б. Г., Воробьева В. В., Ионова В. Д., Малов В. Ю. Моделирование развития ТЭК региона с учетом развития и размещения производительных сил // Методы и модели разработки региональных энергетических программ. Новосибирск : Наука, 2003. С. 42–56.
4. Бандман М. К., Воробьева В. В., Малов В. Ю. Государственная региональная экономическая политика на уровне субъекта Федерации // География на службе науки, практики и образования: Материалы науч.-практ. и метод. конф. Красноярск: КГПУ, 2001. С. 21–22.
5. Бандман М. К., Малов В. Ю., Мелентьев Б. В. Оценка последствий фрагментации экономики России // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2002. № 8. С. 16–23.
6. Белокрылова О. С., Киселева Н. Н., Хубулова В. В. Региональная экономика и управление : учеб. пособие. М.: Инфра-М, 2017. 289 с.
7. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. М. : ГУ ВШЭ, 2000. 495 с.
8. Гранберг А. Г., Ершов Ю. С. Краткосрочные последствия влияния кризиса на пространственное развитие экономики РФ // Оптимизация территориальных систем; ИЭОПП СО РАН. Новосибирск, 2010. С. 206–214.
9. Гранберг А. Г., Михеева Н. Н., Ершов Ю. С., Кулешов В. В., Селиверстов В. Е., Суслев В. И., Суспицын С. А., Минакир П. А. Воздействие мирового кризиса на стратегию пространственного социально-экономического развития Российской Федерации // Регион: экономика и социология. 2009. № 4. С. 69–101.
10. Кистанов В. В., Копылов Н. В. Региональная экономика России : учеб. М. : Финансы и статистика, 2004. 584 с.
11. Клисторин В. И. Качество экономического роста и региональное развитие // Регион: экономика и социология. 2006. № 3. С. 30–41.
12. Клисторин В. И., Губенко Д. В., Сумская Т. В. Влияние бюджетной политики на экономический рост и развитие регионов // Региональное и муниципальное управление: диагностика, планирование и мониторинг социально-экономического развития регионов Сибири ; Ин-т экономики и организации промыш. производства Сиб. отд. Рос. акад. наук. Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2016. С. 157–196.
13. Клисторин В. И., Сидельников Н. В. Информационное обеспечение разработки стратегии пространственного развития региона // Проблемы регионального и муниципального управления: сб. науч. тр. ; Ин-т экономики и организации промыш. производства Сиб. отд. Рос. акад. наук. Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2011. С. 165–183.
14. Львов Д. С. Региональная политика как фактор экономического роста // Проблемы теории и практики управления. 2000. № 1. С. 21–24.
15. Львов Д. С. Экономический рост и качество экономики. М. : Русская книга, 2004. 111 с.
16. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. : утв. Президентом РФ 30.04.2012. Доступ из СПС Гарант.
17. Плисецкий Е. Л., Глушкова В. Г. Региональная экономика и управление. М. : Юрайт, 2017. 583 с.
18. Полтарыхин А. Л., Сычева И. Н. Региональная экономика : учеб. пособие. М. : Инфра-М, 2016. 400 с.
19. Региональная экономика и финансовая политика: проблемы реализации : моногр. / под ред. Л. А. Толстолесовой. Новосибирск : СибАК, 2015. 118 с.
20. РИА Рейтинг. URL : <http://riarating.ru> (дата обращения: 12.02.2018).

УДК 338:330.341.42

*Бархатов В. И., Капкаев Ю. Ш., Кадыров П. Р.  
Barkhatov V. I., Kapkaev Yu. Sh., Kadyrov P. R.*

## **БАРЬЕРЫ СТРУКТУРНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ**

### **BARRIERS OF STRUCTURAL MODERNIZATION OF THE RUSSIAN ECONOMY**

Необходимость модернизации экономики России связана со стратегически важными целями: повышением конкурентоспособности на мировом рынке, обеспечением обороноспособности и национальной безопасности государства. Важнейшим компонентом в реализации поставленных целей является структурная и технологическая модернизация экономики. В статье проанализированы основные подходы к трактовке понятия модернизация, представлены инновационные составляющие как необходимые условия структурной модернизации российской экономики.

The urgent need for modernization of the Russian economy is associated with major purposes such as improvement of the competitive strength of the country at international scale, as well as support of its defense and national security. Here the crucial component of this process is the technological and structural modernization of the economy. In this regard, the article analyzes the main approaches to the interpretation of the concept of modernization and presents the innovative components as indispensable conditions for the structural modernization of the Russian economy.

*Ключевые слова:* структурная модернизация, отраслевая структура экономики, неоиндустриализация, барьеры структурной модернизации, инновационно-ориентированное развитие.

*Keywords:* structural modernization, sectoral composition of the economy, neoindustrialization, barriers of structural modernization, innovation-oriented development.

В современных условиях очевидна необходимость модернизации существующей кадровой, управляющей и инфраструктурной базы экономики. Дискуссионным остается вопрос выбора стратегии модернизации, по какому пути следовать – пути инновационного или имитационного развития. В условиях глобализации нельзя не признать, что процесс обновления, основанный на применении инновационных технологий, является ключевым фактором, с помощью которого вполне реально можно достичь успешного экономического и социально-политического развития страны, обеспечения ее обороноспособности и национальной безопасности. Ведущие страны мира активно поддерживают научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (НИОКР) и внедряют полученные результаты в производство, повышая их наукоемкость, спрос на НИОКР, тем самым ориентируют науку учитывать потребности экономики.

Однако в России формирование инновационной экономики, в рамках которой создавались бы предпосылки для динамичного устойчивого развития, повышения конкурентных преимуществ отечественной продукции и улучшения качества жизни населения, не происходит.

Выявление барьеров, препятствующих процессу структурной модернизации российской экономики, необходимо начать с анализа существующих подходов к определению понятия модернизация. Поскольку понятие модернизация исследуется не только в трудах экономистов, но и служит объектом исследования политологов, социологов, историков и др., целесообразно выделить критерии систематизации и классификации существующих к нему

подходов. В качестве основополагающих критериев можно выделить цель процесса модернизации (для кого?), механизм осуществления процесса модернизации (как?), характер изменений (масштаб, охват).

Все вышеперечисленные критерии носят прикладной характер. В частности, определение конечной цели тождественно определению желаемого результата, а именно, определению социальных групп, которые получают больший экономический и социальный эффект от процесса модернизации, которые, в свою очередь, и смогут стать движущей силой самого процесса модернизации.

Детализированное исследование происходящих процессов, их компонентов и применяемого инструментария даст возможность многим хозяйствующим субъектам самим смоделировать предстоящие изменения в существующей системе и на основе построенной модели разработать и внедрить процессы, с помощью которых система будет способна к изменениям на микроэкономическом уровне.

Некоторые аспекты структурных преобразований, которые основываются на определении характера этих самых преобразований, взаимосвязаны с идеей модернизации. Экскурс в историю позволяет утверждать, что не всегда характер и последствия осуществления каких-либо социальных или экономических процессов можно точно рассчитать в рамках среднесрочной и долгосрочной стратегии развития. В некоторых ситуациях под влиянием конъюнктурообразующих и системообразующих факторов происходит определенная деформация механизма трансформации, и конечный результат процесса трансформации может значительно отличаться от изначально предполагаемого. Хозяйствующие субъекты при разработке трансформирующих мероприятий, нацеленных на активное развитие инноваций исходя из своего текущего состояния по направлению к будущему состоянию в системе социально-экономических координат, должны постоянно корректировать план стратегических и тактических мероприятий по преобразованию [1].

Для кого или для чего, собственно, необходима модернизация, т. е. какова цель процесса преобразования?

По мнению одних авторов, первостепенная цель преобразований кроется в приумножении возможностей человека посредством использования средств производства [2]. В данной ситуации эта точка зрения подтверждается тем, что дальнейшее развитие индивида, улучшение его благосостояния, а также уровня жизни напрямую зависит от того, какими орудиями труда он будет пользоваться, чтобы перерабатывать ограниченные ресурсы с целью производства каких-либо благ для достижения главной цели – максимизации полезности.

По мнению других авторов, систематическое приумножение возможностей человека направлено на расширение контролирующего воздействия индивида на природу и социум в целом [6–7, 9].

По мнению третьих, конечной целью модернизации считается процесс развития человека как существа мыслящего и осуществляющего приумножение его умственных способностей, а также увеличение возможности преобразования природы за счет развития креативной рациональности [13, 15].

По мнению профессора В. И. Бархатова, в качестве модернизации выступает идея реиндустриализации, т. е. индустриализации на основе новейшего технологического уклада. Актуальность данной проблемы обуславливается в реиндустриализации на базе развития высоких технологий. Речь не о восстановлении советской промышленности, а о качественном обновлении технологической основы материального производства [3].

По мнению Ю. Ш. Капкаева, процессом, сдерживающим процесс неоиндустриальной модернизации российской экономики, является деиндустриализация, в частности, при деиндустриализации наблюдаются такие эффекты, как упрощение труда и используемых технологий, снижается наукоемкость производственного потенциала, глубина переработки исходного сырья. Экономическим результатом деиндустриализации является разрушение про-

мышленного производства, консервация его отсталой структуры, маргинализация рабочей силы и утрата навыков и способностей к производительному труду [6].

Исходя из вышеперечисленных подходов к пониманию цели преобразующего воздействия в качестве движущей силы процесса трансформации можно выделить хозяйствующих субъектов, которые будут способны без внешних стимулирующих факторов достаточно эффективно и динамично развиваться, а также повышать свою конкурентоспособность.

Определившись с целью модернизации, необходимо определиться с тем, как реализуется данный процесс, т. е. понять его механизм.

С точки зрения одних авторов, начало изменениям положено в сфере производства, которые далее передаются в другие, сопряженные с индустрией сферы жизнедеятельности людей [16–17].

Другие авторы рассматривают модернизационный процесс как процесс изменения институциональной среды, основанный на синергетическом принципе, протекающий под влиянием происходящих трансформаций, спровоцированных сменой технологий [11–12].

Описывая характер трансформирующего воздействия в рамках процесса модернизации, практически все авторы сходятся в том, что модернизация – это процесс определенных прогрессивных изменений в экономике и обществе, который отображает, с одной стороны, поступательное, а с другой – нелинейное развитие человечества [26].

Нелинейный характер развития повышает актуальность вопроса выбора наиболее эффективных форм и видов модернизации, а прогрессивный характер процесса модернизации в данной ситуации проявляется в ориентации на инновации, а также преобладании определенных инновационных приемов и способов над традиционными методами [8]. Здесь также важно отметить, что первостепенную роль играют образование и наука, которые накладывают определенный отпечаток на характер производства, а также на психологический склад мышления людей.

В связи с этим можно констатировать, что отсутствие системного подхода в толковании процесса модернизации приводит к дезориентации [10].

В российской научной литературе присутствует достаточно широкий спектр определения модернизации [18], в рамках которого становится возможным выделить различные направления модернизации: модернизация производственная, социальная и социально-экономическая. Сторонники трактовки производственной модернизации полагают, что это процесс замены морально и физически устаревшего оборудования на современное, которое способно обеспечить повышение эффективности труда и производства [4]. Аргументы в поддержку такой трактовки модернизации можно найти в трудах К. Маркса. В своих трудах К. Маркс подчеркивает, что прогрессивное развитие средств труда в промышленности приводит к тому, что они «возмещаются не в своей первоначальной форме, а в форме, претерпевшей переворот, и масса основного капитала заменяется в натуральной форме не теми же самими машинами, а машинами новыми, претерпевшими изменения» [19].

Исходя из всех существующих подходов к определению понятия модернизация можно сделать вывод о том, что модернизация в условиях производства – это количественная замена отдельных частей машин и оборудования, источником которого выступает амортизационный фонд, что характерно для экстенсивного развития производства. В то же время процесс модернизации – это обновление производства, осуществляемое за счет части прибыли или кредитных ресурсов, что характерно для интенсивного развития производства, позволяющего форсировать ограничения морального износа [4, 6]. Процесс модернизации можно считать успешным тогда, когда он имеет комплексный характер, т. е. способен оказать влияние на различные сферы жизнедеятельности общества. Отдельные, не связанные напрямую трансформационные мероприятия, направленные на обновление производственно-технической базы с применением инновационных технологий, не смогут создать самоподдерживающуюся хозяйственную систему страны, способную на равномерное и систематическое развитие в долгосрочной перспективе.

Приведенный анализ различных подходов к определению понятия модернизация подчеркивает особую актуальность проведения в России структурной модернизации, основанной на неоиндустриальной концепции развития. Необходимость проведения структурной модернизации в нашей стране обусловлена негативным влиянием на отечественную экономику внешних факторов, природа которых кроется в остром геополитическом противостоянии. Можно констатировать, что Россия одновременно столкнулась с проблемами, имеющими кризисный характер в трех сферах: накопившийся структурный кризис, кризисная фаза экономического цикла и кризис во внешней политике государства. В подтверждение можно привести некоторые негативные тенденции, сохраняющиеся в экономике России:

- систематическое нарушение равносильных и тесно взаимосвязанных отношений в процессе обмена между работодателем и наемным работником, иными словами, проблема низкого уровня заработной платы, а также систематическая ее невыплата в некоторых отраслях экономики [8];

- проблема отсутствия свободной конкуренции внутри отраслей между товаропроизводителями: в данной ситуации цены на товары в большей степени определяются действиями федеральных, региональных и местных органов власти, монополистами-производителями и торговцами;

- проблема свободного перехода капитала между отраслями: в силу незаинтересованности в инвестировании капитала в производство, отечественные и иностранные инвестиции носят преимущественно портфельный характер [18], т. е. складывается ситуация, при которой капитал направляется в виртуальный, а не в реальный сектор и впоследствии приобретает форму фиктивного капитала;

- проблема расширенного воспроизводства основного капитала: прибыль, накапливаемая предприятиями, не направляется на прямые производственные инвестиции, а механизм формирования амортизационного фонда практически отсутствует, вследствие чего основной капитал не получает должного обновления, как морального, так и физического, поэтому можно видеть, что ввод в эксплуатацию новых мощностей намного меньше сокращения изношенных мощностей [20].

Особое место, можно сказать, ключевое в реализации структурной модернизации отводится инновационной составляющей. Объективными тенденциями инновационного развития в рамках структурной модернизации российской экономики можно выделить следующие:

- придание производственной деятельности большей наукоемкости;
- перераспределение капитала в наукоемкие отрасли и формирование высокой добавленной стоимости [22];
- трансформация факторов производственной структуры и снижение транзакционных издержек с помощью развития информационной инфраструктуры.

Процесс трансформации факторов производственной структуры и снижение транзакционных издержек с помощью развития информационной инфраструктуры в данной ситуации способен оказывать большое влияние на сдвиги в отраслевой структуре российской экономики. Это происходит из-за перераспределения ресурсов между отраслями народного хозяйства, а вместе с ними и издержек [8]. Активное развитие информационно-коммуникационной структуры ускоряет многие процессы, протекающие в социально-экономической системе, что в свою очередь служит причиной изменения отраслевых пропорций экономики. Причиной такого изменения, с одной стороны, служит сдвиг в технической и технологической составляющей производства, а с другой – усложнение общественных потребностей индивида.

Каковы же причины, определяющие насущную необходимость проведения структурной модернизации? Этот вопрос, пожалуй, один из ключевых, поскольку в причинах современных проблем различного рода систем, в частности, социально-экономических кроются глобальные тенденции, которые будут формировать вектор дальнейшего развития этих си-

стем в будущем. Необходимость структурной модернизации predetermined глобальными национальными и локальными сдвигами в структуре экономической системы [23].

Глобальные структурные сдвиги в мировой экономике можно объяснить возрастающим влиянием постиндустриального уклада стран-лидеров в области научно-технического и технологического развития, которые в силу своей высокой развитости и формируют современный облик мировой экономики.

Национальные сдвиги в структуре экономической системы можно охарактеризовать макроэкономической диверсификацией отраслевой производственной структуры в рамках отдельной страны.

Локальные сдвиги в структуре экономической системы можно охарактеризовать изменением в соотношении традиционных и инновационных факторов производства в рамках отдельных производственных и институциональных структур [8].

К примеру, сегодня во многих странах-лидерах научно-технологического развития в структуре промышленного производства можно выявить тенденцию роста добавленной стоимости в отраслях, в которых ведется производство информационных технологий, электронных и точных вычислительных приборов и оборудования.

Поскольку, как было установлено выше, в основе структурной российской модернизации лежит неоиндустриальная концепция развития, которая, в свою очередь, основана на комплексном инновационном развитии, то далее будет уместно определить факторы, которые негативно влияют на инновационное развитие, и определить группы барьеров, тормозящих структурную перестройку российской экономики.

В первую очередь, стоит отметить узконаправленный характер инновационного развития. Во многих исследованиях отраслевой структуры экономики России констатируется очевидный дисбаланс отраслей. Этот дисбаланс обусловлен тем, что большая часть инновационных процессов сконцентрирована в узком сегменте экономики, в отдельных отраслях (как правило, это оборонно-промышленный комплекс, космическая промышленность, сырьевой комплекс и частично отрасль машиностроения) и практически отсутствует в несырьевых отраслях народного хозяйства. Складывается ситуация, при которой в одних отраслях можно наблюдать высокую инновационную активность (экспортно-ориентированные ресурсодобывающие отрасли) с высокой рентой, с другой – систематически стагнирующие нересурсные отрасли народного хозяйства [5]. Выше мы определили, что максимальный положительный эффект от структурной модернизации возможен только при комплексном подходе, поэтому критически важным сегодня является обеспечение стабильного роста производительности труда и энергоэффективности всех отраслей народного хозяйства, что будет способствовать повышению ее инновационности.

Вторая, и не менее важная проблема – то, что инновации преимущественно сосредоточены в крупных хозяйствующих субъектах. Субъекты среднего и в большей степени малого предпринимательства находятся в институциональной изоляции по отношению к инновационному развитию. Это обусловлено тем, что малые и средние хозяйствующие субъекты не располагают большими финансовыми ресурсами для освоения и внедрения инноваций. Субъекты малого и среднего предпринимательства существуют в ограниченном инновационном сегменте, как правило, это сфера информационных технологий и маркетинговые исследования [18].

Все вышеперечисленные проблемы, которые препятствуют инновационному развитию российской экономики, обусловлены определенными барьерами, которые можно условно разделить на несколько групп, которые указаны в таблице.

### Барьеры, препятствующие структурной модернизации российской экономики

Группа барьеров	Характеристика группы барьеров
Экономические барьеры	<ul style="list-style-type: none"><li>- отсутствует инициатива в плане финансовой поддержки инноваций у субъектов хозяйственной деятельности. Широкая государственная поддержка инноваций также отсутствует;</li><li>- процесс разработки и последующего внедрения инноваций является достаточно капиталоемким и ресурсоемким процессом;</li><li>- наличие высоких производственных и коммерческих рисков;</li><li>- достаточно высокий временной промежуток от разработки до коммерциализации инновационного продукта;</li><li>- долгий срок окупаемости инвестиций в инновации;</li><li>- нехватка или отсутствие системы финансовой поддержки инновационной активности на протяжении всего инновационного цикла</li></ul>
Институциональные барьеры	<ul style="list-style-type: none"><li>- не эффективная система защиты интеллектуальной собственности;</li><li>- высокая сопротивляемость субъектов малого и среднего бизнеса инновациям;</li><li>- отсутствие институциональной среды для развития инноваций;</li><li>- отсутствие институтов поддержки инновационной активности и коммерциализации инноваций;</li><li>- неэффективный подход к использованию человеческого потенциала</li></ul>
Инфраструктурные барьеры	<ul style="list-style-type: none"><li>- низкая эффективность, а порой и полное отсутствие инновационной инфраструктуры, в рамках которой происходит разработка и внедрение инновационных и технологических разработок;</li><li>- низкая эффективность институтов, призванных формировать научно-технологический потенциал;</li><li>- низкая эффективность инновационной инфраструктуры внедрения, патентования, лицензирования и продвижения на рынок результатов инновационной деятельности;</li><li>- критически низкая масса технологических площадок, технопарков, бизнес-инкубаторов и как следствие низкая эффективность предоставляемых ими услуг. Объективно ограниченный доступ хозяйствующих субъектов, занимающихся инновационной деятельностью к возможностям технологических площадок, бизнес-инкубаторов</li></ul>

На основе вышеприведенного анализа существующих подходов к понятию модернизация, выделенных негативных тенденций в развитии современной российской экономики и барьерах на пути структурной модернизации, были выдвинуты некоторые предложения для достижения поставленной в начале исследования проблемы. Во-первых, структурная модернизация экономики – это многосторонний и многомерный процесс, который охватывает практически все сферы и стороны жизнедеятельности человека. Поэтому разработка модели структурной модернизации производительных сил и всей системы общественных отношений требует, в первую очередь, комплексного подхода, что должно повлиять и на материальную, и на нематериальную сферу жизнедеятельности общества.

Во-вторых, основа структурной модернизации российской экономики должна заключаться в инновационно-технологическом обновлении основного капитала. Главные элементы производительных сил – трудовые ресурсы, подготовка и переподготовка кадров должна быть организована на качественно новом уровне, что обеспечит рост производительности труда и повышение эффективности общественного производства.

В-третьих, базовым ориентиром структурной модернизации российской экономики должен стать научно-технический прогресс, т. е. результаты научных исследований. В основу перехода России от стадии индустриализации к неоиндустриальному пути развития должна быть положена полномасштабная автоматизация производственного процесса, в рамках которой активному развитию подлежат нано-, био- и информационные технологии, когнитивная наука и др.

В-четвертых, в рамках неоиндустриальной структурной модернизации наряду с мероприятиями по внедрению качественно новых технологий необходимо формировать верти-

кально-ориентированную экономику, а также трансформировать отношения к собственности на различных структурных уровнях экономики. Необходимо пересмотреть и актуализировать роль государства в формировании экономического порядка, в связи с чем возникает острая необходимость в формировании государственной системы, занимающейся прогнозированием и стратегическим планированием ключевых позиций национальной экономики.

В-пятых, как обобщение вышеперечисленным пунктам, перед Россией встает достаточно сложная стратегическая проблема, которую возможно решить только комплексными мерами: реализация структурной неоиндустриальной модернизации, в рамках которой первоочередной задачей является восстановление отечественной промышленности с последующим уходом от экспортно-сырьевой стратегии социально-экономического развития в сторону сбалансированной отраслевой структуры экономики.

### Литература

1. Акаев А. А. Анализ и моделирование стратегических возможностей модернизации российской экономики // Мир России. 2012. Т. 21. № 2. С. 27–61.
2. Бархатов В. И. К вопросу о возможности и факторах экономического роста в России // Вестн. Челяб. гос. ун-та. 2018. № 3 (413). С. 7–10.
3. Бархатов В. И. Тренды развития производительных сил в России // Вестн. Челяб. гос. ун-та. 2016. № 11 (393). С. 51–57.
4. Бархатов В. И., Батманов Д. И., Капкаев Ю. Ш. Проблема развития производительных сил в национальной экономике // Вестн. Челяб. гос. ун-та. 2015. № 18 (373). С. 9–17.
5. Бархатов В. И., Белова И. А., Бенц Д. С. Крупные предприятия России: анализ ключевых сфер деятельности // Вестн. Челяб. гос. ун-та. 2017. № 14 (410). С. 78–85.
6. Батманов Д. И., Капкаев Ю. Ш. Проблемы деиндустриализации и реиндустриализации в российской экономике // Вестн. Челяб. гос. ун-та. 2017. № 2 (398). С. 58–64.
7. Бузгалин А. В. Россия – иная стратегия // Философ. науки. 2010. № 9.
8. Васькина М. Г., Ищенко-Падукова О. А., Мовчан И. В. Инновационное развитие в контексте структурно модернизации: проблемы и тенденции // Науковедение. 2015. № 6. URL: <http://naukovedenie.ru/> (дата обращения: 20.04.2018).
9. Исаева А. С., Капкаев Ю. Ш. Феномен «бедных рабочих» // Вестн. Челяб. гос. ун-та. 2017. № 14 (410). С. 45–52.
10. Иноземцев В. Будущее России – в новой индустриализации // Экономист. 2010. № 11. С. 3–15.
11. Иноземцев В. Воспоминания о настоящем // Свободная мысль. 2010. № 9. С. 5–16.
12. Истомина Е. А., Лушников С. В. Цифровизация экономики: социально-экономические аспекты // Тр. X междунар. зимней школы по институцион. экономике. Екатеринбург, 2017. С. 70–74.
13. Капкаев Ю. Ш. Институциональные границы финансирования условий формирования человеческого потенциала // Вестн. Шадринск. гос. пед. ин-та. 2012. № 3–4 (16). С. 23–33.
14. Капкаев Ю. Ш. Институциональная модель социального государства // Вестн. Челяб. гос. ун-та. 2010. № 5. С. 5–12.
15. Капкаев Ю. Ш. Формирование эффективной экономической политики в условиях глобализации // Вестн. Челяб. гос. ун-та. 2013. № 15 (306). С. 95–102.
16. Капкаев Ю. Ш., Кадыров П. Р. Особенности цикличности развития экономики // Фундамент. исслед. 2017. № 10 (3). С. 587–593.
17. Капкаев Ю. Ш., Кадыров П. Р. Условия и приоритетные направления реализации неоиндустриальных преобразований российской экономики // Вестн. Челяб. гос. ун-та. 2017. № 10 (406). С. 80–87.
18. Лебедева Н. Н., Туманянц К. А. Препятствия модернизации в современной России // Обществ. науки и современность. 2012. № 1. С. 16–26.

19. Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Процесс обращения капитала. М. : Политиздат, 1984. Т. 2. Кн. 2. 223 с.
20. Сорокин Д. А. Особенности корпоративного управления в компаниях с государственным участием // Вестн. Челяб. гос. ун-та. 2018. № 3 (413). С. 97–103.
21. Сорокин Д. А. Особенности международного движения капитала в условиях новой индустриализации // Методология устойчивого экономического развития в условиях новой индустриализации : сб. трудов междунар. науч. конф. Крым. федер. ун-та им. В. И. Вернадского. Симферополь, 2016. С. 103–108.
22. Сорокин Д. А. Привлечение прямых иностранных инвестиций в условиях оттока капитала // Вестн. Челяб. гос. ун-та. 2015. № 18 (373). С. 133–139.
23. Сорокин Д. А. Проблемы разработки методики изучения экономических категорий // Вестн. Челяб. гос. ун-та. 2015. № 11 (366). С. 98–105.
24. Сорокин Д. А. Стратегический эффект концентрации капитала // Вестн. Челяб. гос. ун-та. 2012. № 9 (264). С. 29–35.
25. Сорокин Д. А. Финансовая модель и оценка эффективности быстрорастущих компаний в России // Вестн. Челяб. гос. ун-та. 2017. № 14 (410). С. 86–92.
26. Сорокин Д. А., Капкаев Ю. Ш. Эволюция методологии управления процессами концентрации капитала // XII Всерос. совещание по проблемам управления ВСПУ-2014. М. : Ин-т проблем управления им. В. А. Трапезникова РАН, 2014. С. 6040–6044.
27. Шпенглер О. Закат Европы. Очерки морфологии мировой истории. Образ и действительность. Минск : Попурри, 1998. Т. 1. 688 с.
28. Ясин Е. Г. Модернизация российской экономики: что в повестке дня : докл. // Инвестиционный климат и перспективы экономического роста в России. Москва, 5–6 апреля 2000 г. : I Междунар. науч. конф. М., 2000. С. 158–178.

УДК 336.227

Безденъ Е. А.  
Bezden E. A.

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОНЯТИЯ И КРИТЕРИЕВ СОЗДАНИЯ  
ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИНОСТРАННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**DEVELOPMENT OF CONCEPT AND CRITERIA OF CREATING PERMANENT  
ESTABLISHMENT OF FOREIGN ORGANIZATION IN RUSSIA**

В статье рассматривается понятие постоянного представительства и критериев его создания в практике международной Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР). Предлагается введение изменений в налоговое законодательство Российской Федерации с целью расширения критериев образования постоянного представительства.

This article considers the development of permanent establishment concept and criteria, which lead to its creation in practical activity of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Changes in the national Russian Tax Law with a purpose of criteria number increasing for creating permanent establishment are proposed.

*Ключевые слова:* международное налогообложение, постоянное представительство, налогообложение международных доходов.

*Keywords:* international taxation, permanent establishment, taxation of international income.

Для осуществления своих обязательств перед обществом по предоставлению социальных благ и повышению их качества государству требуются определенные средства. Именно поэтому повышение доходов бюджета всегда имело непреходящую актуальность. Существует два базовых метода увеличения доходов бюджета за счет налоговых поступлений без введения новых налогов – это увеличение ставки по налогу или расширение налоговой базы. С нашей точки зрения, наиболее перспективным является расширение налоговой базы, что позволяет не только повысить доходы бюджета, но и избежать излишней нагрузки на существующих налогоплательщиков. Поэтому расширение критериев по созданию постоянного представительства позволит увеличить число налогоплательщиков иностранных юридических лиц, что в свою очередь поможет повысить доходы бюджета.

Цель настоящего исследования – дополнить критерии создания постоянного представительства в России. Научная значимость работы заключается в обработке критериев по созданию постоянного представительства в практике международных организаций применительно к российской законодательной базе. Практическая значимость работы заключается в возможности внесения указанных изменений в законодательство России и, как следствие, расширения налоговой базы по налогу на прибыль в части доходов иностранных организаций. При написании статьи были использованы следующие методы: дедукция, абдукция, анализ и синтез.

Для осуществления настоящего исследования с целью переработки критериев образования постоянного представительства в видении ОЭСР и ООН применительно к российской действительности были изучены следующие источники: Модельная конвенция ОЭСР о доходах и капитале (Model Tax Convention on Income and on Capital), Модельная конвенция ООН между развитыми и развивающимися странами (Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries), Черновой вариант изменений 2017 г. модельной конвенции ОЭСР (Draft contents of the 2017 update to the OECD model tax convention), План по

противодействию размыванию налоговой базы и уклонению от уплаты налогов (Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting), Противодействие искусственному избежанию статуса постоянного представительства, Действие 7 – 2015 Конечный Отчет (Preventing the Artificial Avoidance of Permanent Establishment Status, Action 7 – 2015 Final Report), Общественная дискуссия по поводу плана BEPS, действие 7 (Public Discussion Draft BEPS Action 7).

В свое время развитием понятия постоянного представительства занимались Дж. Стэмп, В. Уалида, О. Боуе, М. Кэрролла, Р. Руссо, К. Фогель, А. Раст. Большая часть ученых вели свою исследовательскую деятельность в рядах международных организаций – ОЭСР, ООН. Это объясняется тем, что институт постоянного представительства затрагивает фискальные интересы сразу нескольких стран – страны резидентства иностранной организации и страны-источника дохода [1, с. 9].

Понятие иностранного представительства имеет важное значения для целей налогообложения. Представительство может быть, как постоянным, так и не быть таковым. В первом случае доходы иностранной компании подлежат налогообложению не только в стране постоянной регистрации, но и в той стране, на территории которой данное представительство было образовано. Во втором случае доходы иностранной компании подлежат налогообложению лишь в стране ее регистрации, при условии отсутствия доходов от источника на территории других стран.

Само представительство не является организационно-правовой формой существования иностранного лица на территории другого государства. Иными словами, постоянное представительство представляет собой статус иностранной компании, приобретаемый при соблюдении определенных критериев или при соответствии деятельности компании существующим подходам, согласно которым деятельность компании приводит или не приводит к возникновению постоянного представительства.

Определение постоянного представительства в концепции ОЭСР в своем текущем виде выглядит следующим образом: постоянное представительство – это фиксированное место ведения бизнеса, через которое компания полностью или частично осуществляет свою деятельность [3, с. 5].

Помимо этого, ст. 5 модельной конвенции ОЭСР включает в себя критерии того, что же из себя представляет постоянное представительство, с оговоркой на то, что деятельность подготовительного и вспомогательного характера не приводит к образованию постоянного представительства. Исходя из критериев, разработанных ОЭСР по образованию постоянных представительств, выделяют несколько видов постоянных представительств: постоянные представительства основного вида; постоянные представительства агентского вида и постоянные представительства по оказанию услуг [2].

Со времен введения в действие еще первой модельной концепции ОЭСР было разработано значительное количество уточнений, комментариев и дополнений, выпущенных в отдельных документах. С нашей точки зрения, именно эти комментарии и дополнения играют основополагающую роль для определения статуса деятельности иностранной компании, как приводящей к образованию постоянного представительства.

Мы намерены рассмотреть те комментарии и случаи образования постоянных представительств, которые не затрагиваются в российской законодательной базе. Следовательно, дополнение законодательства дополнительными критериями по созданию постоянных представительств, поспособствует расширению налоговой базы и, как следствие, за счет этого возрастут доходы бюджета.

По нашему мнению, важной особенностью образования постоянного представительства является то, что согласно комментариям ОЭСР для образования постоянного представительства не требуется формального права на законных условиях занимать определенное место ведения деятельности. То есть иностранная компания может занимать определенные площади, и вести с помощью них свою деятельность, хотя официально данные площади

находятся в распоряжении другой компании. Или же иностранная компания занимает площади, при помощи которых ведет свой бизнес, незаконно [4, с. 118].

В то же время номинальное присутствие компании на определенной территории не означает, что оно находится в распоряжении компании и может не создавать постоянное представительство. Так, например, сотрудник компании может на постоянной основе посещать офис своего клиента. С этой точки зрения не возникает фиксированного места деятельности, находящегося в распоряжении иностранной компании. Следовательно, существующие обстоятельства могут и не приводить к возникновению постоянного представительства.

Однако примеры, приведенные ОЭСР для поддержания своей позиции, свидетельствуют о том, что даже при отсутствии в распоряжении иностранной компании определенного места ведения бизнеса может быть создано постоянное представительство. Например, если художник ведет постоянную деятельность на территории своего клиента (например, 3 дня в неделю в течение 2 лет), то его деятельность приводит к образованию постоянного представительства [4, с. 118–120].

Домашний офис также может считаться постоянным представительством. Однако тот факт, что сотрудник иностранной компании пользуется той или иной локацией на постоянной основе, не может считаться приводящим к образованию постоянного представительства. Если характер взаимоотношений между сотрудником и компанией требовал предоставления офиса для исполнения сотрудником своих трудовых обязанностей, но по каким-то причинам помещение офиса не было ему предоставлено, и бизнес деятельность имеет длительный характер, то домашний офис может считаться находящимся в распоряжении иностранной компании и может приводить к образованию постоянного представительства.

Кроме того, важные дополнения должны быть сделаны относительно функционирования постоянных представительств с использованием зависимых агентов. Лицо, функционирующее исключительно или практически исключительно от лица компании, с которой оно близко связано, не должно считаться независимым агентом [5, с. 13]. ОЭСР называет близко связанными лицо или компанию с иной компанией, если они находятся под контролем одного из них или находятся под контролем одного и того же лица или компании. В тоже время, если доля владения лица или компании больше, или равна 50 %, то такие лица так же будут считаться близко связанными. Определение близко связанных лиц в конечном итоге является синонимичным определению аффилированного лица в российском законодательстве.

С нашей точки зрения, в российском законодательстве следует расширить перечень лиц, связанных с иностранными компаниями, действия которых на территории других стран могут приводить к возникновению постоянных представительств агентского или же обычного типа. Представляется очевидным, что действия, предпринимаемые сотрудниками или иным персоналом деловой направленности на территории иностранного государства, могут приводить к возникновению постоянного представительства. Так, например, сотрудники иностранной компании, отправленные в заграничную командировку, могут приводить к созданию постоянного представительства, даже если на территории иностранного государства у компании имеется дочернее подразделение [5, с. 78].

Определение и критерии создания постоянного представительства так же получили свое развитие в рамках международных договоров об избежании двойного налогообложения, которые помимо рекомендаций ОЭСР, включают в себя не только национальные особенности налоговых систем различных стран мира, но и специфические критерии, противодействующие размыванию налоговой базы домашнего региона.

Так, например, очень значимые с нашей точки зрения дополнительные критерии, расширяющие трактовку понятия постоянного представительства, введены в Соглашении об избежании двойного налогообложения между Индией и США. Согласно этому критерию, постоянное представительство на территории Индии или США возникает в случае ведения деятельности по предоставлению услуг внутри одного из договаривающихся государств через наемных работников или иной персонал, при условии, что:

1. Деятельность ведется в один или несколько периодов его или их суммарной продолжительностью 90 или более дней в течение последовательных двенадцати месяцев.

2. Услуги предоставляются на территории одного из договаривающихся государств в пользу связанной (аффилированной) компании или их групп [6].

Нам представляется перспективным введение временного критерия, ограничивающего время существования непостоянного представительства с переходом его статуса в постоянное. Помимо этого, предоставление сервис и кроме того, дополнить критерии образования постоянного представительства оказанием услуг, аффилированным с иностранной компанией лицам.

Таким образом, в перечень критериев создания постоянного представительства в ст. 306 НК РФ мы предлагаем включить оказание услуг на территории Российской Федерации иностранной компанией посредством сотрудников или иного персонала в случае если:

1. Деятельность компании продолжается более 90 дней в сумме в течение 12 последовательных месяцев.

2. Услуги предоставляются на территории РФ аффилированным лицам иностранной компании.

Конечно, введение временного критерия можно подвергнуть критике, так как это потенциально ущемляет права иностранных компаний по ведению деятельности подготовительного и вспомогательного характера. Однако так как подразумевается, что в результате ведения деятельности подготовительного и вспомогательного характера иностранная компания выйдет на российский рынок и будет осуществлять свой основной предпринимательский вид деятельности. Введение данного временного ограничения позволит избежать злоупотреблений со стороны иностранных компаний, которые ведут свою основную предпринимательскую деятельность под прикрытием статуса непостоянного представительства.

Введение критерия по предоставлению услуг аффилированным лицам иностранной компании поможет избежать ситуаций, когда командированный сотрудник иностранной компании осуществляет деятельность в интересах иностранной компании на территории Российской Федерации по проектам, от которых иностранная компания извлекает прибыль в Российской Федерации. При этом с юридической точки зрения сотрудник иностранной компании работает на дочернюю компанию иностранного юридического лица на территории РФ. В то же время дочерняя иностранная компания перечисляет вознаграждение материнской компании за использование услуг командированного лица.

Таким образом, предлагаемые изменения в дополнении критериев по созданию постоянного представительства помогут сократить случаи искусственного избежания статуса постоянного представительства на территории России и, как следствие, повысить доходы бюджета за счет расширения налоговой базы.

Кроме того, на наш взгляд, следует издать комментарии ОЭСР к модельной конвенции налогообложения доходов и капитала по отношению к иностранным постоянным представительствам на русском языке, как методические рекомендации по налогообложению иностранных представительств, что поможет создавать более прозрачные ожидания от действий налоговых органов для иностранных компаний, организующий свою деятельность в России, так и более детальные и четкие руководства для налоговых органов.

## **Литература**

1. Викулов К. Е. Правила налогообложения иностранных организаций, действующих через постоянное представительство: опыт ОЭСР и правовое регулирование в России : автореф. дисс. ... к. ю. н. М., 2011. 25 с.

2. Институт зависимого агента в международном налогообложении: российская и зарубежная правоприменительная практика. РОС ИФА, 2014. URL: <http://www.fa.ru/dep/inpna/news/Documents/Agency%20PE%20OK.pdf> (дата обращения: 12.01.2018).

3. Articles of the Model Convention with respect to taxes on income and on capital (as they read on 28 January 2003). URL: <http://www.oecd.org/tax/treaties/1914467.pdf> (дата обращения: 08.02.2018).

4. Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017. URL: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-2017\\_mtc\\_cond-2017-en#page120](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-2017_mtc_cond-2017-en#page120) p. - 658 p. (дата обращения: 08.02.2018).

5. Draft contents of the 2017 update to the OECD Model Tax Convention URL: <http://www.oecd.org/ctp/treaties/draft-contents-2017-update-oecd-model-tax-convention.pdf> (дата обращения: 05.01.2018).

6. The US/India treaty, *supra.*, Article 5 paragraph 2(1). URL: <https://www.irs.gov/pub/irs-trty/india.pdf> (дата обращения: 08.01.2018).

УДК 339.923:061.1ЕАЭС

*Гибадуллин А. А., Ерыгин Ю. В.*  
*Gibadullin A. A., Erygin Yu. V.*

**ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛА И ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПЕРСПЕКТИВ РАЗВИТИЯ  
НАЦИОНАЛЬНЫХ ВИДОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
В РАМКАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА**

**POTENTIAL ASSESSMENT AND DETERMINATION OF DEVELOPMENT  
PROSPECTS OF NATIONAL ECONOMIC ACTIVITIES  
AS PART OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION**

В статье проводится анализ потенциала Евразийского экономического союза, созданного для конвергенции национальных отраслей в единый комплекс и формирования общей наднациональной политики развития экономики. В работе выявлено, что лидером по производству животноводческих продуктов на душу населения является Республика Беларусь, при этом, Российская Федерация по отдельным показателям занимает последнее место. В завершении статьи предложены направления развития наднациональной аграрной политики Евразийского экономического союза.

The article analyzes the potential of the Eurasian Economic Union, created for the convergence of national industries into a single complex and the formation of a common supra-national policy for the economy development. The work reveals that the leader in the animal production per capita is the Republic of Belarus, while the Russian Federation ranks the last for selected indicators. In conclusion directions for the development of the supranational agricultural policy of the Eurasian Economic Union are proposed.

*Ключевые слова:* национальное государство, Евразийский экономический союз, животноводческое производство, показатели, аграрная политика, единая наднациональная программа.

*Keywords:* national state, the Eurasian Economic Union, animal production, indicators, agricultural policy, single supranational program.

Современные мировые процессы сложно представить без активного участия национальных государств в формировании текущей повестки дня и стратегических инициатив по сохранению существующего миропорядка и мирохозяйственных связей между странами [2]. С целью наиболее эффективного участия на международной экономической и политической арене государства объединяются в наднациональные союзы, в рамках которых формируется общее видение по взаимодействию с внешним окружением [1]. На территории Евразии существует множество интеграционных группировок, созданные для решения конкретных проблем, так, например, Европейский союз был создан для восстановления послевоенной Европы, Содружество Независимых Государств с целью сохранения устойчивых взаимоотношений между независимыми странами, а Евразийский экономический союз для разработки единой внутренней и внешней социально-экономической политики [5].

Наиболее перспективным и динамично развивающимся объединением принято считать Европейский союз, который за свою историю трансформировался из сообщества угля, стали и безопасного использования атомной энергии в полноценный политико-экономический союз с единым внутренним рынком, свободным перетоком капиталов и рабочей силы, общим наднациональным органом управления и наднациональной валютой на всей территории объединения. Активные интеграционные процессы наблюдались и на другой части Евразии,

особенно после распада СССР, когда было создано Содружество Независимых Государств объединившие практически все республики бывшего Советского Союза и Евразийский экономический союз (ЕАЭС), который был образован в результате расширения Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации [4].

В рамках Содружества Независимых Государств не удалось реализовать намеченные планы, а также не были выполнены обозначенные задачи, в этой связи, Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация приняли решение о создании Таможенного союза на территории трех государств. Результатом объединения стала отмена таможенных пошлин, обеспечение свободного перемещение товаров и услуг, и разработке дальнейших планов по конвергенции национальных экономик. Следующим этапом являлось создание Евразийского экономического союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, к которому в дальнейшем присоединились Республика Армения и Республика Кыргызстан [10].

На сегодняшний день в рамках Евразийского экономического союза созданы общий рынок товаров и услуг, обеспечиваются свободные перетоки капиталов и рабочей силы, разрабатываются мероприятия по конвергенции национальных видов экономической деятельности, принимаются концепции и программы по формированию общих рынков топливно-энергетических ресурсов [3]. В этой связи представляется актуальным проанализировать существующий потенциал Евразийского экономического союза, а также наиболее развитую отрасль – сельское хозяйство и определить эффективную аграрную политику среди государств-членов ЕАЭС.

Рассмотрим валовой внутренний продукт в государствах-членах Евразийского экономического союза (табл. 1).

Таблица 1

**Валовой внутренний продукт, млрд долл. США [7]**

Страна / год	2012	2013	2014	2015	2016
Армения	10,6	11,1	11,6	10,6	10,6
Беларусь	65,4	74,8	78,5	55,3	47,2
Казахстан	208	236,6	221,4	1844	137,3
Кыргызстан	6,6	7,3	7,5	6,7	6,5
Россия	2 193,9	2 298,4	2 085,9	1 372,1	1 286,1

Из представленной таблицы видно, что лидером по ВВП является Российская Федерация, при этом у всех стран наблюдается падение показателя валового внутреннего продукта, измеряемого в долларах США. Падение показателя валового внутреннего продукта, измеряемого в долларах США, связано с изменениями курсов американской валюты в 2014 г., при этом в национальных валютах представленный показатель увеличивается.

Далее представляется целесообразным рассмотреть ВВП на душу населения (табл. 2).

Таблица 2

**Валовой внутренний продукт на душу населения, долларов США [7]**

Страна / год	2012	2013	2014	2015	2016
Армения	3 512	3 680	3 852	3 512	3 533
Беларусь	6 913	7 898	8 289	5 829	4 964
Казахстан	12 387	13 891	12 807	10 510	7 715
Кыргызстан	1 233	1 340	1 331	1 163	1 078
Россия	15 320	16 015	14 277	9 372	8 769

Из представленной таблицы видно, что лидером по ВВП на душу населения является Российская Федерация, однако в 2015 г. максимальный показатель наблюдался в Республике Казахстан, который занимал второе место в другие года, третью позицию занимает Республика Беларусь. Падение показателя ВВП на душу населения измеряемого в долларах США вызвано изменениями курсов национальной валюты.

В следующей таблице отразим объем сельскохозяйственной продукции на душу населения (табл. 3).

Таблица 3

**Объем сельскохозяйственной продукции на душу населения, долларов США [7]**

Страна / год	2012	2013	2014	2015	2016
Армения	693,75619	729,20119	797,07738	700,7007	636,3027
Беларусь	1 193,9983	1 225,1796	1 329,1139	873,8682	810,0999
Казахстан	946,18569	1130,4703	1004,8232	843,2371	602,7458
Кыргызстан	635,70546	605,85079	610,68702	514,9502	456,0261
Россия	749,9285	806,72667	799,90441	581,3914	572,8727

Из представленной таблицы видно, что лидером по объему производства сельскохозяйственной продукции на душу населения является Республика Беларусь, с 2012 по 2015 г. второе место занимала Республика Казахстан, а в 2016 г. Республика Армения. Однако Российская Федерация в 2016 г. занимала лишь четвертое место, опередив Республику Кыргызстан, в результате чего, можно сделать вывод, что аграрные политики в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Республике Армении эффективнее российской доктрины. Падение объема сельскохозяйственной продукции измеряемого в долларах США вызвано изменением курсов американской валюты в 2014 г. Рассматривая показатели в национальной валюте, наибольший темп прироста наблюдался у Республики Беларусь и Российской Федерации, за период с 2012 по 2016 гг. он составил 65 %, в Республике Казахстан темп прироста достиг 50 %, в остальных государствах ЕАЭС показатель не превысил 10 %. Безусловно, максимальные показатели темпа прироста наблюдаются в наиболее развитых странах и в государствах, где аграрная политика занимает лидирующие позиции среди остальных видов экономической деятельности.

Таким образом, анализ свидетельствуют о большом социально-экономическом потенциале Российской Федерации, по сравнению с другими государствами, однако она по аграрной политике уступает ряду стран-участников ЕАЭС [6].

Далее представляется целесообразным рассмотреть показатели животноводческой деятельности в государствах-членах Евразийского экономического союза. Рассмотрим показатели производства скота, и птицы на убой на душу населения (табл. 4).

Таблица 4

**Производство скота и птицы на убой на душу населения, кг [7]**

Страна / год	2012	2013	2014	2015	2016
Армения	24	27	31	33	35
Беларусь	115	124	113	121	123
Казахстан	50	51	52	53	54
Кыргызстан	36	34	34	35	35
Россия	56	60	61	65	67

Из представленной таблицы видно, что показатели по производству скота и птицы на убой в течение рассматриваемого периода у всех стран незначительно увеличивались, при этом, лидером является Республика Беларусь.

Далее проанализируем показатели по производству молока на душу населения (табл. 5).

Таблица 5

**Производство молока на душу населения, кг [7]**

Страна / год	2012	2013	2014	2015	2016
Армения	204	217	232	243	252
Беларусь	715	701	707	743	751
Казахстан	289	289	293	295	298
Кыргызстан	258	258	248	249	251
Россия	222	213	211	210	209

Таблица свидетельствует о том, что производство молока за рассматриваемый период увеличивается только в Республике Армении и Республике Беларусь. Лидером является Республика Беларусь, производя в два раза больше молока, чем Республика Казахстан занимающая второе место, при этом, Российская Федерация занимает последнее место по производству молока на душу населения среди государств-членов Евразийского экономического союза.

Далее рассмотрим показатели по производству яиц на душу населения (табл. 6).

Таблица 6

**Производство яиц на душу населения, штук [7]**

Страна / год	2012	2013	2014	2015	2016
Армения	218	204	213	220	232
Беларусь	399	407	407	402	386
Казахстан	219	229	248	270	266
Кыргызстан	75	77	76	73	77
Россия	294	288	287	291	297

Из таблицы видно, что производство яиц на душу населения увеличивается только в Республике Армении и Республике Казахстан, а первое место занимает Республика Беларусь, второе – Российская Федерация.

Из представленных таблиц видно, что, в целом, показатели по животноводческой деятельности до 2014 г. остаются неизменными, либо наблюдается их падение. В 2014 г. государства-члены Евразийского экономического союза активизировали свою деятельность в сельском хозяйстве, в связи с вводом против Российской Федерации экономических санкции со стороны ряда стран Евросоюза, в результате чего, Россия перестала импортировать продукты, технику и технологию европейских стран.

Таким образом, проанализированные показатели свидетельствует, что лидером по производству скота и птицы, молока и яиц на душу населения является Республикой Беларусь, опережая остальные страны в несколько раз, при этом, Российская Федерация не всегда занимает второе место по показателям производства. Безусловно, существующая аграрная политика Республики Беларусь, сформированная еще в советские годы, направлена на сохранение своего потенциала и развитие отрасли в директивном порядке. В первую очередь, это связано с тем, что на территории республики отсутствуют крупные промышленные производства и топливно-энергетические ресурсы, вся концентрация существующих ресурсов идет

на сельское хозяйство и обеспечивающие виды деятельности. Существующий различный потенциал видов экономической деятельности в Республике Казахстан и Российской Федерации позволяет направить национальные ресурсы на поддержку всех отраслей, что снижает устойчивость не профильных видов деятельности, таких как сельское, лесное и рыбное хозяйства, обрабатывающая промышленность, строительство и другие виды деятельности. Незрелость национальной экономики, которая наблюдается в Республике Кыргызстан, препятствует развитию отраслей, в том числе сельского хозяйства.

Проведенный анализ позволил сделать вывод, что наиболее успешным государством в вопросе аграрной политики является Республика Беларусь, в этой связи предлагается подобную положительную практику использовать на территории всего Евразийского экономического союза. Так, например, на первоначальном этапе целесообразно сформировать наднациональный консультативный орган в области сельского хозяйства, в который войдут наравне со всеми представители Республики Беларусь и совместно с национальными государствами будут разрабатывать общую наднациональную аграрную политику. Следующим этапом должна стать конвергенция научно-исследовательских институтов сельского хозяйства [8, 9] и проведение общей наднациональной политики по развитию сельскохозяйственных отраслей государств-членов Евразийского экономического союза, на основе сложившегося положительного опыта Республики Беларусь. Еще одним направлением в рамках сформированного ЕАЭС должна стать общая программа развития аграрного комплекса, в рамках которой целесообразно создать директивный план объединения и развития агропромышленных комплексов государств-членов Евразийского экономического союза.

Представленные концептуальные направления конвергенции сельскохозяйственной отрасли не потребуют дополнительных крупных затрат на их реализацию. Во-первых, это связано с тем, что на сегодняшний день существует наднациональная Евразийская экономическая комиссия, которая регулирует вопросы сближения национальных видов экономической деятельности и гармонизации национального законодательства. Целесообразным представляется интегрировать в комиссию, на паритетных условиях, представителей сельскохозяйственных отраслей всех национальных государств, с целью избегания дальнейших препятствий в конвергенции национальных видов экономической деятельности. Во-вторых, национальные научно-исследовательские институты поддерживают связь между собой, что не приведет к существенным затратам на создание некой общей системы, более того, все это будет способствовать сокращению проведения идентичных и дублирующих исследований. В-третьих, разработка программы аграрного комплекса, хоть и потребует от отдельных стран отказаться от сложившейся системы планирования и может привести к росту определенных затрат, однако в стратегическом плане будет способствовать развитию как сельскохозяйственных отраслей, так и обеспечивающих сельскохозяйственный сектор видов экономической деятельности, например, машиностроения, топливно-энергетического комплекса, пищевой промышленности и др.

Едиственные затраты будут вызваны приведением национальных стандартов под общие наднациональные требования, а также перестройкой существующих государственных стандартов под единые нормы, так, например, потребуются изменения в санитарных правилах, техническом регулировании и аккредитации, лицензировании товаров, требований к агропромышленной продукции, конкурентном и монопольном законодательстве и другое, что, в конечном итоге, может привести к необходимости дополнительного контроля и регулирования продукции, а следовательно, возложит на национальные государства дополнительные затраты, связанные с конвергенцией отраслей в общую структуру.

Таким образом, в результате проведенного исследования мы выявили основные предпосылки объединения национальных государств и создание интеграционных союзов. В рамках работы были рассмотрены наиболее известные и крупные альянсы, функционирующие на территории евразийского континента, при этом, был сделан вывод об успешности Евро-

пейского союза, падении и деградации Содружества Независимых Государств, и построения новой парадигмы взаимоотношений государств на территории бывшего Советского Союза, который выразился в создании Евразийского экономического союза. Проведенный статистический анализ показателей объемов валового внутреннего продукта и ВВП на душу населения свидетельствует о лидерстве Российской Федерации в национальной экономике, однако объемы сельскохозяйственной продукции в государствах-членах ЕАЭС показали, что Российская Федерация находится на предпоследнем месте среди стран альянса, незначительно опережая Республику Кыргызстан. Проанализированные показатели по животноводческой деятельности на душу населения подтвердили то, что Российскую Федерацию нельзя считать лидером по производству продукции сельского хозяйства, так как первое место занимает Республика Беларусь. На основе проведенного исследования автором сформулированы рекомендации по дальнейшему развитию сельскохозяйственных отраслей государств-членов ЕАЭС, которое должно опираться на лучшие практики отдельных государств, также отмечена целесообразность формирования наднациональной аграрной политики Евразийского экономического союза.

### Литература

1. Гибадуллин А. А. Исследование инвестиционной деятельности в странах Евразийского экономического союза // *Управленческое консультирование*. 2017. № 11. С. 40–46.
2. Гибадуллин А. А. Концептуальные направления развития промышленности Евразийского экономического союза // *Вестн. Сиб. гос. автомобильно-дорожной акад.* 2017. № 4–5 (56–57). С. 152–159.
3. Гибадуллин А. А., Пуляева В. Н. *Современные механизмы инновационного развития промышленности России*. М. : Государственный университет управления, 2016. 159 с.
4. Глазьев С. Ю., Чушкин В. И., Ткачук С. П. *Европейский союз и Евразийское экономическое сообщество: сходство и различие процессов интеграционного строительства*. М. : ВИКОР МЕДИА, 2013. 240 с.
5. Никулина А. А., Торопыгин А. В. К вопросу о концептуальной основе развития Евразийской интеграции // *Управленческое консультирование*. 2017. № 3. С. 60–67. doi: 10.22394/1726-1139-2017-3-60-67.
6. Романова Ю. А. Финансовые вопросы государственного регулирования АПК в условиях интеграции стран-участниц СНГ // *Научное обозрение*. 2016. № 11. С. 175–177.
7. *Статистический ежегодник Евразийского экономического союза*. Евразийская экономическая комиссия. М., 2017. 414 с.
8. Харитоновна В. Н. Формирование системы управления корпоративными знаниями как фактор устойчивого развития организации // *Науч.-техн. ведомости СПбГПУ. Эконом. науки*. 2011. № 4 (127). С. 165–169.
9. Харитоновна В. Н. Интеграция концепции управления знаниями и человеческими ресурсами организации // *Сервис в России и за рубежом*. 2012. № 6 (33). С. 150–159.
10. Biryukov V. V., Romanenko E. V., Khairova S. M., Khairov B. G. *Cyclic-Temporal Competitive Advantages of the National Economy and Entrepreneurship Development* // *Mediterranean Journal of Social Sciences*. 2015. Vol. 6. No 4. P. 64–71. doi: 10.5901/mjss.2015.v6n4s4p64.

УДК 332.82(571.122)

*Каратаева Г. Е., Ратков Р. П.*  
*Karataeva G. E., Ratkov R. P.*

**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА  
И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РАЗВИТИЯ  
В ХАНТЫ-МАНСИЙСКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ – ЮГРЕ**

**CURRENT STATE AND DEVELOPMENT PROSPECTS  
OF HOUSING CONSTRUCTION  
IN THE KHANTY-MANSI AUTONOMOUS OKRUG – UGRA**

В статье приводится обзор состояния отрасли жилищного строительства в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, рассматриваются формы государственной поддержки на уровне региона. Авторы приходят к выводу о существенных рисках дальнейшего развития отрасли в условиях высоких процентных ставок, ужесточения требований к застройщикам по привлечению средств частных инвесторов, а также отсутствия ясных перспектив структурной перестройки экономики региона.

The article gives an overview of the housing construction industry state in the Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Ugra, examines forms of state support at the regional level. The authors conclude that there are significant risks for the further development of the industry under conditions of high interest rates, requirements strengthening for developers to raise funds from private investors, as well as the lack of clear prospects for structural restructuring of the region's economy.

*Ключевые слова:* жилищное строительство, ипотека, государственные программы, долевое строительство жилья, региональные налоговые льготы.

*Keywords:* housing construction, mortgage, government programs, cooperative housing construction, regional tax incentives.

Строительная отрасль в регионе сформировалась в период освоения большой нефти. Геологоразведка, добыча нефти и газа, электроэнергетика требовали беспрецедентных темпов строительства масштабных объектов практически с нуля. На фоне мощного промышленного строительства жилищное строительство имело обеспечительный характер, что стало причиной проблем обеспечения комфортным жильем жителей современной Югры. Наследием передовых строек 60–80-х годов прошлого века стал ветхий балочный фонд, хаотичная застройка, отсутствие достаточного количества социальных объектов и инфраструктуры.

Строительный бум жилья в Югре пришелся на период высоких цен на углеводороды (2009–2011 гг.) с сохранением инерции до 2014 г. строительная отрасль получила бурное развитие. После кризиса 2008 г. в 2009 г. отмечался максимум, затем последовало падение и умеренный рост вплоть до 2015 г. (рис. 1).

Динамика ввода в эксплуатацию зданий жилого и нежилого назначения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре за 2009–2016 гг. практически повторяет показатели ВРП строительной отрасли строительства жилья (рис. 2).

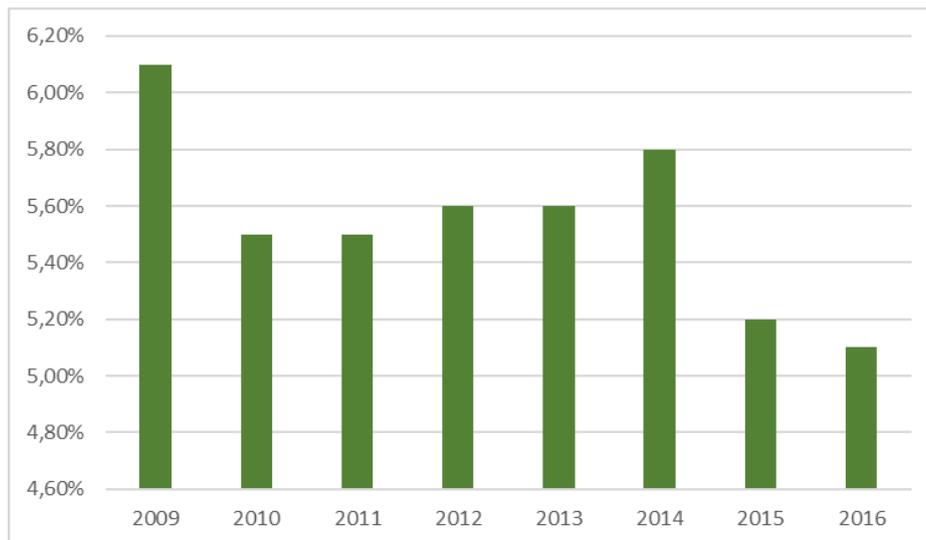


Рис. 1. Динамика ВРП по отрасли «Жилищное строительство» в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в 2009–2016 гг., % ВРП [6]

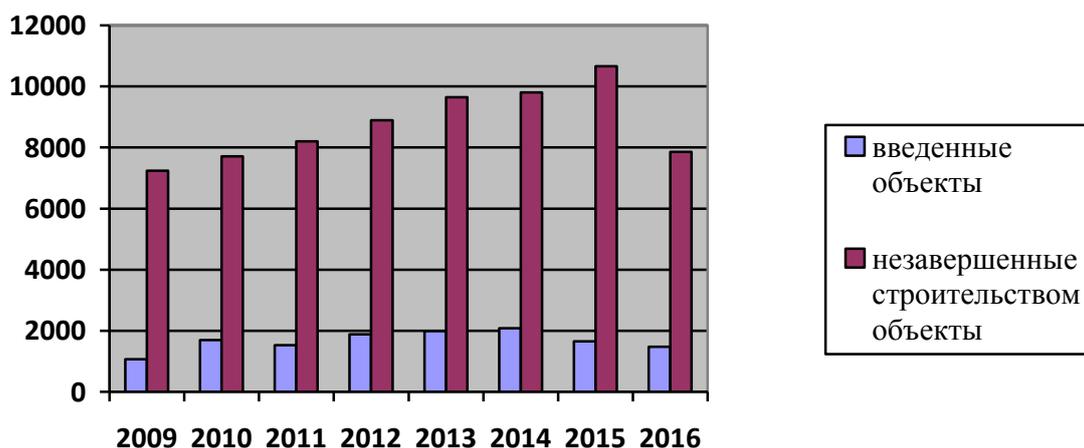


Рис. 2. Ввод в эксплуатацию зданий жилого и нежилого назначения в ХМАО – Югре за 2009–2016 гг., число зданий [3]

Общая площадь жилищного фонда в автономном округе на 1 января 2017 г. – 33,7 млн м<sup>2</sup>. Общая площадь жилых помещений, приходящихся в среднем на одного жителя Югры, на 1 января 2017 г. составила 20,5 м<sup>2</sup>. Доля ветхого и аварийного жилья в общем объеме жилищного фонда на 1 января 2017 г. – 7,7 % от общей площади обслуживаемого жилищного фонда [7].

На 1 октября 2017 г. количество приспособленных для проживания строений в автономном округе составило 5 407 единицы и по сравнению с 1 января 2012 г. (9 998 единиц) снизилось на 4 591 единицу, или 45,9 %. Количество человек, проживающих в приспособленных для проживания строениях, уменьшилось по сравнению с 1 января 2012 г. на 13 760, или 45,6 % и составило 16 434 человек (на 1 января 2012 г. – 30 194 человека) [7]. В автономном округе все муниципальные образования обеспечены документами территориального планирования и правилами землепользования и застройки.

В регионе формируется жилищный фонд наемных (арендных) домов коммерческого и социального использования. Построены и заселены четыре первых наемных (арендных) дома коммерческого использования в городах: Нефтеюганск, Сургут, Ханты-Мансийск – общей

площадью 30,8 тыс. м<sup>2</sup> (с учетом лоджий и балконов), включающих 604 меблированных квартиры; наемный дом социального использования в г. Сургуте общей площадью жилых помещений 22,5 тыс. м<sup>2</sup>, включающий 512 квартир [7].

Динамика ввода жилых домов замедлилась, строительные компании, испытывая острый дефицит ликвидности, вынуждены идти на заморозку объектов. Этот процесс сопровождается нарушениями прав участников долевого строительства, банкротством фондов. Тем не менее, состояние жилищного строительства в регионе нельзя охарактеризовать как кризисное.

Рассмотрим статистику финансовых показателей строительных компаний ХМАО – Югры (табл. 1).

*Таблица 1*

**Анализ динамики и структуры финансовых показателей строительных организаций ХМАО – Югры в 2014–2016 гг., тыс. руб.**

Финансовые показатели	ГК «СТХ»			ГК «СибПромСтрой»			ООО «СеверСтрой»		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Выручка от продажи товаров, продукции, работ, услуг	12 138	12 380	13 144	16 993	17 332	18 401	15 448	15 756	16 025
Себестоимость проданных товаров, продукции, работ, услуг	10 404	10 612	11 267	14 565	14 856	15 772	13 241	13 505	13 736
Валовая прибыль	1 734	1 768	1 877	2 428	2 476	2 629	2 207	2 251	2 289
Прибыль до налогообложения	1 655	1 760	1 875	2 211	2 471	2 603	1587	1 918	2 083
Налог на прибыль	551	586	625	737	823	868	481	639	694
Чистая прибыль	1 103	1 174	1 250	1 474	1 648	1 735	1 106	1 279	1 389

*Примечание:* составлено авторами по данным источников [1], [4], [5].

В целом, показатели финансового результата в 2014–2016 гг. увеличились.

Выручка от продажи товаров, продукции, работ, услуг по всем компаниям увеличилась на 8–12 %. Себестоимость проданных товаров, продукции, работ, услуг увеличилась на 5–7 %. Валовая прибыль увеличилась, в среднем, 3 %.

Прибыль до налогообложения увеличилась на 7,7–8,6 %. Налог на прибыль увеличился на 2–9 %. Чистая прибыль увеличилась, в среднем, на 6,2 %.

Такая динамика объясняется инерцией, характерной для отрасли. Государственная программа улучшения жилищных условий граждан, в том числе компенсация ипотечной ставки, обеспечила объемы продаж в новостройках. Рост себестоимости нового жилья остается ниже темпов роста выручки. Строительные компании распродают объекты, заложенные в благоприятные для отрасли периоды.

Эффективность деятельности предприятия наиболее полно характеризует показатель рентабельности, поскольку является относительным показателем, сопоставляющим результаты с затратами. Динамика показателя рентабельности анализируется в табличной форме (табл. 2).

*Таблица 2*

**Рентабельность строительных компаний ХМАО – Югры за 2015–2016 г.**

Строительные компании	Год	Рентабельность, %	Изменение (+,-)
ГК «СТХ»	2015	9,48	+ 0,03
	2016	9,51	
ГК «СибПромСтрой»	2015	9,50	- 0,07
	2016	9,43	
ООО «СеверСтрой»	2015	8,12	+ 0,54
	2016	8,66	

*Примечание:* составлено авторами по данным источников [1], [4], [5].

Рентабельность двух ведущих застройщиков остается в зеленой зоне на уровне 8–9,5 %, в то время как Сибпромстрой (компания ориентирована на рынок жилья эконом-класса) демонстрирует отрицательную динамику.

В связи с уходом из региона менеджмента крупных нефтегазовых компаний в автономном округе наметились тенденции распродаж на рынке жилья. В то же время увеличился спрос жителей автономного округа на жилье в других регионах страны.

Сравним покупку жилья в автономном округе и других регионах, используя для этого данные крупнейших застройщиков Югры – ООО «СеверСтрой», ГК «СТХ» и Группу Компаний «СибПромСтрой» (далее – ГК «СибПромСтрой»), а также крупнейшей строительной компании России – Публичного Акционерного Общества «Группа Компаний ПИК» (далее – ПАО «ГК ПИК»), деятельность которой направлена на Москву и Московскую область, Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону, Обнинск, Калугу, Новороссийск, Ярославль, Пермь (рис. 3).

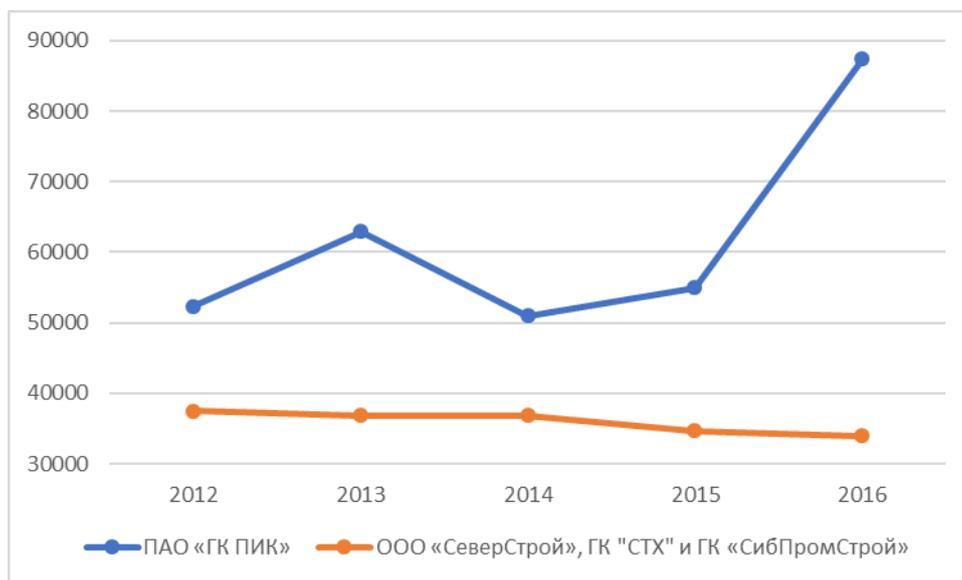


Рис. 3. Поступления от реализации ПАО «ГК ПИК», ООО «СеверСтрой», ГК «СТХ», ГК «СибПромСтрой» в 2012–2016 гг. млн руб.

Как мы можем заметить, поступления от реализации объектов в Югре идут на спад с каждым годом, а в других регионах России – значительно растут.

Важным инструментом государственной поддержки жилищного строительства в регионе является государственная программа Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Обеспечение доступным и комфортным жильем жителей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры». Программа действует с 2014 г. В 2018 г. она обновлена на 2018–2025 гг. и на период до 2030 г. За период реализации региональной программы созданы правовые и организационные основы государственной жилищной политики в автономном округе, определены ее приоритетные направления, отработаны и усовершенствованы механизмы реализации: созданием условий для дальнейшего повышения уровня доступности жилья, формированием фонда наемных домов коммерческого и социального использования, развитием жилищно-строительных кооперативов.

Главным финансовым инструментом стимулирования жилищного строительства остается ипотечное кредитование. Общий объем привлеченной в жилищную сферу кредитной массы в 2010–2015 гг. по данным Банка России составил 186,7 млрд рублей (объем предоставленных ипотечных кредитов). Объем ввода жилья за этот период составил 4448,2 тыс. м<sup>2</sup> [7].

В рейтинге регионов России по итогам 2016 г. автономный округ занимает второе место по величине предоставленных кредитов на душу населения и количеству выданных ипо-

течных кредитов на душу населения. За счет бюджета автономного округа отдельным категориям граждан предоставляется компенсация части процентной ставки по ипотечным кредитам.

Общее число семей, улучшивших жилищные условия посредством различных видов государственной поддержки (субсидий, компенсаций, выплат), за последние 10 лет составило 103 152 семьи, или 18,86 % от числа домохозяйств Югры (546 915 согласно переписи 2010 г.), основная доля которых приходится на молодые семьи и семьи с детьми [7].

На рынке жилья по-прежнему отмечается как общий, так и структурный дисбаланс спроса и предложения. Основную роль здесь стали играть частные, в том числе индивидуальные, застройщики. Доля жилья, введенного частными и индивидуальными застройщиками, в общем объеме введенного жилья в 2016 г. составила 14,6 %.

Благодаря реализации целевых и государственных программ автономного округа удалось увеличить уровень обеспеченности жильем с 17,5 м<sup>2</sup> на человека в 2005 г. до 20,4 м<sup>2</sup> на 1 января 2016 г.

Однако несмотря на создание основ функционирования рынка жилья, приобретение, строительство с использованием рыночных механизмов на практике пока доступны лишь ограниченному кругу семей со средними и высокими доходами.

Политика Центрального банка России по таргетированию инфляции позволила банкам снизить ставки по ипотечным кредитам. Это существенным образом должно оживить сферу жилищного строительства. Государственные программы поддержки также сохранены на ближайшую перспективу. Государством принимаются меры по защите прав инвесторов долевого строительства и возврата доверия населения к инвестициям в строительство жилья.

Одной из таких мер является изменение Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 214 – ФЗ), а также принятие нового Федерального закона от 29.07.2017 № 218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 218-ФЗ). Ниже в таблицу сведены основные изменения Закона № 214-ФЗ.

*Таблица 3*

**Новации Федерального закона № 214-ФЗ [7]**

<b>Ссылка</b>	<b>Редакция от 01.07.2017</b>	<b>Редакция 29.07.2017 (начало действия редакции с 30.07.2017)</b>
Ст. 3 п. 1.1.	Отсутствует	Застройщик вправе привлекать денежные средства в пределах одного разрешения на строительство. Нельзя одновременно строить по нескольким разрешениям
Ст. 3 п. 2 пп. 7	Задолженность по налогам и сборам не превышает 25 % от балансовой стоимости активов за последний отчетный период	Задолженность по налогам и сборам отсутствует
Ст. 3 п. 4	Не было	Застройщик вправе привлекать ДС до регистрации ДДУ при уплате отчислений в ком. фонд
Ст. 3 п. 5	Не было	Годовая бух. отчетность подлежит обязательному аудиту. Составляется промежуточная отчетность: 1 кв., полугодие и 9 мес. Срок раскрытия отчетности – не позднее 5 календарных дней, годовая и аудит – не позднее 120 календарных дней после окончания соответствующего периода
Ст. 18 п. 5	Не было	Застройщик ведет учет ДС в разрезе каждого объекта строительства

Ссылка	Редакция от 01.07.2017	Редакция 29.07.2017 (начало действия редакции с 30.07.2017)
Ст. 18 п. 6	Не было	Застройщик не вправе осуществлять иную деятельность (только стройка и привлечение ДС) в пределах одного разрешения на строительство
Ст. 18 п. 7	Не было	Застройщик не вправе: - брать кредиты, займы и ссуды кроме целевых кредитов; - использовать имущество для исполнения обязательств третьих лиц, а также для исполнения собственных обязательств, не связанных со строительством; - принимать обязательства по исполнению обязательств третьих лиц; - выпускать и выдавать ценные бумаги, кроме акций; - предоставлять займы и суды; - приобретать ценные бумаги; - создавать организации, участвовать в уставных капиталах и имуществе; - совершать сделки, не связанные с привлечением ДС и строительством в пределах одного разрешения на строительство
Ст. 18.2	Не было	Порядок совершения операций по расчетному счету застройщика: - застройщик при направлении распоряжения в банк обязан предоставлять документы, подтверждающие исполнение обязательств по договору получателем средств (ТН, акты выполненных работ, договоры); - банк контролирует назначение и сумму платежа в соответствии с предоставленными документами, требованиями ст. 18; - в случае, если назначение платежа не соответствует требованиям ст. 18, банк обязан в течение 1 раб. дня уведомить ГАСН и «Фонд защиты граждан-участников долевого строительства»

Новый Закон № 218-ФЗ направлен на реализацию деятельности Публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства» (далее – Фонд). Основными видами деятельности Фонда являются инвестирование временно свободных средств, выпуск облигаций. Фонд уполномочен выполнять следующие функции:

- формирование компенсационного фонда;
- учет поступивших взносов в компенсационный фонд и взаимодействие с федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами, осуществляющими кадастровый учет, государственную регистрацию прав, ведение единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений из него, а также контроль оплаты взносов в компенсационный фонд;
- выплаты участникам долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщика за счет средств компенсационного фонда;
- аккредитация арбитражных управляющих для конкурсного управления в делах о банкротстве застройщиков;
- финансирование незавершенного строительства за счет средств компенсационного фонда;
- взаимодействие с органами государственной власти, местного самоуправления и застройщиками.

Ежегодный обязательный аудит бухгалтерской отчетности фонда осуществляет Счетная палата РФ. Также согласно Закону № 218-ФЗ ежегодно проводится актуарное оценивание деятельности фонда (анализ и количественная, финансовая оценка рисков и(или) финансовых обязательств).

Тариф обязательных взносов строительных организаций в компенсационный фонд установлен в размере 1,2 % от цены каждого договора долевого участия.

По некоторым экспертным оценкам последствиями принятия Закона № 218-ФЗ будет уход с рынка около 30–40 % застройщиков – в первую очередь средних и мелких компаний, полагают сами его участники [9]. Стоит согласиться с мнением, что ужесточение требований

к застройщикам может привести к вытеснению с рынка малых и средних строительных компаний, что отрицательно скажется на развитии региональной экономики.

Можно прогнозировать повышение стоимости квадратного метра строительства, поскольку застройщикам необходимо будет компенсировать транзакционные издержки и стоимость тарифа обязательных взносов.

Еще одним риском является ограничение на вход в рынок новых компаний. Законом разрешено использование средств дольщиков только при наличии трехлетнего опыта в строительстве многоквартирных домов совокупной площадью не менее 10 тыс. м<sup>2</sup> введение закона усилит влияние банков, поскольку застройщики будут вынуждены обращаться к банковскому кредитованию.

Таким образом, введение закона, сопряжено с рисками сжатия рынка, как следствие, ограничения конкуренции и роста стоимости квадратного метра возводимого жилья. Действие закона будет носить отсроченный характер – 1–2 года, поскольку оно распространяется на объекты, разрешения на строительство которых выданы после его вступления в силу. Если за этот период ставки банковского кредита будут снижены, то риски будут несколько нивелированы.

Еще одним значимым инструментом финансовой поддержки отрасли, по нашему мнению, может служить региональная налоговая политика. Следует отметить, что в автономном округе она отличается умеренным консерватизмом и взвешенностью принимаемых решений, что совершенно обосновано на фоне роста дефицита бюджета региона. В связи с уменьшением доли налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет автономного округа, отрицательной динамикой прибыли крупнейших налогоплательщиков усиливаются бюджетные риски. Вместе с тем обоснованная политика в части установления налоговых льгот рассматривается как возможность поддержки важных для региона отраслей и, как следствие, обеспечение налоговой базы в будущем. Так, в регионе уменьшена ставка налога на прибыль организаций до 18 %, если организация осуществляет такой вид деятельности как строительство (уменьшения ставки налога на прибыль организаций – 4 %) [2]. Также в регионе предоставляется инвестиционный налоговый кредит, который представляет собой такое изменение срока уплаты налога на прибыль организации, при котором организации при наличии оснований, предоставляется возможность в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов.

Основания, при которых строительная организация может использовать инвестиционный налоговый кредит (необходимо выполнение одного из условий):

1) выполнение особо важного заказа по социально-экономическому развитию региона или предоставление ею особо важных услуг населению;

2) осуществление инвестиций в создание объектов, имеющих наивысший класс энергетической эффективности, в том числе многоквартирных домов, и(или) относящихся к возобновляемым источникам энергии, и(или) относящихся к объектам по производству тепловой энергии, электрической энергии, имеющим коэффициент полезного действия более чем 57 %, и(или) иных объектов, технологий, имеющих высокую энергетическую эффективность, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации.

Эти меры, по нашему мнению, могут принести ожидаемый эффект только в случае сохранения отрасли прибыльной зоны. В условиях снижения рентабельности в отрасли меры налогового стимулирования будут вторичны.

Приведенный выше обзор состояния и перспектив жилищного строительства в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре позволяет сформулировать некоторые тезисы о рисках отрасли жилищного строительства в Югре, которые нельзя считать однозначно верными, но имеющими право на существование.

1. Развитие отрасли определяется спросом на ее продукцию. Основным определяющим фактором здесь является общее состояние экономики региона. Риски в этой области связаны с падением добычи углеводородов и отсутствием viable альтернатив производства.

2. Демографическая ситуация в регионе благоприятствует росту спроса на жилье. Тем не менее, исторический характер «вахтового» освоения территории, неблагоприятный климат и сокращение разницы в доходах населения в автономном округе и на «большой земле» несут риски оттока платежеспособного населения в другие регионы.

3. Строительные компании автономного округа испытывают дефицит ликвидности. Ужесточение требований законодательства в части защиты прав дольщиков в условиях ограниченного доступа к кредитным ресурсам будет способствовать уходу с рынка региональных компаний, удорожанию стоимости квадратного метра жилья.

4. Государственная поддержка ипотечного кредитования, субсидирование покупки жилья отдельными категориями граждан остается едва ли не единственным финансовым инструментом поддержки отрасли на ближайшую перспективу. Риски в этой сфере связаны с падением доходов бюджета региона и, как следствие, свертыванием государственных программ.

5. Региональные налоговые льготы могут дать положительный эффект при условии выхода строительной отрасли в зону рентабельности.

### Литература

1. Группа компаний ПИК. URL : <http://pik-group.ru/investors/financial-highligh> (дата обращения: 11.03.2018).

2. Налог на прибыль организаций // Федеральная налоговая служба России. URL: <https://www.nalog.ru/rn86/taxation/taxes/profitul/> (дата обращения: 10.03.2018).

3. Регионы России. Социально-экономические показатели. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b16\\_14p/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b16_14p/Main.htm) (дата обращения: 12.03.2018).

4. Северстрой. URL: <https://www.severstroy.info/document.php> (дата обращения: 11.03.2018).

5. Сибпромстрой. URL : <https://sps86.com/dokumenty> (дата обращения: 11.03.2018).

6. Структура ВВП по отраслям экономики. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/vvp/tab-vrp2.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/tab-vrp2.htm) (дата обращения: 12.03.2018).

7. О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Обеспечение доступным и комфортным жильем жителей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в 2018–2025 гг. и на период до 2030 г.» : постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 9 окт. 2013 г. № 408-п. Доступ из СПС Консультант Плюс.

8. Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации : федер. Закон Рос. Федерации от 30.дек. 2004 г. № 214-ФЗ // Рос. Газ. 2004. 31 дек.

9. Пресс-завтрак с Коммерсантом: последствия принятия закона о защите участников долевого строительства. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3401642> (дата обращения: 10.03.2018).

УДК 339.37(470.25)

Круг Э. А.  
Krug E. A.

## ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ РАЗВИТИЯ РОЗНИЧНОЙ ТОРГОВЛИ В ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

### ASSESSMENT OF RETAIL TRADE DEVELOPMENT STATUS IN THE PSKOV REGION

В статье рассмотрены особенности развития розничной торговли на примере Псковской области. На основе анализа статистических данных сделан прогноз развития оборота розничной торговли.

The article considers the development of retail trade by an example of the Pskov Region. The development of retail trade turnover is predicted based on the analysis of statistical data.

*Ключевые слова:* торговля, розничная торговля, оборот предприятий, тенденции развития.  
*Keywords:* trade, retail trade, turnover of enterprises, development trends.

Одной из интенсивно развивающихся в настоящее время сфер национальной экономики является торговля. Происходящие в стране экономические преобразования внесли существенные коррективы в развитие торговых организаций. В этой связи целью настоящего исследования является оценка состояния развития розничной торговли на примере Псковской области.

По данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики Псковской области, по состоянию на конец 2016 г. общее число малых предприятий в области составляло 9 851 единиц, из них 36 % (3 536 ед.) осуществляет свою деятельность в сфере розничной торговли. При этом наибольшее количество работников малых предприятий занято именно в торговле (10 771 чел.) [6–8].

Розничная торговля является одной из инвестиционно привлекательных отраслей, что объясняется мобильностью торговой деятельности и возможностью быстрого реагирования на изменение текущей рыночной ситуации. О значимости торговли для экономики области говорит и то, что в этой сфере создается почти 15 % валового регионального продукта.

Несмотря на незначительное снижение (2 %) оборота торговых организаций в 2016 г., к концу 2017 г. данный показатель вырос и составил 104 690 тыс. руб., табл. 1 [6, 7].

*Таблица 1*

#### Динамика оборота розничной торговли в Псковской области\*

Период	2015 г.		2016 г.		Темп роста, %	2017 г.		Темп роста, %
	млн руб.	уд. вес, %	млн руб.	уд. вес, %		млн руб.	уд. вес, %	
I квартал	22 365	22	22 675,7	23	101	24 223	23	107
II квартал	26 431	26	24 641,7	25	93	25 963	25	105
в процентах к предыдущему периоду	118	–	109	–	–	107	–	99
III квартал	27 448	27	26 158	26	95	27 043	26	103
в процентах к предыдущему периоду	104	–	106	–	102	104	–	98
IV квартал	25 415	25	26 056,6	26	103	27 462	26	105
в процентах к предыдущему периоду	93	–	100	–	108	102	–	102
Итого	101 659	100	99 532	100	98	104 690	100	105

*Примечание:* \*составлено автором по данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики Псковской области.

В общей структуре розничного сегмента рынка товаров прослеживается разнонаправленная динамика. Повышение спроса на такие группы, как мясная продукция, кондитерские изделия, пищевые масла и жиры, молочные товары, привел к тому, что доля пищевых продуктов составила 50,1 %. Существенный рост показали отдельные группы непродовольственных товаров: средства мобильной связи, фармацевтическая продукция, верхняя одежда. В то же время за последние два года прослеживается снижение спроса на такие товары, как строительные материалы, обувь, косметическая продукция, средства бытовой химии [8].

В общей динамике оборота наиболее активными по-прежнему остаются второй и третий кварталы, что связано с большим притоком туристов в Псковскую область. Высокие объемы реализации продукции прослеживаются в областном центре и г. Великие Луки, на что в т. ч. влияет большая численность населения в данных муниципальных образованиях.

В последние годы наблюдается тенденция уменьшения доли продажи товаров на розничных рынках и ярмарках (с 13,5 % от общего оборота розничной торговли в 2010 г. до 8,6 % от всех покупок населения в 2016 г.) и увеличение доли торговых сетей. В 2016 г. розничные торговые сети формировали 37,4 % общего объема оборота розничной торговли (в 2015 г. – 35 %). В обороте розничной торговли пищевыми продуктами, включая напитки, и табачными изделиями удельный вес оборота торговых сетей составил 53 % (в 2015 г. – 50 %). Сложившийся уровень продаж отразился на организационной структуре предприятий розничной торговли [5, 7].

Оборот розничной торговли торгующих организаций и продажа товаров на розничных рынках и ярмарках представлены в табл. 2.

Таблица 2

**Оборот розничной торговли торгующих организаций и продажа товаров на розничных рынках и ярмарках**

Показатели деятельности	2017 г.	в % к 2016 г.
Всего, в том числе:	104 690,4	101,1
оборот розничной торговли торгующих организаций	96 091,4	101,5
продажа товаров на розничных рынках и ярмарках	8 599,0	96,3

За период 2017 г. оборот розничной торговли на 91,8 % формировался в основном за счет торгующих организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность вне рынка. Продажа товаров на розничных рынках снизилась относительно 2016 г. на 3,7 %, табл. 2.

В то же время уровень развития розничной торговли существенно отличается в различных муниципальных образованиях области. Наиболее сложная ситуация – в сельских поселениях, в которых наблюдается уровень и качество обслуживания, несопоставимый с уровнем и качеством обслуживания, сложившимся в областном центре, крупнейших городских округах. Так, в среднем по области норматив обеспеченности торговыми площадями, согласно приказу Государственного комитета Псковской области по Экономическому развитию, промышленности и торговли от 31.12.2010 г. № 683, должен составлять 461 м<sup>2</sup> на 1 тыс. чел. Данное значение было достигнуто в 2012 г., а в последующие годы превышено. В г. Пскове на 2017 г. среднегородская обеспеченность торговыми площадями на 1 000 жителей превышает нормативы по продовольственной и непродовольственной группам товаров в 2,4 раза и составляет 1260 м<sup>2</sup>. Однако в ряде муниципальных образований, например в Усвятском районе, этот показатель составляет только половину от норматива. Что касается сельских поселений, то дальнейшее расширение торговой сети сдерживается низким платежеспособным спросом населения, и норматив обеспеченности торговой площадью сельского населения будет достигнут в более поздние сроки [4].

В расчете на душу населения Псковской области оборот розничной торговли в 2016 г. составил 154,4 тыс. руб. (в 2015 г. – 156,7 тыс. руб.) [8].

В 2016 г. оборот розничной торговли составил 99,5 млрд руб., 81,1 % которого пришелся на организации с частной формой собственности, что в 45 раз превышает аналогичный показатель государственных компаний [6].

Таблица 3

### Оборот розничной торговли по формам собственности

Показатель	2015 г.		2016 г.		Темп роста, %
	млн руб.	уд. вес, %	млн руб.	уд. вес, %	
Оборот розничной торговли	101 659	100	99 532	100	98
В т. ч. по государственной и муниципальной форме собственности	1 817	1,8	1 830,2	1,8	101
По частной форме собственности	83 448,1	82,1	80 714,1	81,1	97
Другие формы собственности	16 394,2	16,1	16 987,7	17,1	104

На основании данных инвестиционного паспорта муниципального образования г. Пскова (информация по состоянию на 01.07.2017), оборот розничной торговли в областном центре составил 24 034,8 млн руб., что на 102,4 % больше аналогичного показателя предыдущего периода [2].

В настоящее время в Псковской области функционируют крупнейшие гипермаркеты России (в т. ч. международного значения): гипермаркеты «SPAR», «Лента», «Магнит»; супермаркеты: «Магнит-косметик», «Пятерочка», «Дикси», «Пчелка». В области развиваются местные сети: «Хорошо», «Себор», «Псковмясопром», «Бизон», «Данси». В 2016 г. образовалась новая торговая сеть ООО «Продмир», развиваются магазины по реализации местных фермерских продуктов [2, 5].

Инфраструктура потребительского рынка товаров и услуг города за период 2015–2017 гг. развивалась за счет нового строительства, перепрофилирования производственных зданий [5].

С целью повышения территориальной доступности и ценовой привлекательности продукции сельскохозяйственных производителей еженедельно организуется проведение мероприятий формата – «ярмарка выходного дня». Основными поставщиками продукции на ярмарках являются товаропроизводители Псковской области, крестьянско-фермерские хозяйства, а также личные подсобные хозяйства [1, 5].

Представительными органами муниципальных образований Псковской области принимаются муниципальные правовые акты по вопросам создания условий для обеспечения жителей поселения услугами розничной торговли. Например, в соответствии с утвержденной муниципальной программой «Содействие экономическому развитию, инвестиционной деятельности» действует подпрограмма «Создание условий для обеспечения населения услугами розничной торговли по г. Пскову».

Целью подпрограммы является удовлетворение потребностей населения в качественных товарах и услугах. В табл. 4 представлены источники финансирования создания условий для развития предприятий розничной торговли областного центра.

Таблица 4

### Источники финансирования создания условий для развития предприятий розничной торговли

Источники финансирования	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Итого
Местный бюджет	4 470,4	4 219,4	3 984,5	3 984,5	3 984,5	3 984,5	24 627,8
Областной бюджет	65	65	65	65	65	65	390
Всего по подпрограмме	4 535,4	4 284,4	4 049,5	4 049,5	4 049,5	4 049,5	25 017,8

Таким образом, на воплощение данной подпрограммы было выделено из местного бюджета 24 627,8 тыс. руб., что в 63 раза больше, чем выделенные средства из областного бюджета.

Однако, несмотря на положительные тенденции развития потребительского рынка, существует и ряд актуальных проблем:

1. Отсутствие заинтересованности у субъектов малого предпринимательства, осуществляющих торговую деятельность в отдаленных районах области.

2. Несмотря на быстрые темпы развития современных форматов розничной торговли, в общей структуре торговых площадей области по-прежнему весьма существенную долю составляют «нецивилизованные» торговые объекты: ларьки, киоски, рынки [3].

В настоящее время рынок вступил в новую стадию развития, предполагающую совмещение торговой и развлекательной составляющих, что способствует появлению в области торгово-развлекательных комплексов. Таким образом, можно сделать вывод, что динамика розничной торговли в Псковской области развивается поэтапно, по следующим направлениям [1, 2]:

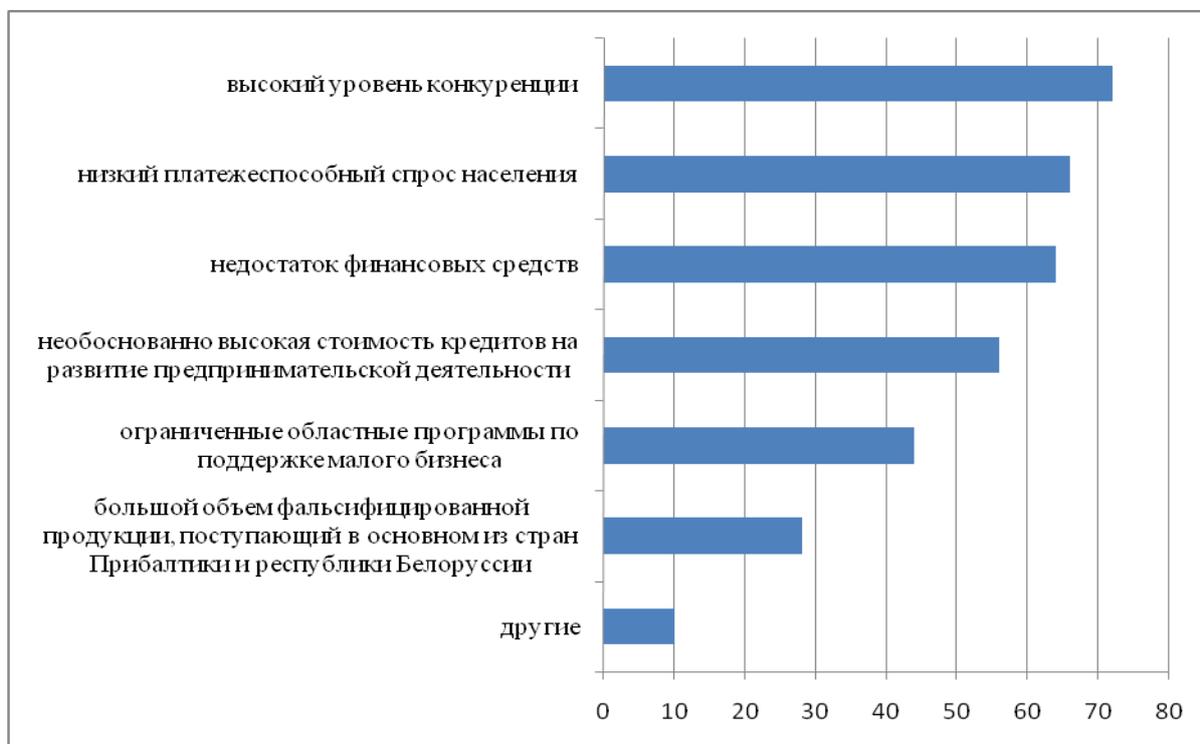
1. Проводятся необходимые действия по изысканию площадей для создания инновационных объектов торговли.

2. Поддерживается социальная стабильность в удовлетворении потребностей населения.

3. Совершенствуются взаимоотношения с товаропроизводителями, оптовыми поставщиками товаров.

4. Создаются условия для развития региональных торговых сетей.

Несмотря на позитивные тенденции развития организаций розничной торговли, прослеживается влияние негативных факторов, сдерживающих их деятельность на рынке (рис. 1).



**Рис. 1. Влияние факторов, сдерживающих развитие предприятий розничной торговли (по результатам авторского опроса предпринимателей)**

Можно выделить наиболее значимые факторы, ограничивающие развитие розничной торговли: высокий уровень конкуренции, низкий платежеспособный спрос населения, недостаток финансовых средств торговых организаций.

По прогнозам экспертов, формирование розничного рынка, будет иметь перспективные тенденции вследствие стабилизации экономической ситуации в стране. Наберут активность розничные торговые сети, развитие которых прогнозируется в мультиформатном диапазоне.

Используя данные табл. 1 и регрессионного анализа при F-статистике 0,0055 и R-квадрате 0,5538, представим прогноз развития розничного оборота по Псковской области на 2018 г., табл. 5.

Таблица 5

**Результаты прогнозирования объема оборота  
розничной торговли на 2018 г.**

Кварталы	Млн руб.	Уд. вес, %
1	26 783	24,7
2	26 981	24,9
3	27 180	25,1
4	27 379	25,3
Всего за год	108 324	100

По сравнению с предыдущим периодом, в 2018 г. ожидается рост оборота розничной торговли на 3,5 % (3 634 млн руб.), связанный, прежде всего, с ростом экономики в целом и как следствие, ростом покупательной способности населения. Среди ряда факторов, оказывающих положительное влияние на объем розничной торговли можно выделить низкую инфляцию, стабилизацию курса рубля и укрепление банковской системы. Однако, в 2018 г. сохраняется ряд рисков, реализация которых может оказать крайне негативное влияние на экономику страны в целом и как следствие, негативно отразиться на розничной торговле в Псковской области и других субъектах Российской Федерации.

### Литература

1. Артющенко Л. Д. Розничная торговля и ее связь с региональным развитием (на примере Ленинградской области) // Проблемы современной науки и образования. 2016. № 33 (75). С. 68–71.
2. Инвестиционный паспорт муниципального образования «город Псков» (информация по состоянию на 01.07.2017). URL: <http://invest.pskovadmin.ru> (дата обращения: 10.12.2017).
3. Ноговицына О. С., Токарева П. В. Управление развитием розничной торговли муниципального образования // Общество, наука, инновации (НПК-2016) : сб. стат. 2-е изд., испр. и доп. ; Вятск. гос. ун-т. Вятка, 2016. С. 5682–5689.
4. О разработке и установлении нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов по Псковской области и входящим в ее состав муниципальным районам и городским округам : приказ от 31.12.2010 г. № 683. URL: <http://www.zakonprost.ru/content/regional/54/1089127> (дата обращения: 03.01.2018).
5. Основные итоги социально-экономического положения Псковской области за 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.province-pskov.ru/province/2016/324/4350> (дата обращения: 27.12.2017).
6. Псковская область в цифрах. 2017 : крат. стат. сб. Псков : Псковстат, 2017. 161 с.
7. Псковский статистический ежегодник. 2017 : стат. сб. Псков : Псковстат, 2017. 313 с.
8. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики Псковской области. URL: <http://pskovstat.gks.ru/> (дата обращения: 28.12.2017).
9. Федеральная служба государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 27.12.2017).

УДК 330.45:338.47:656

*Мильчакова Н. Н., Носырева А. В.  
Milchakova N. N., Nosyreva A. V.*

**ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ И ПРОГНОЗА ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ТРАНСПОРТНО-ЛОГИСТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ ОБСЛУЖИВАНИЯ  
ГРУЗОПОТОКОВ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ**

**FORMATION OF SYSTEM FOR ESTIMATING AND FORECASTING TRANSPORT  
AND LOGISTICS SYSTEM'S EFFICIENCY FOR FREIGHT TRAFFIC  
IN TYUMEN REGION**

В статье определены задачи управления транспортно-логистической системой, применен метод многомерного анализа, ориентированный на наличие пространственно-временного ряда, представлен алгоритм формирования системы оценки и прогноза эффективности транспортно – логистической системы обслуживания грузопотоков Тюменской области.

The article defines the objectives of transport and logistics system management. The multivariate analysis method is introduced which is oriented on spatial-temporal context. The algorithm of formation of the system for estimating and forecasting the transport and logistics system's efficiency for freight traffic in the Tyumen Region is presented.

*Ключевые слова:* логистика, транспортно-логистическая система, алгоритм, автокорреляция, модель экстраполяции, модель многомерного анализа.

*Keywords:* logistics, transport and logistics system, autocorrelation, extrapolation model, model of multivariate analysis.

На современном этапе развития межрегиональных логистических связей повышение транзитной привлекательности отдельного региона призвано стать одним из приоритетов в планировании его экономической политики. В подтверждение этому, многочисленные законодательные акты, определившие приоритетные виды деятельности (сектора экономики) для осуществления инвестиций, в том числе развитие транспортно-логистической системы.

В настоящее время актуальными являются научные исследования в области перспектив развития и управления транспортно-логистической системы (далее – ТЛС): с одной стороны, с целью достижения высокого уровня конкурентоспособности российского транспорта, создания условий для привлечения инвестиций в отрасль, а также непосредственное развитие государственного частного партнерства и достижения передового уровня развития; с другой – малоизученными остаются аспекты, содержащие решение вопросов формирования ТЛС, а также оптимизации логистических бизнес-процессов.

Практика показывает, что развитие транспортно-логистической системы напрямую связано с объемом транспортных услуг, потребляемых населением, и развитостью производств, связывая производителей и потребителей. В связи с чем требуется установить состав и развитость транспортной системы в соответствии с имеющимися достоинствами и недостатками отдельного региона, а также смоделировать систему оценки эффективности работы транспортной инфраструктуры по перевозке грузов.

Для комплексного понимания термина «логистика» используем два основных подхода: зарубежный и отечественный. Согласно первому подходу, логистика представляет собой процесс планирования, управления и контроля эффективного (с точки зрения затрат) потока запасов сырья, материалов, незавершенного производства, готовой продукции, услуг и сопутствующей информации от места возникновения этого потока до места его потребления

(включая импорт, экспорт, внутренние и внешние перемещения) для целей полного удовлетворения запросов потребителей. Второй подход рассматривает логистику как науку, предмет которой – организация рационального процесса движения товаров и услуг от поставщиков к потребителям, управление товарными запасами, создание инфраструктуры товародвижения, т. е. направление в науке управления информационными и материальными потоками в процессе движения товаров.

Сформировавшаяся и успешно развиваемая в России новая отрасль экономических знаний – логистика – является основополагающей базой транспортной логистики. Логистику в настоящее время рассматривают как интегральный инструмент управления, способствующий достижению стратегических, тактических и оперативных целей хозяйствующих субъектов как внутри, так и в межстрановом пространстве.

Современная трактовка понятия «логистика» с позиции бизнеса неоднозначна и зависит от страны, логистического направления и конкретного исследования [4].

Разброс мнений ученых-экономистов очень широк: от изначального представления о логистике как о наборе некоторых функций, связанных с управлением материальным потоком, до научной концепции как о средстве оптимизации экономического процесса в глобальном масштабе [4]. Разработкам концептуальных основ логистики посвящены труды многих российских и зарубежных ученых: А. М. Гаджинского, В. В. Дыбской, В. И. Сергеева, Н. Ronald Ballou, D. J. Bawezsox и др. [5].

Большинство исследователей сходятся на том, что с позиций промышленно развитых стран логистика представляет собой определенную бизнес-концепцию, которая позволяет оптимизировать ресурсы предприятия, связанные с управлением материальными и сопутствующими потоками. При этом объектом исследования в логистике выступают возникновение, преобразование и потребление основных или связанных с ними потоков определенного экономического субъекта, функционирующего как система, т. е. реализующего поставленные перед ним цели, рассматриваемого в этом смысле как единое целое и обладающего определенным синергетическим эффектом [4].

Таким образом, логистика является стратегической платформой: поддержки предприятий за счет правильного выбора логистических концепций, систем и технологий; правильной организации логистического процесса; решения проблем межфункциональной и межорганизационной координации и интеграции [4].

Объектами логистического управления являются материальные, информационные и финансовые потоки. Взаимодействие всех трех потоков обеспечивает формирование транспортно-логистической системы.

На сегодняшний день существует несколько определений ТЛС, в связи с тем, что наблюдается отсутствие достаточного понятийного аппарата предполагаемого исследования данной категории.

Так, О. Н. Фролова, С. О. Тибалова под ТЛС понимают совокупность работников, транспортных средств и оборудования, элементов транспортной инфраструктуры и инфраструктуры субъектов перевозки, включая систему управления, направленную на эффективное перемещение грузов и пассажиров [9]. Другими словами, ТЛС охватывает логистическую и транспортную систему. Схожее определение выдвигают Е. А. Зубрицкая и Л. В. Зыбина, но с уточнением, что ТЛС – это совокупность объектов и субъектов транспортной и логистической инфраструктуры вместе с материальными, финансовыми и информационными потоками между ними [3, 7].

По мнению О. Н. Фроловой и С. О. Тибаловой, основными задачами системы управления ТЛС являются [9]:

1) обеспечение всесторонней интеграции всех элементов управления материальным потоком, их оперативное и надежное взаимодействие через эффективную организацию информационного потока;

2) обеспечение управления материальными потоками, как на уровне отдельного предприятия, так и на уровне групп организаций;

3) способствование организации логистических процессов на территории регионов, стран и даже группы стран;

4) обеспечение поступления необходимой информации о движении грузов в текущий момент времени и обеспечение своевременной выдачи соответствующих административных и управляющих воздействий на объект управления в логистической и транспортной системах.

От развитости транспортно-логистической системы зависит экономическое развитие отдельного региона, качество оказываемых услуг населению, а также уровень предпринимательской активности.

Так транспортно-логистическая зона Тюменской области включает автомобильные, железные дороги, воздушные, водные и трубопроводные транспортные пути, а также действующие и предполагаемые к строительству логистические центры.

На экономическое развитие юга Тюменской области большое влияние оказывает близость к нефтегазовым территориям автономных округов с высокой потребностью в привозных ресурсах для производственной деятельности и жизнеобеспечения населения, а также то обстоятельство, что по территории региона проходят несколько важнейших для страны транспортных коридоров.

Таким образом, среди сильных позиций региона следует отметить географическое положение, стабильно высокий прирост населения, наличие платежеспособного спроса на транспортно-логистические услуги и привлекательность данной отрасли для работников. Тюменская область относится к числу регионов с высокой инвестиционной активностью и занимает лидирующее положение по объему инвестиций в основной капитал на душу населения.

Также на территории области реализуется крупный инвестиционный проект «Урал промышленный – Урал полярный», который обеспечивает дополнительные возможности для развития транспортно-логистической зоны на территории Тюменской области в дополнение к зоне Екатеринбурга с учетом преимуществ, которые имеются в Тюменской области: выходы на Северный морской путь, Республику Казахстан [6].

Развитие транспортной сети Тюменской области, реализация на ее территории крупных транспортно-логистических проектов позволит существенно улучшить транспортное сообщение как между регионами УФО, так и в стране в целом [6].

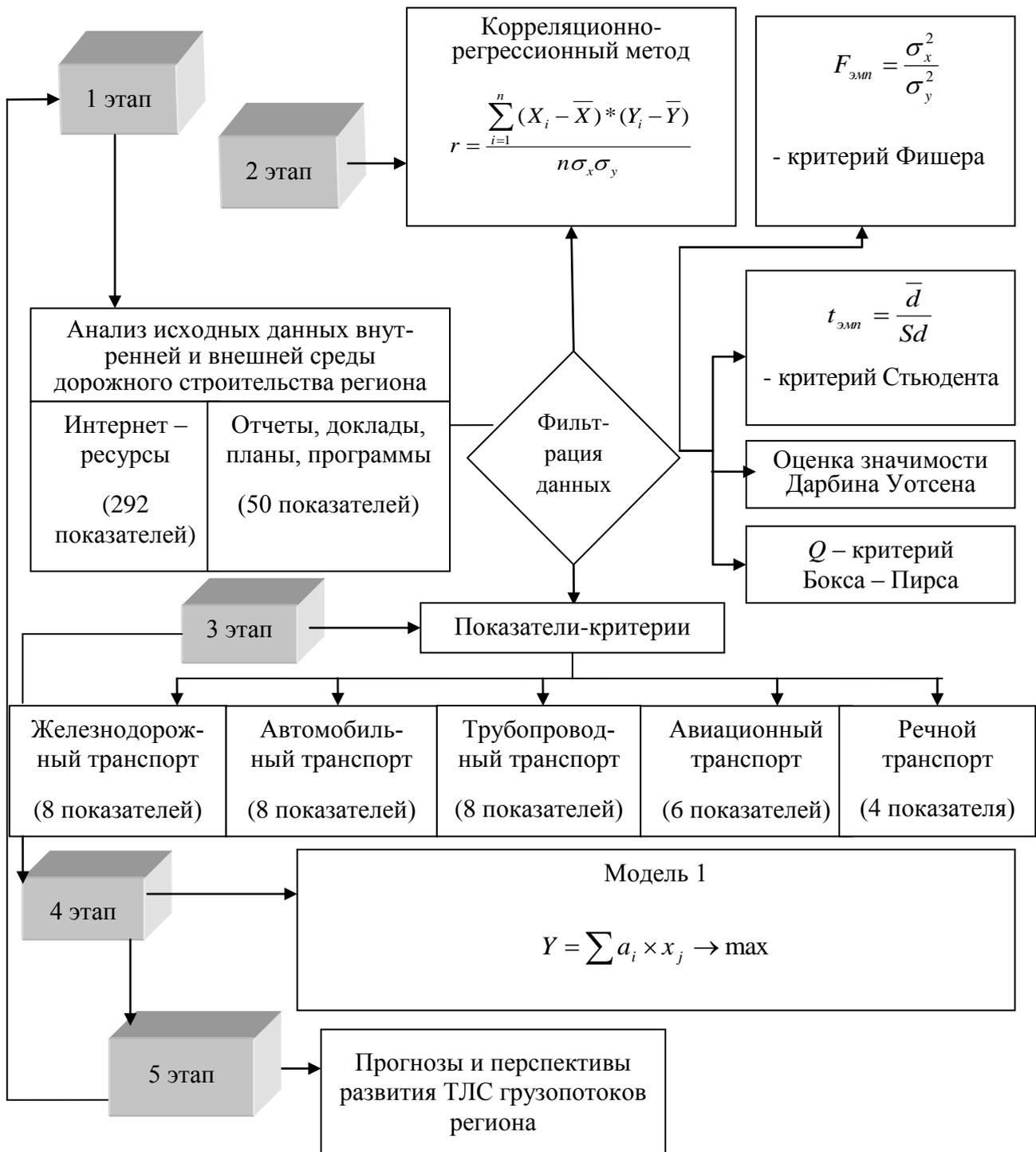
В результате будет создана единая система функционирования транспорта и логистики на территории области, которая будет вовлечена в международную транспортную кооперацию с выходами на Китай и Северный морской путь [6].

Для оценки и прогноза эффективности транспортно-логистической системы обслуживания грузопотоков Тюменской области воспользуемся алгоритмом, представленным на рисунке.

В рамках научно-исследовательской работы была сформирована матрица из 340 показателей, представляющая факторы внешней и внутренней среды функционирования транспортно-логистической системы региона за 10-летний период наблюдения. Показатели проверены на устойчивость, волатильность и автокоррелированность, в соответствии с чем, на основе многоуровневой фильтрации была актуализирована матрица показателей критериев по каждому виду транспорта.

Так было отобрано 34 показателя: 8 показателей по железнодорожному, автомобильному и трубопроводному транспорту, 6 показателей по авиационному и 4 показателя по речному транспорту.

Отбор наиболее значимых показателей осуществлялся на основе матрицы множественных коэффициентов корреляции. Определение значимости отобранных показателей происходило с помощью автокорреляционной функции Дарбина – Уотсона [8].



Алгоритм оценки и прогноза транспортно-логистической системы обслуживания грузопотоков

Примечание: авторская разработка

Определив наиболее значимые показатели для прогноза перспектив развития грузовых потоков, проведем расчет прогнозных уровней показателей на 2017–2020 гг. на основе аналитического выравнивания рядов методом средних величин [2]. По наиболее вероятному сценарию по всем видам транспорта наблюдается общая тенденция загрузки и развития.

В рамках исследования для проведения оценки ТЛС воспользуемся моделью многомерного анализа, которая учитывает принципы непрерывности, системности, комплексности подхода в обосновании значимости отобранных факторов, и в дальнейшем построим уравне-

ние регрессии [8]. Метод многомерного анализа ориентирован на наличие пространственно-временного ряда.

С помощью уравнения линейной регрессии можно составить прогноз грузоперевозок на 2017–2020 гг. на основе отобранных показателей – критериев развития транспорта юга Тюменской области, рассчитанных с помощью моделей экстраполяции.

Для прогнозирования грузопотоков производилось построение уравнений регрессии между основными критериями оценки и уровнями выделенных показателей – критериев с использованием программного обеспечения «MS Excel» «регрессия».

Для того чтобы подтвердить высокое качество построенного уравнения регрессии, необходимо было рассчитать показатели регрессионной статистики, которые представлены в табл. 1 по каждому виду транспорта.

Таблица 1

**Результаты оценки причинно-следственных связей влияния критериев на эффективность развития транспорта, регрессионная статистика**

Вид транспорта	Множественный R	R-квадрат	Нормализованный R-квадрат	Стандартная ошибка
Железнодорожный	0,8187	0,6702	0,4503	0,2928
Автомобильный	0,8720	0,7603	0,6006	0,2496
Трубопроводный	0,8536	0,7286	0,5476	0,2657
Авиационный	0,8476	0,7185	0,5308	0,2706
Речной	0,7513	0,5644	0,2741	0,3365

Примечание: авторская разработка.

В табл. 2 представим результаты моделирования оценочных моделей эффективности транспортно-логистической системы обслуживания грузопотоков по всем видам транспорта: железнодорожный, автомобильный, трубопроводный, авиационный, речной.

Таблица 2

**Результаты моделирования оценочных моделей эффективности транспортно-логистической системы обслуживания грузопотоков**

Вид транспорта	У	а1	а2	а3	а4	а5	а6	а7
Железнодорожный	31,6346	0	0	0,0007	-0,0001	-0,0003	0	0
Автомобильный	-238,0495	6,7963	-0,5612	0	0,0088	0,0105	-0,0002	0
Трубопроводный	-241,3603	0	1,7974	0,1279	0	0	-0,0002	0,0001
Авиационный	-96 840,5349	0,5382	-0,0569	2,9080	8,3645	-0,5677	–	–
Речной	292,8918	0,2000	-0,0014	-0,0172	–	–	–	–

Примечание: авторская разработка.

Полученные уравнения множественной регрессии по всем видам транспорта представлены в табл. 3.

С помощью уравнения множественной регрессии составим прогноз перевозки грузов на 2017–2020 гг., данные представлены в табл. 4.

По наиболее вероятному сценарию планируется увеличение объема перевозки грузов по всем видам транспорта. Рост объясняется тем, что в Тюменской области за последние годы наблюдается активное развитие транспортной сети как за счет государственной поддержки, так и за счет развития государственно-частного партнерства путем развития сбалансированной инфраструктуры транспорта, нормативно-правовой базы, обеспечения соответствующего объема и доступности транспортных услуг для человека любого статуса, обеспечения

объема и конкурентоспособности для транспортных услуг, развитие обслуживающего комплекса транспортной инфраструктуры.

Таблица 3

**Линейные уравнения регрессии, позволяющие определить уровень грузопотоков**

Вид транспорта	Уравнение множественной регрессии
Железнодорожный	$Q_{зр} = 31,6346 + 0,0007 \times \overline{ЗП}_{мес.} - 0,0001 \times Экспорт_{ДЗ} - 0,0003 \times \overline{Ч}$
Автомобильный	$Q_{зр} = -238,0495 + 6,7963 \times Импорт_{ДЗ} - 0,5612 \times Импорт_{СНГ} + 0,0088 \times \overline{ЗП}_{мес.} + 0,0105 \times Экспорт_{СНГ} - 0,0002 \times Стоимость\ ОФ\ всего\ по\ полной\ стоимости\ на\ конец\ года\ "строительство"$
Речной	$Q_{зр} = 292,8918 + 0,2000 \times Сброс\ загрязненных\ сточных\ вод - 0,0014 \times \overline{ЗП}_{мес.} - 0,0172 \times \overline{Ч}$
Авиационный	$Q_{зр} = -96840,5349 + 0,5382 \times Используемые\ передовые\ технологии - 0,0569 \times ВРП + 2,9080 \times Среднедушевые\ денежные\ доходы + 8,3645 \times \overline{Ч} - 0,5677 \times \overline{ЗП}_{мес.}$
Трубопроводный	$Q_{зр} = -241,3603 + 1,7974 \times Добыча\ нефти + 0,1279 \times Добыча\ газа - 0,0002 \times Стоимость\ ОФ\ всего\ по\ полной\ учетной\ стоимости\ "производства\ и\ распределение\ электроэнергии,\ газа\ и\ воды" + 0,0001 \times Инвестиции$

Примечание: авторская разработка.

Таблица 4

**Наиболее вероятный сценарий развития грузооборота всех видов транспорта**

Вид транспорта	Ед. изм.	Процент погрешности	Объем перевезенных грузов, год			
			2017	2018	2019	2020
Железнодорожный	млн тонн	± 2%	47,87	51,44	54,97	58,48
Автомобильный	млн тонн	± 15%	410,40	441,30	472,02	502,56
Трубопроводный	млн тонн	± 1%	185,39	201,35	217,31	233,27
Авиационный	тонн	± 20%	3 765,00	3 800,90	3 846,76	3 865,00
Речной	тыс. тонн	± 5%	500,67	508,25	515,82	523,38

Примечание: авторская разработка.

Если систематизировать стратегические возможности развития Тюменской области, то сильными позициями региона является географическое положение города с проходящими по его территории транспортными магистралями железной дороги, федеральных автомобильных дорог, наличием международного аэропорта, имеющего статус федерального. Регион имеет сбалансированную структуру экономики, включающую многоотраслевую промышленность, интенсивное сельское хозяйство, развитую сферу услуг. На севере Тюменской области развита нефтегазодобывающая отрасль, на юге – промышленность. В экономической политике уклон делается на развитие перерабатывающих отраслей промышленности: нефтехимии и деревообработки.

Таким образом, существующие геоэкономические предпосылки развития Тюменской области определяют развитие ТЛС, которая способна будет решить следующие задачи:

- создание на территории Тюменской области интегрированной региональной транспортно-логистической системы (РТЛС) на основе формирования единого информационного пространства [1];

- привлечение дополнительных грузопотоков и развитие интермодальных перевозок грузов [1];

- создание на территории Тюменской области высокоприбыльного бизнеса на основе интеграций в рамках функционирования мультимодального транспортно-логистического центра (МТЛЦ) и Тюменской РТЛС, что повлечет за собой развитие транспортно-экспедиционных, информационных, консалтинговых, инновационных и страховых компаний, а также привлечение отечественных и иностранных инвесторов [1].

### Литература

1. Бочков П. В. Слукин С. В. Развитие современной транспортно-логистической системы Тюменской области // Проблемы экономики и менеджмента. 2016. № 6 (58). С. 36–40.

2. Васильев В. Д. Евдокимова Е. С. Развитие методических основ оценки результатов деятельности строительной организации: сценарный подход. Тюмень : ТюмГАСУ, 2014. 146 с.

3. Влияние транспортно-логистической инфраструктуры на развитие региона. URL: <http://www.konspekt.biz/index.php?text=52967> (дата обращения: 28.05.2018).

4. Данилова С. Ю. Моделирование транспортно-логистической системы химических предприятий с непрерывным циклом производства : дис. ... к. э. наук. Тольятти, 2015. 203 с.

5. Кизин А. А. Формирование и развитие транспортно-логистической системы региона: теория, методология, практика : дис. ... д. э. н. Ростов н/Д, 2005. 450 с.

6. Развитие транспортно-логистических центров Тюменской области. URL: <http://www.geographylab.ru/gehens-875-9.html> (дата обращения: 28.05.2018).

7. Создание и перспективы развития транспортно-логистических систем на предприятии. URL: <http://www.cs-alternativa.ru/text/1670> (дата обращения: 28.05.2018).

8. Филимонова Л. А. Формирование сбалансированной системы показателей оценки и прогнозирования развития рынка жилищного строительства (на примере Тюменской области) : моногр. Тюмень : РИО ТюмГАСУ, 2014. 143 с.

9. Фролова О. Н., Тибалова С. О. Система управления в транспортно-логистической системе // Логистич. системы в глобал. экономике. 2016. № 6. С. 342–346.

УДК 376:378

*Митрофанова Е. А., Митрофанова А. Е.*  
*Mitrofanova E. A., Mitrofanova A. E.*

**МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ  
В СФЕРЕ ИНКЛЮЗИВНОГО ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**METHODICAL BASES MANAGEMENT  
IN INCLUSIVE HIGHER EDUCATION**

В статье обоснован системный подход к управлению в сфере инклюзивного высшего образования, представлена концептуальная схема системы управления в сфере инклюзивного высшего образования, определены цели, задачи и принципы, объект и субъект, функции, методы и технологии управления в сфере инклюзивного высшего образования; информационно-техническое, материально-техническое, финансовое, психолого-педагогическое обеспечение системы управления в инклюзивном высшем образовании.

The paper substantiates a systematic approach to management in the sphere of inclusive higher education. The conceptual scheme of management system in the sphere of inclusive higher education is presented. Purposes, objectives, principles, an object and a subject, functions, methods, technologies of management are defined, as well as information-technical, material-technical, financial, psycho-pedagogical support of the management system in the inclusive higher education.

*Ключевые слова:* инклюзивное высшее образование, система управления, лица с инвалидностью и ограниченными возможностями здоровья, образовательные потребности, цели управления, объект управления, субъект управления, функции управления, безбарьерная среда.

*Keywords:* inclusive higher education, management system, persons with special needs or disabilities, educational needs, management objectives, management object, management subject, management function, barrier-free environment.

Современная система высшего образования является социально-культурной средой, решающей важнейшую задачу гуманизации условий жизнедеятельности каждого человека и общества в целом за счет обеспечения возможностей для развития способностей, формирования внутренней целостности и душевного здоровья, жизнеспособности и жизнестойкости [11]. Решение данной задачи особо актуально для людей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ).

Инклюзивное образование играет особую роль в системе образования как образование для всех вне зависимости от состояния их здоровья [12]. Отношение мирового сообщества к данному вопросу отражает следующее определение: «Включающее образование – это шаг на пути достижения конечной цели – создания включающего общества, которое позволит всем детям и взрослым, независимо от пола, возраста, этнической принадлежности, способностей, наличия или отсутствия нарушений развития и ВИЧ-инфекции, участвовать в жизни общества и вносить в нее свой вклад. В таком обществе отличия уважаются и ценятся, а с дискриминацией и предрассудками в политике, повседневной жизни и деятельности учреждений ведется активная борьба» [6]. Именно инклюзивное образование, в данном контексте, становится краеугольным камнем многих процессов реформирования высшего образования, отвечая его актуальным целям: доступности образования и его компетентностной парадигме [17]. Подобные преобразования невозможны без формирования адекватной концепции управления в сфере инклюзивного высшего образования.

Система управления в сфере инклюзивного высшего образования (далее – СУИВО) – один из элементов системы управления высшего образования, поэтому ее цели задачи, принципы и функции соответствуют системе управления высшим образованием [3]. В представлении СУИВО необходимо опираться на методологию системного подхода.

Модель использования системного подхода к управлению представлена в концепции управления, определенной учеными школы управления персоналом Государственного университета управления и представленной в исследовании А. Я. Кибанова, Е. А. Митрофановой, Л. В. Ивановской, П. В. Хайдакина, И. Г. Кузнецовой и др. Применительно к исследуемой теме модель управления включает в себя целый ряд взаимодействующих и взаимозависимых элементов инклюзивного высшего образования, с акцентом на те из них, которые имеют наибольшее значение, что позволяет определить методы наиболее эффективного воздействия на них. Таким образом, СУИВО можно представить, как упорядоченную совокупность взаимодействующих и взаимозависимых элементов, образующих единое целое и объединенных между собой причинно-следственной связью, имеющих единую целевую направленность.

Модель системы управления включает такие характеристики, как вход, состояние и выход. Входом в СУИВО являются, с одной стороны, количественные и качественные характеристики профессорско-преподавательского персонала, а с другой, – характеристики и образовательные потребности лиц с инвалидностью и ОВЗ. Состояние системы характеризуется элементами, определяющими образовательные процессы, а именно, профориентации, адаптации, обучения и трудоустройства лиц с инвалидностью и ОВЗ. Выход системы характеризуется достижением ее основной цели – обеспечение доступного и качественного высшего образования для лиц с инвалидностью и ограниченными возможностями здоровья в соответствии с их образовательными потребностями и возможностями трудоустройства (рис. 1).

Реализация обозначенной цели обуславливает необходимость решения следующих задач [18]:

1. Создать безбарьерную среду для лиц с ОВЗ на базе использования современных информационно-коммуникационных технологий в сфере инклюзивного образования.

2. Обеспечить многовариатные условия для качественного образования лиц с инвалидностью и ОВЗ, путем использования моделей интегрированного, инклюзивного, дистанционного обучения.

3. Усовершенствовать систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации педагогов, работающих в системе инклюзивного образования.

4. Развивать систему поддержки, в т. ч. психолого-медико-педагогической, научно-методической, информационной, и социокультурной, студентов с инвалидностью и ОВЗ, а также сотрудников и педагогов, работающих в системе инклюзивного образования.

Основополагающими приоритетами в управлении инклюзивным высшим образованием являются следующие:

- принятие всеми участниками образовательной системы философии инклюзии [8];
- ориентация на развитие прикладных и коммуникативных компетенций [15];
- профилактика и преодоление инвалидизации детей с инвалидностью и ОВЗ и искусственной изоляции семей, имеющих таких детей [15];

- переход от оказания в ходе обучения помощи студентам с инвалидностью и ОВЗ к созданию и обеспечению для них равных прав и возможностей на получение высшего образования [4].

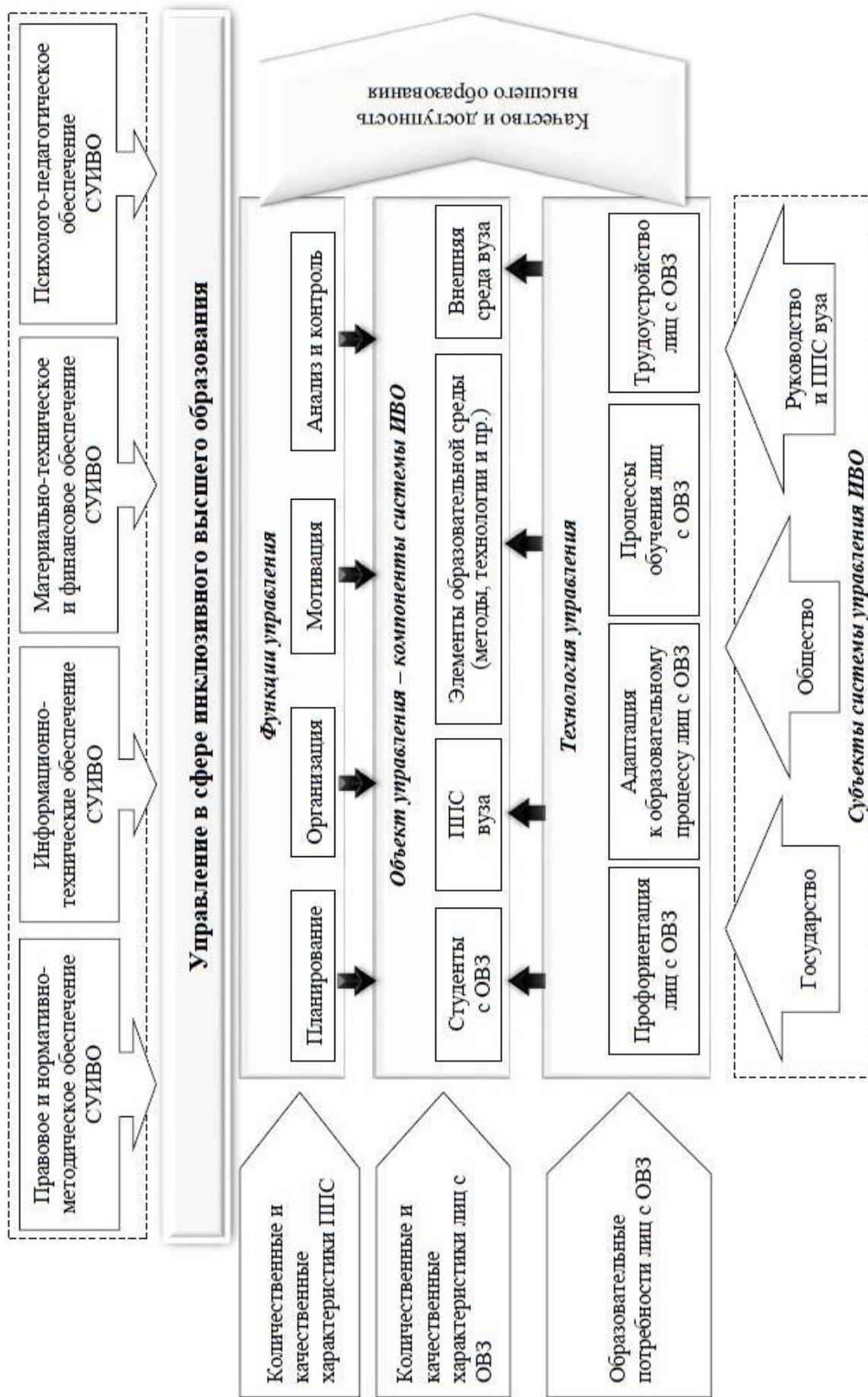


Рис. 1. Система управления в сфере инклюзивного высшего образования

Среди факторов, влияющих на управление в сфере инклюзивного высшего образования, следует отметить следующие:

- общемировые тенденции гуманистического развития общества, появления международных конвенций и актов, посвященных инклюзивному образованию [8];
- родительское движение, обусловленное повышением правовой грамотности семей, имеющих детей с инвалидностью и ОВЗ [6];
- противоречиями между традиционными принципами российской образовательной системы и актуальными цивилизационными вызовами, которые требуют ее преобразования [8];
- актуальная необходимость сокращения процессов маргинализации детей с инвалидностью и ОВЗ, обусловленных системой специального образования;
- повышение качества жизни населения страны в целом.

В основе СУИВО заложены следующие принципы [2, 16]:

- эволюционность, поэтапность и непрерывность развития СУИВО;
- ответственность государства и гражданского общества за обеспечение равных прав и равных возможностей доступа к образованию;
- системность и комплексность СУИВО;
- научность и всеобщность СУИВО;
- обратная связь (эффективность) СУИВО;
- учет индивидуальных особенностей и потребностей лиц с инвалидностью и ОВЗ при организации процесса образования;
- развитие СУИВО на основе толерантного взаимодействия участников образовательного процесса, сотрудничества с родительской общественностью.

Важным концептуальным вопросом является определение уровней управления в сфере инклюзивного высшего образования. Лишь согласованная деятельность всех уровней управления: государственного, регионального (территориального), вузов обеспечивает достижение стратегических целей [7]. Приведем примерное содержание управления инклюзивным высшим образованием (ИВО) на разных уровнях управления:

- на макроуровне федеральные органы власти создают нормативную базу ИВО, разрабатывают различные программы в области развития ИВО, определяют основную часть бюджетного финансирования ИВО;
- в субъектах Российской Федерации также определяется стратегия ИВО, разрабатываются соответствующие программы и прогнозы и т. д. На уровне муниципального управления проводится профориентационная работа среди детей с инвалидностью и ОВЗ, создаются центры научно-технического творчества для лиц с инвалидностью и ОВЗ и т. п.;
- более конкретной становится стратегия ИВО на микроуровне, т. е. в вузах. Здесь сначала осуществляется выбор конкретных методов и технологий образовательной деятельности применительно к лицам с инвалидностью и ОВЗ. Создаются центры, призванные непосредственно работать с лицами с инвалидностью и ОВЗ. Подробно разрабатывается программа развития инклюзивного образования в вузе; обретает предметность стратегия развития инклюзивной компетентности всех уровней: от руководителя до преподавателя и учебно-вспомогательного персонала, создаются различные курсы или школы для преподавателей для изучения вопросов обучения лиц с инвалидностью и ОВЗ [13].

Функциями, которые выполняет СУИВО в общей системе управления высшим образованием, являются:

1. Адаптирующая – приспособление всех субъектов образовательного процесса к требованиям инклюзии.
2. Развивающая – поступательное обогащение способностей и духовной сферы студентов с инвалидностью и ОВЗ.
3. Корректирующая – преодоление стереотипа мышления и поведения как лиц с инвалидностью и ОВЗ, так и внешнего окружения по отношению к ним.

4. Формирующая – формирование профессионала, владеющего необходимыми знаниями, умениями и навыками в связи с приобретаемой профессией.

СУИВО характеризуется полисубъектностью, основными субъектами управления в которой являются:

- государство в лице, прежде всего, Минобрнауки России, формирующее перспективы и целевые индикаторы развития инклюзивного высшего образования с учетом индивидуализации подходов к личности каждого лица с инвалидностью и ОВЗ;

- руководство вузов, осуществляющее: стратегическое планирование развития вуза, в т. ч. и в области инклюзивного образования, управление учебной, научной, социально-воспитательной, а также иными видами деятельности вуза;

- преподаватели, которые непосредственно реализуют обучение лиц с инвалидностью и ОВЗ;

- государственные и общественные организации, которые осуществляют психолого-педагогическое и медико-социальное сопровождение, а также ресурсное обеспечение лиц с инвалидностью и ОВЗ.

Важнейшими элементами СУИВО являются функции управления, к которым, прежде всего, относятся планирование, организация, мотивация и стимулирование, анализ и контроль.

Рассмотрим данные функции управления в преломлении к управлению в сфере инклюзивного высшего образования.

Планирование как вид управленческой деятельности заключается в определении целей и задач деятельности, разработке стратегических программ, оперативных планов для их достижения, определении и распределении всех видов ресурсов, доведении планов до непосредственных исполнителей. Планирование в системе управления ИВО включает в себя следующие направления:

- планирование деятельности вуза в сфере инклюзивного высшего образования;

- планирование потребности в обучении лиц с инвалидностью и ОВЗ;

- планирование адаптированной образовательной программы;

- планирование элементов образовательной среды: образовательных процессов, материально-технического, психолого-педагогического обеспечения и пр.;

- планирование трудоустройства выпускников с инвалидностью и ОВЗ.

Организация как функция управления представляет собой деятельность по упорядочению и интеграции совместных действий исполнителей в направлении достижения целей. При реализации этой функции в системе управления ИВО в вузе основное внимание должно быть акцентировано на реализации планов по всем направлениям деятельности вуза в сфере инклюзивного высшего образования [10].

Мотивация и стимулирование как функция управления заключается в побуждении всех субъектов инклюзивного высшего образования, прежде всего, студентов с инвалидностью и ОВЗ и преподавателей эффективно трудиться для достижения целей образования лиц с инвалидностью и ОВЗ. В основе мотивации лежит оценка актуальных образовательных потребностей студентов с инвалидностью и ОВЗ и разработка необходимых стимулов для их удовлетворения [5].

Анализ и контроль как одна из функций управления – это вид управленческой деятельности, направленный на оценку, анализ и учет количественных и качественных результатов функционирования системы образования. Контроль в системе управления выполняет роль механизма обратной связи, позволяющего оценивать и корректировать результативность реализуемых управленческих решений в области инклюзивного высшего образования. Эффективность контроля в СУИВО определяется, прежде всего, правильным выбором критериев и показателей оценки состояния системы инклюзивного образования, а также непосредственным участием в процессах контроля всех участников образовательного процесса в вузе [14].

Управление в сфере инклюзивного высшего образования предполагает комплексное использование организационных, экономических и социально-психологических методов управления [8].

К организационным методам управления, имеющим прямой характер воздействия, относятся функциональное разделение обязанностей и ответственности руководителей, преподавателей и других сотрудников вузов; формирование рациональной структуры системы управления вузом, правовое и организационно-распорядительное регулирование деятельности, регламентация и нормирование труда и др. В области СУИВО организационными методами являются утверждение приказом планов развития ИВО в вузе, порядка проведения мероприятий в сфере ИВО, утверждение адаптированных образовательных программ и т. п. [15] Для повышения эффективности организационных методов управления ИВО целесообразно участие в их разработке всех категорий персонала вуза, задействованных в обучении студентов с инвалидностью и ОВЗ [10].

Экономические методы управления, имеющие косвенный характер, ориентированы на экономические интересы участников образовательной деятельности в сфере инклюзивного высшего образования. При управлении ИВО, как и вузом в целом, важнейшими экономическими методами управления является финансирование, материальное стимулирование, прежде всего, оплата труда преподавателей и учебно-вспомогательного персонала вуза, задействованных в работе с лицами с инвалидностью и ОВЗ. Принципиально важным является все виды стимулирования студентов с инвалидностью и ОВЗ.

Социально-психологические методы управления, также имеющие косвенный характер, адресованы как преподавателям и учебно-вспомогательному персоналу, работающему с лицами с инвалидностью и ОВЗ, в формах общественного признания, так и студентам с инвалидностью и ОВЗ в виде социально-психологического и психолого-педагогического сопровождения образовательной деятельности.

Эффективность управления определяется наличием и качественной реализацией всех элементов СУИВО и должна регулярно оцениваться с помощью специально разработанных оценочных карт состояния ИВО в вузе [5].

Нормативно-методическое обеспечение функционирования СУИВО, представленное законами, рекомендациями министерства, локально-нормативными документами вуза, представляет собой не только управляющий, но и ограничивающий элемент СУИВО [1].

Подводя итог проведенному исследованию, можно сделать следующие выводы:

1. Формирование инклюзивной образовательной среды в вузе для обучения лиц с инвалидностью и ОВЗ требует создания адекватной системы управления инклюзивным обучением в системе высшего образования. На решение данной задачи и нацелен предлагаемый методический подход к управлению в сфере инклюзивного высшего образования.

2. Реализация данного методического подхода позволяет решить ряд управленческих задач:

- адаптировать систему управления в вузе для решения задач обучения студентов с инвалидностью и ОВЗ;

- создать условия для формирования инклюзивной образовательной среды в вузах для обучения лиц с инвалидностью и ОВЗ;

- способствовать формированию у субъектов образовательного процесса (руководителей, преподавателей, учебно-вспомогательного персонала) профессиональных компетенций, необходимых для реализации педагогической и управленческой деятельности в сфере инклюзивного высшего образования.

## Литература

1. Ахметзянова А. И., Артемьева Т. В., Курбанова А. Т., Нигматуллина И. А., Твардовская А. А., Файзрахманова А. Т. Инклюзивная практика в высшей школе : учеб.-метод. пособие. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2015. 224 с.

2. Борисова Н. А., Букина И. А., Бучилова И. А. и др. Инклюзивное образование : учеб. пособие / сост. О. Л. Леханова. Череповец : ЧГУ, 2016. 162 с.
3. Кольченко К. О. Менеджмент высшего учебного заведения инклюзивного типа. URL: [http://psyjournals.ru/files/44229/Inclusive\\_edu\\_Kolchenko.pdf](http://psyjournals.ru/files/44229/Inclusive_edu_Kolchenko.pdf) (дата обращения: 17.11.2017).
4. Коршунова О. В. Теоретико-методологические основы инклюзии в образовании // Концепт. 2016. Т. 8. С. 16–20. URL: <http://e-koncept.ru>. (дата обращения: 17.11.2017).
5. Шаповалов В. К., Борозинец Н. М., Козловская Г. Ю., Гапич А. Э. Методические рекомендации по адаптации образовательных программ высшего образования для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) : учеб. пособие. Ставрополь : Изд-во СКФУ, 2016. 200 с.
6. Методические рекомендации по организации образовательного процесса для обучения инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья в образовательных организациях высшего образования, в том числе оснащённости образовательного процесса : утв. Министерством образования и науки РФ 8 апреля 2014 г. № АК-44/05вн.
7. Мёдова Н. А. Инклюзивное образование в схемах и таблицах : метод. пособие ; ГОУНБ им. А. С. Пушкина, Отдел организации обслуживания инвалидов по зрению ; Центр медицинской профилактики ; отв. за выпуск А. А. Коваленко. Томск, 2012. 24 с.
8. Митчелл Д. Эффективные педагогические технологии специального и инклюзивного образования (Использование научно-обоснованных стратегий обучения в инклюзивном образовательном пространстве). Главы из книги ; пер. с англ. И. С. Аникеева, Н. В. Борисовой. М. : Перспектива, 2009. 138 с.
9. Морозов Н. И. Критерии эффективности (качества) инклюзивного образования // Мир образования – образование в мире. 2011. № 3 (43). С. 17–27.
10. Нигматов З. Г., Ахметова Д. З., Челнокова Т. А.. Инклюзивное образование: история, теория, технология. Казань, 2014. URL: <http://biblioclub.ru> (дата обращения: 23.10.2017).
11. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). ст. 7598.
12. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 гг. : Постановление Правительства РФ от 01.12.2015 № 1297 // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 декабря 2015 г. № 49 ст. 6987.
13. Преемственная система инклюзивного образования: в 3 т. : моногр. Казань: Познание, 2015. Т. 3. Модель и условия реализации преемственной системы инклюзивного образования. URL: <http://biblioclub.ru> (дата обращения: 17.11.2017).
14. Рудь Н. Н. Инклюзивное образование: проблемы, поиски, решения : метод. пособие. М. : Перспектива, 2011. 28 с.
15. Семаго Н. Я., Семаго М. М., Семенович М. Л., Дмитриева Т. П., Аверина И. Е. Инклюзивное образование: от методологической модели к практике. URL: <http://textarchive.ru/c-1420747.html> (дата обращения: 23.10.2017).
16. Сунцова А. С. Теории и технологии инклюзивного образования : учеб. пособие. Ижевск : Изд-во Удмуртского ун-та, 2013. 110 с.
17. Ярская-Смирнова Е. Р., Романов П. В. Доступность высшего образования для инвалидов // Университетское управление. 2005. № 1(34). С. 89–99.
18. Ярская-Смирнова Е. Р., Романов П. В., Зайцев Д. В. и др. Политика в сфере высшего образования инвалидов // Журнал исследований социальной политики. 2004. Т. 2. № 1. URL: [http://www.paralife.narod.ru/1sociology/jsps2004v2n1/05\\_iarskaia.htm](http://www.paralife.narod.ru/1sociology/jsps2004v2n1/05_iarskaia.htm) (дата обращения: 18.11.2017).

УДК 657.1:347.736

*Морданов М. А.  
Mordanov M. A.*

**ОЦЕНКА ПРИЧИН БАНКРОТСТВА АВИАКОМПАНИИ «ВИМ-АВИА»  
НА ОСНОВАНИИ ДАННЫХ БУХГАЛТЕРСКОЙ (ФИНАНСОВОЙ) ОТЧЕТНОСТИ**

**ANALYSIS OF REASONS FOR BANKRUPTCY OF “VIM-AVIA”  
BASED ON DATA OF ACCOUNTING (FINANCIAL) REPORTS**

В статье рассмотрены предпосылки и причины банкротства авиакомпании «ВИМ-АВИА». Путем проведения анализа бухгалтерской (финансовой) отчетности организации, автором определены основные факты хозяйственной жизни, способствовавшие ее неустойчивому финансовому положению. Изучены возможные схемы вывода денежных средств собственниками, которые могли быть применены в ходе деятельности авиакомпании. Сформулирован ряд факторов, свидетельствующих о неблагоприятном финансовом положении авиакомпаний.

The article considers the background and reasons for the bankruptcy of the airline “VIM-AVIA”. By analyzing the organization's accounting (financial) reports, the author identifies the main facts of economic life that contributed to its unsustainable financial position. Possible schemes for funds withdrawal by owners, which could have been applied over the course of the airline's work, are studied. Several factors that represent an unsound financial condition of airlines are defined.

*Ключевые слова:* авиакомпания «ВИМ-АВИА», отчетность, анализ, задолженность, банкротство, убыток, деятельность.

*Keywords:* “VIM-AVIA” airline, reporting, analysis, indebtedness, bankruptcy, loss, activities.

В средствах массовой информации неоднократно встречались заявления главы Росавиации Александра Нерадько о том, что авиакомпания «ВИМ-АВИА» по результатам 2016 г. относится к лучшей группе компаний по финансовому состоянию, и ее отчетность свидетельствует о полном финансовом благополучии. Несмотря на данные высказывания во второй половине 2017 г. рассматриваемая организация оказалась неспособной выполнять свои обязательства перед кредиторами и пассажирами. В последующем в связи с трудным финансовым положением данная компания была объявлена банкротом в соответствии с действующим законодательством.

В соответствии с вышесказанной целью статьи является установление реальных причин банкротства авиакомпании «ВИМ-АВИА»: либо это результат ошибок в стратегическом развитии компании, либо закономерный итог «мошеннических схем» по выводу активов. Научным методом, способствовавшим достижению вышеописанной цели, является анализ финансовой (бухгалтерской) отчетности авиакомпании, результаты которого отражены в данной работе.

На первом этапе исследования был раскрыт понятийный аппарат, имеющий непосредственное отношение к заявленной теме, обнаружены в ходе анализа отчетности авиакомпании факты хозяйственной жизни, отклоняющиеся от стандартной практики организации бухгалтерского учета.

Отметим, что в настоящее время в соответствии со ст. 2 ФЗ-127 от 26.10.2002 № 127 «О несостоятельности (банкротстве)» [2] под банкротством понимается признанная арбитражным судом неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования креди-

торов по денежным обязательствам, о выплате выходных пособий и (или) об оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей. Исходя из вышеприведенного определения установление причин банкротства авиакомпании кроется в обнаружении причин, вызвавших ее нестабильное финансовое положение.

Приведем ряд операций, обнаруженных в ходе изучения отчетности компании, которые, в свою очередь, выходят за рамки действующего законодательства и способны были привести организацию к банкротству:

1. Незначительная величина уставного капитала авиакомпании «ВИМ-АВИА» – 50 тыс. руб. Размер данного источника собственных средств организации был установлен в момент ее основания и не изменялся в ходе ведения ее хозяйственной деятельности. Иными словами, отражением платежеспособности компании и гарантом интересов кредиторов являлась столь незначительная сумма.

2. Совокупные обязательства авиакомпании в несколько сотен тысяч раз превышали размер уставного капитала (табл. 1), при этом за период 2012–2016 гг. у организации отсутствовали иные собственные средства для погашения задолженности: размер накопленного непокрытого убытка превышал ежегодно получаемую чистую прибыль.

*Таблица 1*

**Соотношение уставного капитала и обязательств «ВИМ-АВИА»**

<b>Показатель</b>	<b>2016</b>	<b>2015</b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>
Обязательства, тыс. руб.	10 235 938	8 083 772	10 607 184	10 750 253	8 077 469
Соотношение обязательств и уставного капитала	204 719	161 675	212 144	215 005	161 549
Удельный вес обязательств	97,7%	90,3%	96,7%	89,2%	90,8%

Данное соотношение способствовало тому, что за 2012–2014 гг. долгосрочные обязательства авиакомпании «ВИМ-АВИА» увеличилась в 2 раза, их удельный вес по итогам 2014 г. составлял 14,6 % валюты баланса, таким образом организация наращивала кредиторскую задолженность и повышала зависимость от внешних источников финансирования.

3. В 2012 г. величина по статье «Нематериальные активы» авиакомпании увеличилась на 2,6 млрд руб. в результате проведенного ребрендинга. Причиной переоценки товарного знака стала отрицательная величина чистых активов в 2011 г. и вероятность признания банкротства в последующих годах. Именно за счет этой операции авиакомпания значительно улучшила свое финансовое положение, показав прирост чистых активов на 40 %. В силу отсутствия организованного рынка оценки нематериальных активов в Российской Федерации подобная хозяйственная операция является законным, но рискованным способом улучшения финансового положения компании. Кроме того, отсутствуют достаточные доказательства, что указанная стоимость бренда «ВИМ-АВИА» соответствует международным принципам определения справедливой стоимости нематериальных активов на рынке.

Отметим, что действия «ВИМ-АВИА» не являются беспрецедентными в авиационной отрасли. В 2014 г. авиакомпания «Трансаэро», пытаясь скрыть экономические потери и улучшить свое финансовое положение, провела дооценку бренда почти в 30 раз [5]. Данными действиями организации не удалось исправить финансовое положение, и она была признана банкротом.

4. В 2014 г. согласно отчету об изменениях капитала авиакомпания «ВИМ-АВИА» отразила расходы, относящиеся непосредственно на уменьшение капитала в размере 554,5 млн руб. В соответствии с нормами, регламентирующими правовой аспект финансовой отчетности в России, к подобным расходам относятся расходы, не включаемые в финансовый результат отчетного периода, а относимые непосредственно на уменьшение нераспределенной прибыли.

ли организации, например, дивиденды собственникам. В связи с наличием убытка по результатам 2013 г. в размере 1,4 млрд руб. действия собственников организации при начислении подобных расходов можно квалифицировать как нарушение принципа непрерывности деятельности, подозрение на вывод денежных средств из компании и преднамеренное банкротство.

5. Кроме того, в ходе анализа было установлено, что значительную долю в финансовом результате авиакомпании «ВИМ-АВИА» составляют прочие доходы (от 14,6 % в 2012 г. до 43,8 % в 2015 г.) и прочие расходы (от 9,3 % в 2012 г. и до 43,8 % в 2015 г.). Значительная доля подобных доходов и расходов в ходе осуществления деятельности компании является критерием того, что организация испытывает сложности по основному виду деятельности и собственники пытаются осуществлять иные, порой малоэффективные операции, сопровождающиеся высоким риском. В случае с рассматриваемой авиакомпанией данное предположение подтверждается следующим фактом: регулярные и чартерные пассажирские на международных и внутренних рейсах являлись низкорентабельным направлением ее деятельности. Анализ отчетов о движении денежных средств показывает, что основные денежные поступления авиакомпании были связаны с прочей деятельностью (7,2 млрд руб. в 2015 г. и 3 млрд руб. в 2012 г.) и возвратом предоставленных займов (1 млрд руб. в 2015 г., 1,6 млрд руб. в 2014 г. и 2 млрд руб. в 2013 г.). Таким образом, организация обладала денежными средствами, достаточными для погашения обязательств перед кредиторами, и сложное финансовое положение явилось результатом необдуманных решений собственников, неэффективного перераспределения денежных средств.

В ходе второго этапа исследования была проведена арифметическая проверка финансовой отчетности авиакомпании «ВИМ-АВИА», в ходе которой был выявлен ряд расхождений:

- искажения в величине финансового результата организации в 2012–2016 гг. Так, величина чистой прибыли за 2012 г., согласно данным финансовой отчетности, и динамика нераспределенной прибыли (непокрытого убытка) за 2012 и 2011 г. не совпадают. Разница составляет 59,2 млн руб., при этом сведений о расходах, относящихся непосредственно на уменьшение капитала, в отчетности авиакомпании нет;

- некорректное отражение изменений отложенных налоговых активов и обязательств и текущего налога на прибыль в отчете по форме № 2;

- отсутствие сведений о текущем налоге на прибыль в 2012–2013 гг. в форме № 2 при наличии прибыли до налогообложения;

- отсутствие результата от переоценки внеоборотных активов, не включаемого в чистую прибыль, в отчете о финансовых результатах за 2014–2016 гг.;

- ошибочное отражение уменьшения капитала в части увеличения непокрытого убытка компании в отчете о движении денежных средств за 2013–2015 гг.

Необходимо отметить, что в соответствии с п. 1.4 ст. 5 ФЗ-307 от 30.12.2008 «Об аудиторской деятельности» [3] авиакомпания «ВИМ-АВИА» обязана проводить ежегодный обязательный аудит. В связи с выявленными многочисленными грубыми искажениями, приводящими к неверному восприятию финансового положения организации, с определенной долей уверенности можно заявлять о том, что на протяжении многих лет аудит в компании проводился с серьезными нарушениями. Подтверждением данного предположения является тот факт, что в открытом информационном доступе не было обнаружено аудиторское заключение авиакомпании «ВИМ-АВИА».

В соответствии с вышеизложенными фактами можно предположить, что на нарушение законодательства руководством авиакомпании по каким-либо причинам не обращали внимание ни в Федеральной налоговой службе, ни в Федеральном агентстве воздушного транспорта (Росавиация), ни в кредитных организациях.

В целом можно заключить, что собственники компании вели высокорисковую политику по наращиванию необеспеченных обязательств, некорректно оценивали объемы пассажиропотока и спрос на услуги авиакомпании, вели рискованную демпинговую политику,

допускали стратегические ошибки при заказе новых самолетов <sup>1</sup>, не учитывали операционные риски хозяйственной деятельности. В силу того, что у организации отсутствовала возможность реструктуризировать долги, получить госгарантии, банкротство авиакомпании явилось закономерным развитием событий.

Крах 10-ой по пассажирообороту авиакомпании <sup>2</sup> привел к значительным отрицательным последствиям:

- более 100 тыс. чел. пострадали из-за отмены регулярных и чартерных рейсов;
- было выделено порядка 200 млн руб. из федерального бюджета;
- дополнительные расходы туроператоров составили более 10 млн долларов США [6].

Третьим этапом исследования в рамках данной статьи является определение факторов, которые заслуживают внимание пользователей финансовой отчетности с целью предупреждения ситуации банкротства организации.

Одним из первых подобных факторов является существенное увеличение стоимости нематериальных активов авиакомпании (данная переоценка, как правило, направлена исключительно на повышение чистых активов компании, с целью сокрытия ее неустойчивого экономического положения).

Отрицательное значение третьего раздела бухгалтерского баланса <sup>3</sup> авиакомпании также является важным сигналом того, что организация испытывает финансовые трудности, поскольку отсутствие собственных средств является показателем того, что компания не способна обслуживать свои долги.

Следующий фактор нестабильного положения авиакомпании выражен в значительном росте итогов 4 и 5 разделов бухгалтерского баланса: следствие данной тенденции заключается в росте зависимости организации от внешних источников финансирования, и имеющихся активов не хватает для поддержания стабильной хозяйственной деятельности.

Основной вид деятельности надежной и стабильной организации определяется высоким экономическим эффектом, в силу этого высокая доля прочих доходов и расходов авиакомпании свидетельствует о том, что организация испытывает финансовые трудности и пытается изыскать недостающие средства путем непрофильной деятельности.

Иным оценочным фактором стабильности авиакомпании является динамика ее финансового результата: увеличение непокрытого убытка на протяжении 3–5 лет – это сигнал того, что допускаются ошибки при планировании и разработке стратегии развития организации или осуществляется вывод средств компании путем применения различных «мошеннических схем».

Заключительным этапом исследования в ходе освещения заявленной темы является рассмотрение вероятностных «мошеннических схем» по выводу средств собственниками организации. В ходе данного этапа было установлено, что руководство авиакомпании «Вим-Авиа» могло применять следующий ряд мероприятий с негативными последствиями для финансового положения компании (табл. 2):

1. Необоснованные затраты на оплату труда. Данный способ является гарантом получения ежемесячного дохода: производится оформление учредителя в штат организации по трудовому договору, при этом удерживается НДФЛ и уплачиваются страховые взносы в соответствии с действующим законодательством.

2. Предоставление беспроцентной ссуды «мнимому» заемщику. Достаточно часто используемый способ в настоящее время. Срок договора займа может быть продлен несколько раз, поэтому возврат данного долга не регламентирован временными рамками. В соответ-

---

<sup>1</sup> Был заключен контракт на передачу в операционный лизинг 15 самолетов Иркут МС-21 в течение 2021–2024 годов на 15 лет [7].

<sup>2</sup> По итогам 8 месяцев 2017 г. количество пассажиров составило 1,834 млн чел. [2].

<sup>3</sup> Целенаправленно не используется термин «чистые активы» в силу неравенства с итогом 3 раздела бухгалтерского баланса и сложностью расчета.

ствии с налоговым законодательством с заемщика необходимо удержать и уплатить НДФЛ с получаемой материальной выгоды [1].

3. Выдача денежных средств под отчет. Данный способ используется для вывода средств путем нецелевого использования подотчетных сумм. В качестве подотчетного лица оформляется собственник, он, в свою очередь, не отчитывается и не предоставляет документальное подтверждение расходов.

Таблица 2

**Бухгалтерские записи по выводу денежных средств организации**

Содержание хозяйственной операции	Корреспонденция счетов	
	Дебет	Кредит
<i>Затраты на оплату труда</i>		
Начисление заработной платы	26	70
Удержание НДФЛ	70	68.01
Выплата заработной платы	70	51 (50)
<i>Предоставление беспроцентной ссуды</i>		
Выдача беспроцентной ссуды собственнику	73.01	51
Удержание НДФЛ с материальной выгоды	70	68.01
Оплата НДФЛ в бюджет	68.01	51
<i>Оформление подотчетных сумм</i>		
Выдача денежных средств под отчет	71	50 (51)

Таким образом, можно с определенной долей уверенности говорить о том, что банкротство авиакомпании «ВИМ-АВИА» – это комплекс целенаправленных действий собственников организации. Их основная цель заключалась не в максимизации прибыли и минимизации рисков, а в выводе активов и увеличении зависимости компании от внешнего финансирования.

В целом можно сделать вывод, что любая организация, в отчетности которой содержатся подобные искажения, а хозяйственные операции совершаются с целью сокрытия неустойчивого финансового положения, не может являться надежным игроком на рынке. Анализ отчетности авиакомпании «ВИМ-АВИА» позволил сделать вывод о том, что проблемы в организации начались еще в 2012 г., и огромная кредиторская зависимость, накопившаяся к 2017 г., – это итог ошибочной стратегии развития и преднамеренного банкротства со стороны собственников организации.

В настоящее время 13 российских авиакомпаний находятся в четвертой – низшей категории надежности, и существует высокая вероятность, что история, произошедшая с «ВИМ-АВИА», повторится неоднократно, вызвав не только колоссальные финансовые потери, но и многочисленные задержки и отмены рейсов. Качественным способом недопущения подобных ситуаций является постоянный мониторинг отчетности и финансового положения авиакомпаний со стороны контролирующих органов.

**Литература**

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2017). Доступ из СПС КонсультантПлюс.
2. О несостоятельности (банкротстве) : федер. закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 29.12.2017). Доступ из СПС КонсультантПлюс.
3. Об аудиторской деятельности : федер. закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ (ред. от 01.05.2017). Доступ из СПС КонсультантПлюс.

4. Перевозки пассажиров // Министерство транспорта Российской Федерации Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация). URL: <http://www.favt.ru/deyatelnost-vozdushnye-perevozki-perevozki-passazhirov> (дата обращения: 12.10.2017).
5. Трансаэро сделала имя на убытках // Издат. дом Коммерсантъ : сайт. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2733687> (дата обращения: 25.10.2017).
6. Что случилось с «ВИМ-АВИА»: главное // РБК – новости, акции, курсы валют, доллар, евро. URL: <http://www.rbc.ru/business/28/09/2017/59cce1a79a794759c43a553b> (дата обращения: 17.10.2017).
7. Red Wings и «ВИМ-АВИА» возьмут в лизинг 31 МС-21 у ИФК // Известия – новости политики, экономики, спорта, культуры. URL: <https://iz.ru/620697/2017-07-18/red-wings-i-vim-avia-vozmot-v-lizing-31-ms-21-u-ifk> (дата обращения: 10.10.2017).

## ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342.565

*Андрейченко Л. С.  
Andreichenko L. S.*

### **ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАБОТЫ СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ В НЕПРИЗНАННЫХ ГОСУДАРСТВАХ, ОБРАЗОВАННЫХ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ**

### **PRINCIPLES OF ORGANIZATION AND MAINTENANCE OF GENERAL JURISDICTION COURTS IN UNRECOGNIZED STATES FORMED IN THE POST-SOVIET AREA**

В статье рассматриваются вопросы деятельности органов правосудия непризнанных государств, образованных на постсоветском пространстве, через призму выявления и анализа правовых принципов, являющихся основой деятельности судебной власти. Подводя итоги исследования, автор приходит к выводу, что принципы организации и обеспечения работы судов общей юрисдикции в данных непризнанных государствах прежде всего должны позиционироваться как теоретически обоснованные, закрепленные в законодательстве факторы, которые устанавливают пределы и ограничения в функционировании различных элементов системы обеспечения работы судов общей юрисдикции.

The article describes the issues of judicial bodies in unrecognized states, formed in the Post-Soviet area in terms of identifying and analyzing the legal principles that are the basis of the judicial power. The author comes to the conclusion that the principles of organization and maintenance of general jurisdiction courts in these unrecognized states should function as theoretically justified and statutory factors, which set limits and limitations on the functioning of various system elements of courts.

*Ключевые слова:* суд, судебная власть, принцип, суды общей юрисдикции.

*Keywords:* court, judicial power, principle, courts of general jurisdiction.

Судебная власть является олицетворением функций государства по осуществлению непредвзятого, объективного и гуманного правосудия. Подобное олицетворение возможно не только вследствие деятельности институций, которые объединяются в судебную ветвь власти, но и в силу особого характера отправления правосудия. Это же касается и процесса становления судебных систем непризнанных государств постсоветского пространства, в которых формирование собственной системы правосудия затруднено проблемой определения их международно-правового статуса.

Организация правосудия в непризнанных государствах, образованных на постсоветском пространстве, приобретает особое значение в связи с попыткой этих государств адаптировать свое внутреннее законодательство к существующим международным стандартам. В этой связи четкого осознания требуют такие проблемы, как роль и место судебной власти в обществе, ее соотношение с законодательной и исполнительной властями, гарантии и механизмы обеспечения независимости суда, рациональное построение судебной системы, выработки соответствующих судебных процедур с целью обеспечения доступного, оперативного, беспристрастного и качественного рассмотрения судебных дел. При этом острые дискуссии между учеными, связанные с решением указанных проблем, лишь сдерживают внедрение необходимых изменений в этих непризнанных государствах, что в конечном итоге соответствующим образом отражается на обеспечении в них прав и свобод человека и гражданина.

Поэтому одним из важнейших элементов, на котором должно быть сосредоточено внимание законодателя любого из непризнанных государств постсоветского пространства, является обеспечение эффективности реализации системы принципов функционирования органов судебной юрисдикции, и в первую очередь в аспекте деятельности судов общей юрисдикции.

По определению Т. Н. Добровольской, система принципов представляет собой «пронизанную единством целей и задач совокупность самостоятельных по содержанию, взаимосвязанных и объективно обусловленных положений, образующих именно в этой совокупности то качественное единство, без которого соответствующий тип судопроизводства перестал бы быть таковым» [2, с. 54].

Ж. В. Серова, исследуя вопросы конституционно-правовых основ функционирования судебной власти, полагает, что они должны позиционироваться как ведущие, главные положения, нашедшие закрепление в Основном Законе и определяющие сущность судебной власти как особой формы деятельности государства, правовое положение ее органов и должностных лиц, принципы их организации и деятельности [9, с. 28].

К числу новообразованных непризнанных государств на постсоветском пространстве, не только сформировавших собственную судебную систему на примере России, но и заложивших в своем законодательстве ее принципы судостроительства и судопроизводства следует отнести: Приднестровскую Молдавскую Республику, Республику Южная Осетия, Республику Абхазия, Нагорно-Карабахскую Республику (Республику Арцах), Луганскую Народную Республику и Донецкую Народную Республику. Так, ст. 80 Временного Основного Закона (Конституции) ЛНР закрепляет основы осуществления правосудия в Луганской Народной Республике, а в норме ст. 4 Закона ЛНР «О судебной системе», согласно которой «в Луганской Народной Республике действуют суды общей юрисдикции, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции, Арбитражный суд Луганской Народной Республики, Верховный Суд Луганской Народной Республики, составляющие судебную систему Луганской Народной Республики» [1], эти положения не просто детализируются, но и отображают построение судебной системы на принципах территориальности и специализации.

Подобные положения закреплены и в законодательстве других непризнанных государств, регулирующих вопросы осуществления правосудия. Конституции Республики Южная Осетия (ст. 77) [7], Республики Абхазия (ст. 68) [6], Нагорно-Карабахской Республики (Республики Арцах) (ст. 108) [4], Приднестровской Молдавской Республики (ст. 80) [5] и Донецкой Народной Республики (ст. 80) [3] так же, как и законодательство Луганской Народной Республики закрепляют основы осуществления правосудия, а уже в соответствующих законах их детализируют. Исключением в этом случае стала лишь Донецкая Народная Республика, в которой закон «О судебной системе» не принят до сих пор.

При этом, как показала практика, каждое непризнанное государство, образовавшееся на постсоветском пространстве, так или иначе делает это с оглядкой на «соседа». В данном контексте, на наш взгляд, правосудие рассматривается как государственно-правовой институт, а суды – как государственные институты, которые обеспечивают аналогичность теоретических взглядов относительно нормативного и материального воплощения судебной ветви власти. По этому поводу А. А. Шейшеева отмечает, что правосудие является видом государственной правоохранительной деятельности, направленной на рассмотрение и разрешение различных социальных конфликтов, связанных с действительным или предполагаемым нарушением прав и охраняемых законом интересов граждан, юридических лиц, государства; на охрану и защиту от любого произвола членов общества, причем как от произвола других граждан, так и от незаконных действий самого государства, его органов и должностных лиц. В связи с чем, по мнению автора, судопроизводство предполагает законодательное регулирование всего порядка деятельности суда путем не только установления процессуальной процедуры, гарантирующей права и свободы личности, законность и справедливость реше-

ний суда, но и закрепления на уровне Основного закона основополагающих правовых идей, определяющих организацию и деятельность государственных органов, осуществляющих судебную власть, т. е. принципов [11, с. 82].

С позиции организации работы судов общей юрисдикции в непризнанных государствах наибольшего внимания заслуживают такие принципы:

1. Принцип территориальности, который раскрывается через пропорциональность размещения судов по территории государства.

2. Принцип единства системы, который согласно ст. 3 Закона ЛНР «О судебной системе» обеспечивается путем: установления судебной системы Временным Основным Законом (Конституцией) Луганской Народной Республики и настоящим Законом; соблюдения всеми судами и мировыми судьями установленных законами правил судопроизводства; применения всеми судами Временного Основного Закона (Конституции) Луганской Народной Республики, действующего законодательства, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Луганской Народной Республики; признания обязательности исполнения на всей территории Луганской Народной Республики судебных решений, вступивших в законную силу; законодательного закрепления единства статуса судей; финансирования судов и мировых судей из Государственного бюджета [8].

Этот принцип, на наш взгляд, способствует единству методического обеспечения различных процедур в работе суда и в процессе осуществления им правосудия. Кроме того, единство подходов организационного обеспечения деятельности судов общей юрисдикции создает надлежащие условия для эффективных механизмов и инструментов управления и координации аппарата суда, и их административных работников.

3. Принцип самостоятельной организации и обеспечения деятельности судов раскрывается через совокупность таких критериев как независимость и неприкосновенность судей. А. А. Тарасов и А. Р. Шарипова отмечают, что независимость судей, вовсе не является их индивидуальной независимостью, поскольку сориентирована на всю судебную систему страны [10, с. 1425]. Именно следуя этой позиции, а также для обеспечения надлежащего уровня независимости и самостоятельности судей, с нашей точки зрения, и функционирует аппарат суда и иные структурные подразделения суда, в частности библиотека и институт помощников судьи. Судья отождествляет в себе функцию государства, он ее воплощает и реализует практически, но при этом упрощая механизмы и модели государственно-властных отношений, можно говорить, что он практически берет на себя обязанность по отправлению правосудия.

4. Принцип распределения полномочий в пределах определенного суда, является одним из определяющих принципов, так как воплощает в себе одновременно три компонента организации работы суда: организация системы обеспечения деятельности судьи, администрирование процессов обеспечения судебного рассмотрения дел и контроль за деятельностью всех структурных элементов суда, в том числе и судейского корпуса. Однако следует отметить, что распределение полномочий в суде будет эффективным лишь в случае, если оно будет проводиться с учетом критериев функциональности и технологичности.

5. Принцип оперативности предполагает рассмотрение дела в разумные сроки, то есть наиболее короткие для защиты нарушенных прав и интересов граждан. Указанный принцип является определяющим ориентиром в работе каждого суда, и в частности его административной системы, поскольку оперативность правосудия возможна лишь при условии мобильной, быстрой и сбалансированной работы всех структурных подразделений и должностных лиц (за исключением представителей судейского корпуса).

Безусловно, что реализация данных принципов в деятельности судов общей юрисдикции так называемых непризнанных государств постсоветского пространства в условиях, как правило, непростой экономической и военно-политической обстановки вынуждает законодателя выбирать наиболее простую схему построения судебной системы. Тем не менее боль-

шинство ее звеньев не только успешно функционируют, но и позволяют наполнить реальным содержанием конституционные нормы о праве граждан таких государств на судебную защиту.

Подводя итоги нашего исследования, приходим к следующим выводам:

1. Принципы организации и обеспечения работы судов общей юрисдикции в непризнанных государствах, образовавшихся на постсоветском пространстве прежде всего должны позиционироваться как теоретически обоснованные, закрепленные в законодательстве факторы, которые устанавливают пределы и ограничения в функционировании различных элементов системы обеспечения работы судов общей юрисдикции.

В правовом государстве правосудие должно базироваться на демократических принципах, которые закрепляются в Конституции и законах этого государства. Все стороны организации и деятельности судов общей юрисдикции в каждом непризнанном государстве должны быть урегулированы нормами права. Среди них необходимо выделять нормы, которые определяют не отдельные аспекты деятельности судов общей юрисдикции, а наиболее общие и наиболее важные их стороны, которые в силу этого приобретают значение принципов организации и деятельности названных судов.

2. Конституционно-правовые принципы организации и деятельности судов общей юрисдикции тесно взаимосвязаны и в совокупности составляют единую систему. Действие одного принципа обуславливает действие других. Каждый из принципов не может существовать обособленно от принципов системы в целом. Содержание отдельных принципов раскрывается с учетом содержания других принципов отрасли права. Будучи единой, система принципов организации и деятельности судов общей юрисдикции подразделяется на две подсистемы: принципы организации судов общей юрисдикции и принципы деятельности судов общей юрисдикции.

В непризнанных государственных образованиях особенности построения системы принципов организации работы судов общей юрисдикции и функциональная нагрузка на различные их структурные единицы призваны, прежде всего, обеспечить их эффективную работу по отправлению правосудия. При этом в настоящий момент для большинства таких государств, в силу того, что они находятся только в начале пути построения правового государства целесообразным будет постоянный поиск путей усовершенствования работы судов общей юрисдикции с ориентиром на зарубежный опыт построения и функционирования судебной системы.

### **Литература**

1. Временный Основной Закон (Конституция) Луганской Народной Республики от 18 мая 2014. URL : <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/konstitutsiya/> (дата обращения: 13.10.2017).

2. Добровольская Т. Н. Принципы советского уголовного процесса (вопросы теории и практики). М. : Юрид. лит., 1971. 200 с.

3. Конституция Донецкой Народной Республики от 14 мая 2014. URL : <https://dnr-online.ru/konstituciya-dnr/> (дата обращения: 13.10.2017).

4. Конституция Нагорно-Карабахской Республики от 10 декабря 2006. URL : <http://www.nkr.am/ru/constitution/9/> дата обращения: 13.10.2017).

5. Конституция Приднестровской Молдавской Республики От 17 января 1996. URL : <http://zakon-pmr.com/DetailDoc.aspx?document=36826> (дата обращения: 13.10.2017).

6. Конституция Республики Абхазия от 3 октября 1999. URL : <http://www.apsnypress.info/apsny/constitution/> (дата обращения: 13.10.2017).

7. Конституция Республики Южная Осетия от 8 апреля 2001. URL : <http://cominf.org/node/1166488810> (дата обращения: 13.10.2017).

8. О судебной системе: Закон Луганской Народной Республики от 30 апреля 2015 № 18-П. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/939/> (дата обращения: 13.10.2017) (дата обращения: 13.10.2017).

9. Серова Ж. В. Конституционно-правовые основы судебной власти России и Казахстана // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 2. С. 26–29.

10. Тарасов А. А., Шарипова А. Р. Принцип независимости судей и проблемы взаимоотношений судебной власти с обществом в контексте двух российских судебных реформ // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 7 (44). С. 1421–1427.

11. Шейшеева А. А. Конституционные принципы осуществления судебной власти Кыргызской Республики // Сибирский торгово-экономический журнал. 2016. № 1 (22). С. 82–86.

УДК 364(470)

Андрюенко А. И.  
Andrienko A. I.

## ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОБРОВОЛЬЧЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### REGULATORY ISSUES OF VOLUNTEERING IN THE RUSSIAN FEDERATION

В статье предложен анализ понятий *доброволец* и *волонтер*. Рассмотрены основные изменения, которые претерпел статус добровольца в связи с принятием Федерального закона от 5 февраля 2018 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)». Сделан вывод о становлении добровольческой деятельности в качестве самостоятельного института гражданского общества.

The article suggests an analysis of “dobrovolets” and “volunteer” concepts. The main changes of a volunteer status due to the adoption of the Federal Law No. 15-FZ (February 5, 2018) “On Amendments being made to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on Volunteering” are considered. The conclusion about the formation of volunteering as an independent institution of civil society is drawn.

*Ключевые слова:* некоммерческая организация, социально-ориентированная некоммерческая организация, добровольчество, доброволец, волонтер, благотворительная деятельность.

*Keywords:* non-profit organization, socially oriented non-profit organization, volunteering, volunteer, charity.

Развитие некоммерческого сектора в современном российском обществе предполагает участие в деятельности некоммерческих организаций добровольцев. Вместе с растущей активностью некоммерческих организаций (далее – НКО) растет и число вовлеченных в их деятельность добровольцев. Это вносит значительный вклад в развитие российского гражданского общества, способствует достижению социального благополучия, влияет на экономические, культурные, духовные показатели развития общества. В этой связи вопрос о публично-правовой (в т. ч. – государственной) поддержке этой категории граждан требует специального анализа. Его практическую значимость подтверждает недавнее решение главы российского государства объявить 2018 г. годом добровольца [4].

Особенности правового статуса добровольцев определены Федеральным законом от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (далее – Закон о благотворительности). Статья 5 Закона о благотворительности устанавливает, что добровольцами являются физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг (добровольческой деятельности).

Исходя из этой дефиниции, можно выделить следующие юридические признаки добровольца:

- субъектом добровольческой деятельности является физическое лицо;
- целью деятельности выступает осуществление благотворительной деятельности;
- форма деятельности – выполнение работ или оказание услуг.

При этом под благотворительной деятельностью понимается «добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных услови-

ях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в т. ч. денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки» (ст. 1 Закона о благотворительности). Добровольцы выбирают цель деятельности по своему усмотрению (ст. 4 закона о благотворительности). Таким образом, обязательный критерий деятельности добровольца – это бескорыстное выполнение работ или оказание услуг, осуществляемое в соответствии с его (добровольца) свободным выбором цели и форм такой деятельности.

Правовыми условиями деятельности добровольцев закон о благотворительности определяет возможность (но не обязательность) заключения гражданско-правовых договоров с добровольцем (ст. 7.1 Закона о благотворительности). Закон не определяет прав, обязанностей, ответственности добровольца, а также не устанавливает меры правовой, экономической, организационной и иной поддержки добровольцев. Минимальное правовое регулирование добровольчества (фактически, только признание факта существования) – особенность Закона о благотворительности 1995 г.

В связи с проведением в России XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. федеральным законодательством было легализовано понятие «волонтера» и определены основы его правового статуса. Согласно положениям Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ [5] «волонтеры – это граждане Российской Федерации и иностранные граждане, заключившие с Оргкомитетом «Сочи 2014» гражданско-правовой договор об участии в организации и(или) проведении Олимпийских игр и Паралимпийских игр путем применения своего опыта, знаний, умений и навыков в целях осуществления мероприятий по организации и проведению Олимпийских игр и Паралимпийских игр без предоставления указанным гражданам денежного возмещения за осуществляемую ими деятельность» (п/п 4 п. 2 ст. 5). При этом в законе подчеркивается, что на деятельность волонтеров не распространяется действие Федерального закона от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». Иными словами, был установлен специальный статус волонтера, не совпадающий со статусом добровольца.

Дальнейшее развитие федерального законодательства также отражало тенденцию обособления правового положения добровольцев и волонтеров.

Так, Федеральным законом от 25 декабря 2012 № 257-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» был установлен статус волонтера для любых спортивных мероприятий. В соответствии с п. 3.1 ст. 2 Федерального закона от 4 декабря 2007 № 329-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» «волонтеры – граждане Российской Федерации и иностранные граждане, участвующие на основании гражданско-правовых договоров в организации и(или) проведении физкультурных мероприятий, спортивных мероприятий без предоставления указанным гражданам денежного вознаграждения за осуществляемую ими деятельность».

Таким образом, исходя из данных определений, квалифицирующими признаками статуса волонтера являются:

- гражданство;
- заведомо определенные цели волонтерской деятельности;
- добровольность, безвозмездность и личный характер деятельности;
- выполнение работ или оказание услуг в рамках гражданско-правового договора или без такового.

Таким образом, главным юридическим критерием разграничения таких субъектов права как «доброволец» и «волонтер» является сфера их деятельности. Волонтер осуществляет заведомо определенную законом деятельность – участвует в организации и(или) проведении физкультурных мероприятий, спортивных мероприятий, в то время как доброволец не ограничен в выборе общественно-полезной деятельности. В этой связи в научной литературе вы-

сказана позиция, согласно которой волонтерство является специфическим видом благотворительной деятельности [1].

Полагаем, что такое разграничение правового положения добровольцев и волонтеров является характерной особенностью российского права. Однако в правоприменительной практике не всегда учитывалось это обстоятельство. Стоит вспомнить, что добровольцы действуют в различных сферах жизнедеятельности российского общества. Например, в сферах здравоохранения, образования, охраны памятников, деятельности по тушению пожаров; имеются добровольцы религиозных организаций. Специализированное законодательство отчасти определяет статус и условия деятельности добровольцев в своей сфере. Так, например, Федеральным законом «О добровольной пожарной охране» от 6 мая 2011 № 100-ФЗ урегулированы отношения Министерства чрезвычайных ситуаций РФ с добровольцами. Подчеркнем еще раз, что правовой статус добровольцев, независимо от сферы их деятельности, был определен Законом о благотворительной деятельности, который, как сказано выше, фактически лишь признал их существование, отдав регулирование прав и обязанностей добровольцев на их собственное усмотрение (в рамках заключаемого гражданско-правового договора).

Стремясь к единообразному применению норм законодательства, а также учитывая тот факт, что в последние несколько лет значение добровольческой деятельности заметно возросло и была осознана необходимость государственной поддержки добровольчества, федеральный законодатель объединил понятия «доброволец» и «волонтер». 5 февраля 2018 г. был принят Федеральный закон № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)» (далее – Федеральный закон № 15-ФЗ), с датой вступления в силу с 1 мая 2018 г.

Проект этого Федерального закона (№ 313759-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)», (далее – законопроект) был внесен в Государственную Думу России 14 ноября 2017 г. Правительством РФ во исполнение поручений Президента РФ от 26 июля 2017 г. и Плана мероприятий по развитию волонтерского движения в РФ (утвержден Правительством РФ 05.07.2017 г. № 4723-п-П44) [5].

Концептуальными задачами законодательного регулирования были обозначены: признание и институционализация добровольчества как одного из видов благотворительной деятельности; уточнение таких понятий как «доброволец», «организаторы добровольческой (волонтерской) деятельности», «добровольческая (волонтерская) организация», «центр поддержки добровольчества (волонтерства)»; обеспечение возможности поддержки добровольцев со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Рассмотрим основные изменения, которые претерпел статус добровольца в связи с принятием Федерального закона № 15-ФЗ.

1. На добровольческую (волонтерскую) деятельность теперь распространяются положения, предусмотренные Федеральным законом о благотворительной деятельности. Это подтверждается новой редакцией ст. 1 Закона о благотворительности, которая была дополнена частями 2 и 3 следующего содержания: «Под добровольческой (волонтерской) деятельностью понимается добровольная деятельность в форме безвозмездного выполнения работ и(или) оказания услуг в целях, указанных в п. 1 ст. 2 настоящего Федерального закона». Кроме того, название Закона о благотворительности также было изменено. С 1 мая 2018 г. Закон о благотворительности будет называться: «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)».

2. Законодатель определил цели добровольческой (волонтерской) деятельности. С 1 мая 2018 г. цели благотворительной и добровольческой (волонтерской) деятельности уравнены и определяются статьей 2 Закона о благотворительности).

3. Определение добровольца (волонтера) претерпело изменения. С 1 мая 2018 г. «доброволец» и «волонтер» – это равнозначные понятия.

Так, добровольцами (волонтерами) по новому закону признаются «физические лица, осуществляющие добровольческую (волонтерскую) деятельность в целях, указанных в пункте 1 ст. 2 настоящего Федерального закона, или в иных общественно полезных целях». Цели добровольческой (волонтерской) деятельности конкретизированы законодателем. При этом, добровольцы вправе действовать «в иных общественно полезных целях». На наш взгляд, конкретизация целей происходит в первую очередь в связи с тем, что усиление государственной поддержки добровольцев (что и являлось целью законопроекта) влечет за собой и появление определенного государственного контроля за деятельностью добровольцев.

4. Законодатель переходит от минимального к детальному правовому регулированию деятельности добровольцев. Закон о благотворительности дополнен Разделом III.1, который определяет условия и порядок осуществления добровольческой деятельности.

5. Федеральный закон № 15-ФЗ вводит также такие понятия как «организаторы добровольческой (волонтерской) деятельности» (некоммерческие организации и физические лица, которые привлекают на постоянной или временной основе добровольцев (волонтеров) к осуществлению добровольческой (волонтерской) деятельности и осуществляют руководство их деятельностью) и «добровольческая (волонтерская) организация» (некоммерческая организация в форме общественной организации, общественного движения, общественного учреждения, религиозной организации, ассоциации (союза), фонда или автономной некоммерческой организации, которая осуществляет деятельность в целях, указанных в п. 1 ст. 2 настоящего Федерального закона, привлекает на постоянной или временной основе добровольцев (волонтеров) к осуществлению добровольческой (волонтерской) деятельности и осуществляет руководство их деятельностью).

6. Закон дает право быть организатором добровольческой деятельности только некоммерческой организации. В законопроекте имелось понятие «центра поддержки добровольчества», но оно дублировало понятие «организатора добровольческой деятельности» и в силу этого было исключено из текста закона. Также важно подчеркнуть, что изначально статусом «организатора добровольческой деятельности» предлагалось наделить и коммерческие юридические лица. Но со стороны последних закон создавал бы много возможностей для злоупотребления правом. Например, оформление работников добровольцами с целью уклонения от налогов с заработной платы. В этой связи закон ограничил участие НКО в добровольческой деятельности ролью организатора.

Таким образом, Федеральный закон № 15-ФЗ выделил добровольческую «волонтерскую» деятельность в качестве отдельного вида такой деятельности, уравнивал статус «добровольцев» и «волонтеров», определил субъектов добровольческой деятельности, их права и обязанности, а также меры поддержки добровольческой деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления. Добровольческие (волонтерские) организации наряду с благотворительными организациями и социально-ориентированными некоммерческими организациями стали участниками гражданского общества, чья деятельность одобряется и поддерживается государством.

Если учитывать, что поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СОНКО) сейчас активно расширяется (за 2015–2017 гг. появились новые статусы СОНКО, которые дают возможность получать стабильное финансирование из бюджета и иную поддержку – «исполнители общественно полезных услуг» и «поставщики социальных услуг»), то добровольческие (волонтерские) организации можно признать субъектами, которые будут либо конкурировать за государственную поддержку с СОНКО, либо стимулируют государство на расширение поддержки участников гражданского общества.

Также стоит учитывать, что добровольцы в настоящее время действуют в рамках каких-либо СОНКО. Новый закон о благотворительности определяет закрытый перечень организационно-правовых форм, в которых могут создаваться и действовать добровольческие (волонтерские) организации. На наш взгляд, тем СОНКО, которые действуют силами добро-

вольцев, стоит внести соответствующие изменения в учредительные документы и закрепить статус добровольческой (волонтерской) организации, что позволит получать поддержку государства.

Несмотря на положительные стороны принятого закона, который определил основы для развития добровольчества, применение закона создает и много правовых рисков. Органам исполнительной власти, органам местного самоуправления следует учесть, меры публичной поддержки добровольцев не должны привести к деформации добровольческого движения. Необходимо ограничить те виды деятельности, которые будут поддерживаться государством, а также учитывать результаты деятельности и опыт добровольческих организаций.

### **Литература**

1. Малеина М. Н. Правовые характеристики волонтера, принимающего участие в организации и проведении спортивных мероприятий // Ученые записки Казанского университета. 2017. Сер. гуманитарные науки. Т. 159. Кн. 2. С. 512–519.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства) : законопроект // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=313759-7](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=313759-7) (дата обращения: 21.01.2018).
3. О проведении в Российской Федерации Года добровольца (волонтера) : Указ Президента РФ от 06.12.2017 № 583. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42573> (дата обращения: 21.01.2018).
4. Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи, развитии г. Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 01.12.2007 № 310-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.12.2007 г. № 49. ст. 6071.

УДК 349.2+331.103.2

*Ануфриева Н. С.  
Anufrieva N. S.*

## ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОТДЫХ ПРИ РАБОТЕ ПО СОВМЕСТИТЕЛЬСТВУ

### IMPLEMENTATION FEATURES OF CONSTITUTIONAL RIGHT TO REST IN SECONDARY EMPLOYMENT

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования труда лиц, работающих по совместительству: рабочее время, время отдыха. Определены проблемы и пути совершенствования законодательства с целью соблюдения права на отдых лиц, работающих по совместительству.

The article describes issues of labor legal regulation of persons who have a secondary employment: duty hours, rest time. The problems and ways of improving the legislation for the purpose of the right to rest observance of persons working part-time are identified.

*Ключевые слова:* совместительство, рабочее время, время отдыха, право на отдых.

*Keywords:* secondary employment, duty hours, rest time, right to rest.

Провозгласив всенародным голосованием Российскую Федерацию социальным государством в ст. 7 Конституции РФ [3], российское общество тем самым наделило государственные органы функциями по разработке государственной политики в социальной сфере: обеспечение условий достойной жизни и развития человека, охрану труда и здоровья каждого отдельного гражданина.

Названные направления государственной политики реализуются непосредственно через иные, гарантированные Конституцией РФ, права и свободы человека и гражданина. Так, Конституцией РФ каждому гарантируется права: на свободный труд (ч. 1 ст. 37) и на отдых (ч. 5 ст. 37).

Представляется необходимым проанализировать указанные положения Конституции РФ. Так, ч. 5 ст. 37, на наш взгляд, содержит две самостоятельные нормы, первая из которых – «Каждый имеет право на отдых» – гарантирует всем без исключения российским гражданам право на отдых (дети, пенсионеры, индивидуальные предприниматели и т. д.), причем, причины и основания для отдыха могут быть любыми. Однако, второе положение, закрепленное ч. 5 ст. 37, устанавливает гарантии права на отдых исключительно для лиц, работающих по трудовому договору. При этом, право на отдых для работающих лиц реализуется путем ограничения продолжительности рабочего времени, предоставления работодателем работнику выходных и праздничных дней, оплачиваемых ежегодных отпусков. Отметим, что в данной формулировке конституционное право на отдых для лиц, работающих по трудовому договору, системно связано с гарантией свободного труда, закрепленного ч. 1 ст. 37 Конституции Российской Федерации.

Обратимся к нормам материального права, с помощью которых реализуется конституционное право на отдых. Отметим, что анализ отраслевого российского законодательства позволяет сделать вывод, что термин «право на отдых» применяется исключительно в сфере трудовых отношений и регулируется нормами трудового законодательства.

Одним из основных принципов правового регулирования трудовых отношений признается обеспечение права на отдых, что установлено в ст. 2 Трудового кодекса РФ [7]. Также, право на отдых прямо закреплено ст. 21 ТК РФ, при этом законодатель не уточняет, в каком

порядке работник может использовать данное право. Реализация права на отдых в трудовых отношениях происходит через установление законодателем требований, которые условно можно разделить на 2 группы:

1. Ограничение рабочего времени. К данной группе относятся: максимальная продолжительность рабочего времени (ст. 91 ТК РФ); продолжительности ежедневной работы (смены) (ст. 94 ТК РФ); оснований и количества рабочих часов при привлечении к сверхурочным работам (ст. 99 ТК РФ).

2. Установление оснований и продолжительности времени отдыха. К данной группе относятся: еженедельный непрерывный отдых (ст. 110, 111 ТК РФ); нерабочие праздничные дни (ст. 112 ТК РФ); ежегодный оплачиваемый отпуск (ст. 114, 115 ТК РФ); перерыв для отдыха и питания в течение рабочего дня (ст. 108 ТК РФ) и др.

В силу заявленной темы акцентируем внимание на особенности реализации права на отдых лицами, работающими по трудовому договору – совместителями.

Совместителями, исходя из положений статьи 282 ТК РФ, признаются лица, которые работают по трудовому договору в свободное от основной работы время. Другими словами, работник может работать по трудовым договорам, то есть выполнять другую работу, у нескольких работодателей (внешнее совместительство) либо у одного работодателя (внутреннее совместительство). Главное здесь, что работник выполняет другую работу в свободное от основной работы время.

Выше было рассмотрено, что реализация конституционного права на отдых осуществляется путем установления трудовым законодательством общих правил и гарантий, в частности, в ограничении максимальной продолжительности рабочего времени – не более 40 часов в неделю. В свою очередь, ст. 284 ТК РФ для совместителей также установлено ограничение продолжительности рабочего времени – не более 4 часов в день или не более половины месячной нормы рабочего времени, установленной для соответствующей категории работников. Исключения составляют случаи, когда работник свободен от исполнения обязанностей по основному месту работы, в такой период работник может выполнять трудовые обязанности по совместительству полный рабочий день.

Следует обратить внимание на формулировку ст. 282 ТК РФ, закрепляющей право работника на заключение трудовых договоров по совместительству с неограниченным числом работодателей, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Отметим, данное исследование не преследует цели раскрыть особенности регулирования труда совместителей, в связи с чем представляется нецелесообразным акцентировать внимание на ограничения и запреты при приеме на работу по совместительству отдельных категорий работников.

На наш взгляд, особого внимания заслуживает формулировка законодателя, регламентирующая в ст. 282 ТК РФ право работника заключать трудовые договоры по совместительству с неограниченным количеством работодателей. Проблема заключается в том, что работник может заключить любое количество трудовых договоров по внешнему совместительству, причем уведомлять каждого нового работодателя он должен только об основном месте работы. Не трудно представить, что, исходя из установленного требования ст. 284 ТК РФ о 4-часовом рабочем дне по совместительству, общее количество рабочих часов в сутки у нескольких работодателей может превысить 24 часа, что не является пределом. Каким образом должен в таком случае решаться вопрос о реализации права на отдых?

Аналогичная ситуация может сложиться при использовании работником права на полный рабочий день при работе по совместительству в период выходных дней по основному месту работы, предусмотренного ст. 284 ТК РФ. Общая картина такова: работодатель по основному месту работы обязан предоставить работнику выходные дни согласно ст. 111 ТК РФ, данную обязанность работодатель исполнил в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка организации; работник, в свою очередь, использует выходные дни для

работы по совместительству, в результате чего право на отдых предоставлено, но не реализовано, а по окончании выходных дней работник опять приступает к трудовым обязанностям по основному месту работы. Можно ли в таком случае признать труд такого работника полноценным, а его конституционное право на отдых – реализованным?

В этой связи считаю обоснованным внесение изменений в национальное трудовое законодательство. Представляется возможным дополнить актуальное содержание ст. 284 ТК РФ: «Продолжительность рабочего времени при работе по совместительству не должна превышать четырех часов в день» пресекающим условием: «...в совокупности, если работа осуществляется у нескольких работодателей».

Следует обратить внимание и на особенности реализации права на отдых отдельных категорий работников при работе по совместительству. Ранее был описан пример, когда работник по своему усмотрению лишает себя полноценного права на отдых. Иная ситуация возникает в случае применения отдельных положений, установленных Постановлением Минтруда РФ от 30.06.2003 № 41 «Об особенностях работы по совместительству педагогических, медицинских, фармацевтических работников и работников культуры» [6]. Они допускают установление продолжительности работы по совместительству более чем половина месячной нормы рабочего времени, установленной для соответствующей категории работников, что противоречит ст. 284 ТК РФ.

Так, пп. «б» п. 1 Постановления № 41 устанавливается, что продолжительность работы по совместительству для врачей и среднего медицинского персонала городов, районов и иных муниципальных образований, где имеется их недостаток, для младшего медицинского и фармацевтического персонала, для работников культуры, привлекаемых в качестве педагогических работников дополнительного образования, концертмейстеров, балетмейстеров, хормейстеров, аккомпаниаторов, художественных руководителей, может быть установлена в размере месячной нормы рабочего времени, исчисленной из установленной продолжительности рабочей недели. Из данной нормы следует, что вышеперечисленные категории работников могут привлекаться работодателем к исполнению трудовых обязанностей по совместительству на полную ставку помимо нагрузки по основной работе.

Более того, пп. «в» и «г» п. 2 Постановления № 41 вообще не признается совместительством и не требует заключения трудового договора педагогическая работа на условиях почасовой оплаты в объеме не более 300 часов в год; осуществление консультирования высококвалифицированными специалистами в учреждениях и иных организациях в объеме не более 300 часов в год. Отметим, что 300 часов в год – это значительная нагрузка на педагогического работника; для некоторых категорий педагогов и преподавателей это без малого половина всей годовой нагрузки. Так, норма часов учебной (преподавательской) работы, равная 720 часам в год за ставку заработной платы, устанавливается преподавателям организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования (согласно п. 2.8.2 Приказа Минобрнауки России от 22.12.2014 № 1601) [5].

Безусловно, возможность почасовой оплаты и непризнание законодателем таких отношений трудовыми лишает работника права на дополнительные отходы (ежегодный основной оплачиваемый отпуск), который должен предоставляться каждому работнику, работающему по трудовому договору, в том числе, по совместительству.

На наш взгляд, данные положения Постановления № 41 не только напрямую противоречат нормам федерального законодательства в части ограничения рабочего времени по совместительству, а также отсутствия права на отпуск в силу непризнания выполнения работы в пределах 300 часов совместительством, но и не позволяют реализовать конституционное право на отдых в полном объеме.

Таким образом, нормы пп. «б» п. 1 Постановления № 41 должны быть приведены в соответствии с ТК РФ в части ограничения пределов времени работы по совместительству, в

силу того, что перечисленные категории работников вправе реализовать свое конституционное право на отдых без какой-либо дискриминации.

Положения пп. «в» и «г» п. 2 анализируемого Положения следует признать совместительством со всеми вытекающими из этого правовыми последствиями: обязательное соблюдение ограничений рабочего времени по совместительству, предоставление гарантий, установленных трудовым законодательством для лиц, работающих по совместительству.

Право на отдых как естественное право любого человека является неотъемлемым правом, закрепленным в Конституции РФ. В свою очередь, Российская Федерация является членом мирового сообщества, в силу чего частью правовой системы РФ являются нормы международного права и международные договоры РФ. Так, в соответствии со ст. 24 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. [1] каждый человек имеет право на отдых и досуг, включая право на разумное ограничение рабочего дня и на оплачиваемый периодический отпуск. В ст. 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах [4] устанавливается право на отдых, досуг и разумное ограничение рабочего времени и оплачиваемый периодический отпуск, равно как и вознаграждение за праздничные дни.

Также в ст. 2 Европейской социальной хартии [2] право на отдых регламентируется путем установления нормальной продолжительности рабочего дня и рабочей недели и постепенного сокращения продолжительность рабочей недели в той мере, в какой это позволяет рост производительности труда и другие связанные с этим факторы (п. 1); обеспечивается еженедельный отдых, который, по мере возможности, должен совпадать с днем недели, признаваемым по традиции или обычаю соответствующей страны или региона днем отдыха (п. 5).

Не следует забывать, что право на отдых создает человеку необходимые предпосылки не только для развития личности, например, для самообразования, культурного просвещения, но и для возможности реализовать другие права и законные интересы, такие как: спорт, творчество, искусство, материнство и отцовство, семейные ценности и многое другое, что необходимо для существования человека.

Внесение предложенных изменений предполагает конкретизацию ограничений рабочего времени по совместительству, что станет гарантией реализации его конституционного права на отдых.

## Литература

1. Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. 05 апр.
2. Европейская социальная хартия (пересмотренная) : принята в г. Страсбурге 03.05.1996 // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4. С. 17–67.
3. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек.
4. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах : принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
5. О продолжительности рабочего времени (нормах часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников и о порядке определения учебной нагрузки педагогических работников, оговариваемой в трудовом договоре : приказ Минобрнауки России от 22.12.2014 № 1601 // Российская газета. 2015. 11 марта.
6. Об особенностях работы по совместительству педагогических, медицинских, фармацевтических работников и работников культуры : постановление Минтруда РФ от 30.06.2003 № 41 // Российская газета. 2003. 16 авг.
7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

УДК 347.72+346.56

*Босык О. И., Стражевич Ю. Н., Дядькин Д. С.  
Bosyk O. I., Strazhevich Yu. N., Dyadkin D. S.*

**СПОСОБЫ ВОССТАНОВЛЕНИЯ КОРПОРАТИВНОГО КОНТРОЛЯ В ОБЩЕСТВЕ  
С ОГРАНИЧЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ ПУТЕМ ВОЗВРАТА  
УТРАЧЕННОЙ ДОЛИ В УСТАВНОМ КАПИТАЛЕ**

**RESTORING METHODS OF CORPORATE CONTROL IN LIMITED LIABILITY  
COMPANY BY REGAINING LOST PARTICIPATORY SHARE**

В работе рассматриваются вопросы организации и совершенствования корпоративного контроля. Анализируется юридическая эффективность применяемых способов восстановления корпоративного контроля путем возврата утраченной доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью.

The article considers problems of organization and improvement of corporate control. The legal efficacy of methods used to restore corporate control by regaining the lost participatory share of a limited liability company are analysed.

*Ключевые слова:* корпорация, контроль, средства защиты, виндикация.

*Keywords:* corporation, control, security arrangements, vindication.

Восстановление корпоративного контроля как способ защиты гражданского права не называется ни в ст. 12 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ), ни в каком-либо еще законе. Сам термин «восстановление корпоративного контроля» впервые был использован Президиумом ВАС РФ в 2008 г., после чего его уже называют способом защиты корпоративных прав, суть которого в восстановлении права на долю уставного капитала [1, с. 352].

В п. 3 ст. 65.2 ГК РФ в 2014 г. было закреплено общее правило о восстановлении корпоративного контроля в коммерческих корпорациях: участник, утративший помимо своей воли в результате неправомерных действий других участников или третьих лиц права участия в корпорации, вправе требовать возвращения ему доли участия, перешедшей к иным лицам, с выплатой им справедливой компенсации, определяемой судом, а также возмещения убытков за счет лиц, виновных в утрате доли.

Указывая в ст. 65.2 ГК РФ на основной способ защиты корпоративных прав: «возвращение доли участия», законодатель не поясняет, с помощью каких правовых механизмов происходит это возвращение.

В доктрине гражданского права сложилось мнение о том, что восстановление корпоративного контроля формально представляет собой частный случай восстановления положения, существовавшего до нарушения права, а фактически является комплексным способом защиты гражданских прав, который в зависимости от конкретной ситуации может включать в себя разные способы защиты прав [2, с. 524].

Нами будут рассмотрены некоторые способы, которые можно использовать для возвращения доли участия в обществе с ограниченной ответственностью (далее – ООО, Общество).

По своей сути ООО – это объединение капиталов личного характера [4, с. 432]. В частности, личный характер проявляется в установлении для участников ограничений по распоряжению долями, с целью контроля над персональным составом участников общества.

В определении Конституционного Суда РФ от 03.07.2014 № 1564-О отмечается, что в ФЗ от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственности» (далее – ФЗ «Об ООО») предполагается такая важная особенность этого вида хозяйственного общества, как

стабильный состав его участников, число которых не должно быть более 50. Данное требование обусловлено тем, что в ООО сочетаются личностный и материальный элементы, в связи с чем нормативно-правовое регулирование их организации и деятельности, в отличие от норм акционерного законодательства, предоставляет участникам значительно более широкий выбор при определении их организационной структуры, установлении внутренних правил и процедур и решении других вопросов.

Право на долю в уставном капитале ООО является ключевым правом, так как только обладание долей дает лицу возможность принимать участие в формировании воли юридического лица (право корпоративного контроля). С утратой доли участник лишается корпоративного контроля. Как пишут М. П. Божко и Д. А. Галанцев «лишившись корпоративного контроля, теперь уже бывший участник общества должен направить все свои силы на решение двух взаимосвязанных проблем: с одной стороны, ему необходимо вернуть себе утраченное имущество (так называемую долю участия в юридическом лице), а с другой – он должен восстановить свои корпоративные права, которые не могут быть реализованы как раз из-за потери имущества» [3, с. 96].

Вполне естественно, что, исходя из правовой природы ООО, порядок перехода доли на уставной капитал общества от участника к другим лицам имеет существенное значение для взаимоотношений участников Общества. По смыслу п. 2 ст. 21 ФЗ «Об ООО» процедура оборота долей зависит от закрепленной в уставе Общества модели отчуждения доли в уставном капитале.

На практике не редки судебные споры, когда участник ООО, считая, что нарушены правила оборота долей, обращается с иском о защите своих прав. ФЗ «Об ООО» на этот случай предусматривает специальные способы восстановления корпоративного контроля.

Первый способ – это предъявление требования о переводе на себя прав и обязанностей покупателя доли (п. 18 ст. 21 ФЗ «Об ООО»). Данный способ применяется в случае, когда нарушается преимущественное право покупки доли, т. е. право купить долю участника вперед третьего лица, не являющемуся участником ООО (п. 4 ст. 21 ФЗ «Об ООО»). Этот способ защиты может быть реализован участником общества либо путем подачи самостоятельного иска, либо путем присоединения к иску, поданному другим участником.

Необходимо обратить внимание на то, что недобросовестные участники Общества могут обойти установленное законом императивное правило о преимущественном праве покупке. Это возможно, когда в уставе ООО не закреплен особый режим оборота долей, так как закон регулирует только процедуру продажи доли, а определение ограничений на отчуждение доли иным образом (дарение, обмен и т. п.) передает на усмотрение самих участников Общества.

Абзац 2 п. 2 ст. 21 ФЗ «Об ООО» закрепляет, что в уставе общества может быть установлен полный запрет на продажу или отчуждение иным образом участником своей доли третьим лицам, либо установлена необходимость получить согласие других участников общества на продажу или отчуждение иным образом участником своей доли третьему лицу. Заметим, что данное правило не раз становилось предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ (Определение от 21 декабря 2006 г. № 550-О, Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2014 № 1564-О), который указал, что эта норма является гарантией имущественных прав участников ООО и основана на необходимости соблюдения разумного баланса экономических интересов отдельных участников ООО и общества в целом.

Если участники общества не воспользовались возможностью закрепить в уставе правила оборота долей, то возможна ситуация легального захвата корпоративного контроля. Механизм такого злоупотребления выглядит следующим образом, вначале участник, не согласуя свои действия, дарит третьему лицу часть доли, т. е. тем самым вводит его в круг участников ООО. Далее, он, используя положения абз. 1 п. 2 ст. 21 ФЗ «Об ООО» (участник общества вправе осуществить отчуждение своей доли одному или нескольким участникам данно-

го Общества и согласие других на совершение такой сделки не требуется) продает ему уже оставшуюся часть доли, т. е. передает контроль над Обществом. Поскольку барьер против таких действий могли поставить только сами участники ООО в уставе, то отсутствие в нем каких-либо условий в отношении правил по отчуждению долей означает, что формально нарушений нет.

Нужно отметить, что данная ситуация нашла отражение в разъяснениях о притворной сделке, содержащихся в п. 88 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25: «Применяя правила о притворных сделках, следует учитывать, что для прикрытия сделки может быть совершена не только одна, но и несколько сделок. В таком случае прикрывающие сделки являются ничтожными, а к сделке, которую стороны действительно имели в виду, с учетом ее существа и содержания применяются относящиеся к ней правила (п. 2 ст. 170 ГК РФ)». Далее Пленум ВС РФ приводит пример с долей в Обществе: «если судом будет установлено, что участник ООО заключил договор дарения части, принадлежащей ему доли в уставном капитале общества третьему лицу с целью дальнейшей продажи оставшейся части доли в обход правил о преимущественном праве других участников на покупку доли, договор дарения и последующая купля-продажа части доли могут быть квалифицированы как единый договор купли-продажи, совершенный с нарушением названных правил. Соответственно, иной участник общества вправе потребовать в судебном порядке перевода на него прав и обязанностей покупателя».

Приведем пример из судебной практики, который не просто демонстрирует данный подход, но и указывает, на какие именно факты обращает внимание суд, решая, имеется ли нарушение корпоративных прав участников: «Суд установил и материалами дела подтверждается, что согласно договорам дарения от 24.07.2013, Н. были подарены доли в уставном капитале ООО «НИЛ» Ш. в размере 1 % и Ф. в размере 1 %, а 03.09.2013 между Н. и Ф. был заключен договор купли-продажи последнего доли в уставном капитале ООО «НИЛ» в размере 8 %, что свидетельствует о том, что воля сторон была направлена в конечном итоге на возмездное отчуждение всех принадлежащих Н. долей в уставном капитале общества (10 %)».

Кроме того, суд учел, что о притворности указанных договоров и направленности воли ответчиков на возмездное отчуждение всех долей свидетельствуют крайне незначительный промежуток времени между заключением обоих договоров, незначительное количество подаренной доли по сравнению с количеством проданных долей (1 : 9), отсутствие между ответчиками личных и/или хозяйственных, деловых отношений или иных отношений, которыми мог бы быть обусловлен безвозмездный характер первого договора.

Таким образом, в рассматриваемом случае договор дарения третьему лицу части доли в уставном капитале общества и последующий договор купли-продажи оставшейся части доли указанному лицу правомерно квалифицированы судом как единый договор купли-продажи. При этом, сделка по дарению незначительного количества долей совершена с целью обойти установленные уставом общества ограничения на свободное отчуждение долей третьим лицам» (Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 29.11.2016 № Ф10-4313/2016 по делу № А35-8091/2013).

Второй специальный способ восстановления корпоративного контроля предусмотрен для тех участников ООО, которые урегулировали в уставе оборот долей, т. е. либо ввели запрет на отчуждение или согласование отчуждения доли. Здесь применяется такой способ защиты как переход доли к Обществу (абз. 3 п. 18 ст. 21 ФЗ «Об ООО»), которое должно ее в дальнейшем реализовать. Таким образом, если этот иск подает участник ООО, то он действует в интересах Общества (косвенный иск).

В судебной практике нередко истцы неверно толкуют положения ФЗ «Об ООО» и при нарушении процедуры отчуждения доли третьему лицу, выбирают неверный способ защиты прав, в результате чего иски остаются без удовлетворения. Например, это требование о переводе прав одаряемого на другого участника Общества. В Постановлении

ФАС Северо-Кавказского округа от 08.02.2012 по делу № А32-5757/2011 указывается, что «перевод прав одариваемого законом не предусмотрен». Также неверным будет требование о признании совершенной сделки недействительной и применения реституции. Так, в Постановлении ФАС Дальневосточного округа от 06.11.2012 № Ф03-4917/2012 по делу № А59-5430/2011 отмечается: «отчуждение доли в уставном капитале общества по иным основаниям к третьим лицам с нарушением порядка получения согласия участников общества не влечет за собой недействительности такой сделки, а последствием такого нарушения является право участника или общества потребовать в судебном порядке передачи доли обществу».

Важным является и тот факт, что в случае, когда участник обращается с иском о защите своего нарушенного преимущественного права покупки доли, то он принимает на себя обязательство возместить покупателю расходы по ее приобретению. В случае же косвенного иска, направленного на защиту интересов Общества, расходы, понесенные приобретателем доли в связи с ее приобретением, возмещаются лицом, которое произвело отчуждение доли с нарушением правил (абз. 3 п. 18 ст. 21 ФЗ «Об ООО»).

Поскольку в силу п. 1 ст. 93 ГК РФ переход доли участника общества к другому лицу допускается на основании сделки, то общие основания, установленные ГК РФ о признании сделок недействительными, являются и основаниями для признания недействительными сделок с долями в ООО.

Следовательно, способом восстановления корпоративного контроля является применение реституции по недействительной сделке. А. А. Маковская считает, что реституция является одним из наиболее простых и эффективных способов возврата корпоративного актива [5, с. 106–121].

Реституция как основное последствие недействительности сделки заключается в том, что, по общему правилу, сторона, которая получила что-либо по сделке, должна вернуть контрагенту полученное в натуре (п. 2 ст. 167 ГК РФ).

Право обратиться в суд с исковым требованием о реституции доли при оспоримости сделки следует считать классическим субъективным правом, и оно может быть удовлетворено только в случае, если оспариваемой сделкой нарушены права или охраняемые законом интересы истца. В том случае, если с иском о признании недействительной сделки и применение реституции обращается бывший участник ООО, то наиболее распространенными основаниями для подачи иска является порок воли, к которым относятся: заблуждение, обман, насилие, угроза, недееспособность. Суды отказывают в удовлетворении требований о признании сделки с долей в ООО недействительной при установлении, что спорная доля уставного капитала не была утрачена в результате каких-либо противоправных действий третьих лиц или иным образом помимо воли продавца (Определение ВС РФ от 18.08.2017 г. по делу № 301-эс17-7265).

С требованием о применении реституции как последствия признания недействительной сделки по отчуждению доли может выступить и участник Общества, который непосредственно в сделке участия не принимал. Так, имеется ряд дел, когда с иском о признании недействительными сделок по дарению долей в ООО обращались участники по той причине, что считали, что сделка являлась злоупотреблением права, направленным на причинение вреда Обществу. Если обратиться к судебным актам (Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 10.04.2015 № Ф03-821/2015 по делу № А73-174/2014, Постановление ФАС Северо-Западного округа от 25.02.2014 по делу № А56-14842/2013, Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 29.09.2014 по делу № А14-3071/2013), то можно увидеть, что во всех случаях дарение доли происходило после того, как против дарителя подан иск об исключении его из общества. Суды, защищая права участников общества, признавали недействительным договор дарения доли. При этом они указывали, что объективных причин для совершения дарения у участника не имелось, далее суды ссылались на ст. 10 ГК РФ – злоупотребление правом, а именно, что «заключение договора дарения доли было про-

изведено исключительно с целью причинения вреда истцу». На основании этого они признавали ничтожность дарения по основаниям ст. 168 ГК РФ.

Желание использовать реституцию возникает не только у добросовестных участников ООО с целью защиты корпоративных прав, но и у недобросовестных, имеющих своей целью вернуться в число участников Общества и получить обратно корпоративный контроль. В этой связи интересны следующие примеры. В первом случае, участник общества, занимая в обществе должность генерального директора, подал заявление о выходе из общества, затем заключил соглашение о расчетах без ведома остальных участников, по которому к нему в счет стоимости его доли перешло наиболее ликвидное имущество общества. После того, как другие участники признали это соглашение недействительным и обязали вернуть имущество, этот участник подал иск об обязанности возратить в его собственность долю в уставном капитале общества. Свое требование он основывал на том, что у общества перед ним возникло обязательство по возврату исполненного по недействительной сделке. В данном деле суд встал на стороны Общества и сделал вывод, что доля вышедшего участника перешла к обществу не на основании признанного недействительным договора о расчетах, а на основании его заявления о выходе, следовательно, при признании договора о расчетах недействительным эта доля возврату не подлежит (Постановление ФАС Северо-Западного округа от 30.10.2012 по делу № А44-6042/2011). В другом аналогичном деле суд указывает, что реституция в данном случае сводится к возврату сторон в первоначальное положение, которое выражается в повторном возникновении у выбывшего участника права требовать от общества выплаты ему действительной стоимости доли, а для ООО – в обязанности произвести истцу все необходимые выплаты. Применение двусторонней реституции не влечет отмену правовых последствий, порожденных заявлением истца о выходе из состава участников Общества, и не восстанавливает его в этом статусе (Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 28.02.2008 по делу № А31-1450/2007-20).

Еще один классический способ восстановления корпоративного контроля – это подача в отношении утраченной доли (части доли) виндикационного иска, он указан в абз. 1 п. 17 ст. 21 ФЗ «Об ООО».

Как показывает судебная практика, случаи, когда используется именно виндикационный иск для возврата доли, очень часты. К такому способу защиты прибегают, в частности, когда общество продает третьему лицу долю выбывшего участника, который впоследствии доказывает, что он действующий участник и передача его доли была незаконна. Например, участник был исключен из ООО на основании решения суда, его доля продана третьему лицу, но решение об исключении из общества в последствие было признано незаконным и участник возвращает свою долю (Определение Верховного Суда РФ от 24.01.2018 № 307-ЭС17-20721 по делу № А05-111/2017). В других случаях выбывшие участники доказали, что их доли к обществу не перешли и их продажа незаконна, так как в первом случае не было подано заявление о выходе из ООО (Определение Верховного Суда РФ от 15.01.2018 № 308-ЭС16-6601 по делу № А53-2973/2015), а во втором подпись на заявление была фальсифицирована (Определение Верховного Суда РФ от 24.10.2017 № 309-ЭС17-15722 по делу № А60-28494/2016).

Завершая рассмотрение способов возврата корпоративного контроля в ООО путем возврата утраченной доли в уставном капитале, можно отметить следующее. Во-первых, участники Общества наделены возможностью самозащиты своих прав путем закрепления в уставе правил по обороту долей. Во-вторых, можно использовать как общие способы защиты гражданских прав (реституция, виндикация), так и специальные, предусмотренные для ООО (перевод прав и обязанностей покупателя, передача доли обществу). В-третьих, способы защиты могут быть использованы как участником Общества, который считает, что он лишился корпоративного контроля (прямой иск), так и участниками, которые считают, что нарушены интересы самого Общества (косвенный иск). В-четвертых, выбор конкретного способа защи-

ты зависит не только от обстоятельств дела, но и от имеющихся императивных законодательных правил о необходимости в определенных ситуациях использовать специальный способ защиты, так как в противном случае требование не будет удовлетворено.

### **Литература**

1. Андреев В. К., Лаптев В. А. Корпоративное право современной России : моногр. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2017. 352 с.
2. Бадулина Е. В., Беляев К. П. Гражданский кодекс Российской Федерации. Юридические лица: постатейный комментарий к главе 4. М. : Статут, 2014. 524 с.
3. Божко М. П., Галанцев Д. А. Семь уроков корпоративных конфликтов. М. : Проспект, 2018. 96 с.
4. Гаврилюк О. М., Гайдаенко Н. И., Грачев Д. О. Юридические лица в гражданском праве зарубежных стран : моногр. // Институт законодательства и сравнительного правоведения. М. : Инфра-М, 2015. 432 с.
5. Маковская А. А. Восстановление корпоративного контроля в системе способов защиты корпоративных прав // Вестн. ВАС РФ. 2009. № 1. С. 106–121.

УДК 343.915(470)

Гребнева Н. Н.  
Grebneva N. N.

**ИНСТИТУТ МЕДИАЦИИ В ОТНОШЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ  
В РОССИЙСКОМ УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ**

**MEDIATION INSTITUTION IN RESPECT OF JUVENILES  
IN THE RUSSIAN CRIMINAL PROCEDURE**

В статье рассматриваются вопросы гуманизации современного уголовного и уголовно-процессуального законодательства России, анализируются комплексы мероприятий, проводимые по стране службами примирения (медиации), обосновывается необходимость законодательного закрепления института медиации в уголовном судопроизводстве по делам о преступлениях несовершеннолетних.

The article considers the humanization of the contemporary criminal and criminal procedure legislation of Russia, analyzes the series of actions conducted by the reconciliation (mediation) services, and justifies the need for legislative consolidation of the mediation institution in criminal proceedings in cases of juvenile crimes.

*Ключевые слова:* уголовный процесс, примирение сторон, служба медиации, несовершеннолетний правонарушитель.

*Keywords:* criminal procedure, reconciliation of the parties, mediation service, juvenile delinquent.

В последние несколько лет российский законодатель предпринимает значительные усилия в направлении гуманизации уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Этот процесс выражается в декриминализации некоторых составов (например, ст. 130 Уголовного кодекса РФ – далее по тексту УК РФ), введении составов преступлений с административной преюдицией (например, ст. 158.1 УК РФ), и, конечно же, расширении сферы применения институтов освобождения от уголовной ответственности и прекращения уголовных дел. Так, по данным Верховного суда РФ, в результате принятия Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 323-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» только в первом полугодии 2017 г. судами по основаниям, предусмотренным ст. 76.2 УК РФ, было освобождено от уголовной ответственности с назначением в качестве иной меры уголовно-правового характера судебного штрафа 7 335 лиц, в т. ч. 239 несовершеннолетних [3]. Но, однако же, все сделанное не является достаточным. Верховным судом России в октябре 2017 г. разработан законопроект о внесении изменений в УК РФ и Уголовно-процессуальный кодекс РФ (далее – УПК РФ). В данные кодексы планируется ввести понятие уголовного проступка, а также определить процессуальный порядок применения мер воздействия на лицо его совершившего. Мы же считаем, что также назрела необходимость проработать законодателю вопрос о возможности применения в уголовном судопроизводстве института медиации. И начинать надо с института несовершеннолетних правонарушителей.

Уровень и состояние преступности среди несовершеннолетних является важным показателем развития общества в отдельно взятой стране. Если обратиться к статистике, то можно заметить, что еще три – четыре года назад суды преимущественно назначали несовершеннолетним наказание в виде лишения свободы условно, в настоящее же время органы право-

судия все чаще выносят постановления о прекращении уголовных дел в отношении несовершеннолетних в связи с примирением с потерпевшим. Следовательно, напрашивается вывод, что российское правосудие в отношении несовершеннолетних меняется в направлении от карательной к воспитательной функции юстиции. Согласимся с мнением О. Н. Сошиной, что «сегодня, когда практика медиации в мире получает все большее распространение, тем более в случаях, когда в качестве правонарушителя выступает несовершеннолетний, именно восстановительный подход является наиболее отвечающим ценностям справедливого и гуманного правосудия: идеи осознания, принятия ответственности и заглаживания вреда правонарушителем, исцеления жертв, участия ближайшего окружения в решении проблем, вызванных преступлением» [5, с. 31].

Указом Президента РФ «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг.» [2] разработаны меры, направленные на создание системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружественного к ребенку правосудия. В частности, в направлении дружественного к ребенку правосудия предусматривается развитие сети служб примирения в целях реализации восстановительного правосудия, организация школьных служб примирения, нацеленных на разрешение конфликтов в образовательных учреждениях, профилактику правонарушений детей и подростков. В рамках вышеуказанной Стратегии, Правительством России внедрена Концепция развития до 2017 г. сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия, в том числе в отношении детей, совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность в Российской Федерации [1].

В среднем по России за один год выносится более сорока тысяч решений о том, что в возбуждении дела отказано в виду недостижения ребенком возраста уголовной ответственности. Такое количество не урегулированных конфликтов позволяет удостовериться в повышенном уровне преступности среди малолетних. Зачастую наше правосудие с карательным способом воздействия на правонарушителя, в отношении несовершеннолетних не помогает, а лишь ухудшает положение детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Медиативный подход разрешения конфликтов рассчитан на то, чтобы социальный статус несовершеннолетнего правонарушителя не был изменен, чтобы не допустить «навешивания ярлыков» на ребенка, которые могут оказать негативное влияние на его дальнейшую жизнь.

Попытки внедрения института медиации в уголовный процесс в отношении несовершеннолетних были предприняты некоторыми субъектами России еще до вступления в действие федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», который, как известно, не предусматривает медиации в уголовном процессе. Так в Ростовской области была специально обучена и подготовлена группа медиаторов. Мировые судьи города Ростова-на-Дону и некоторых районов области знакомили граждан, изъявивших свое желание на проведение медиации, о процедуре ее проведения, правах и обязанностях сторон, а также о последствиях применения медиации. В районных (городских) судах Ростовской области были созданы специальные кабинеты для примирения. В такого рода комнаты примирения за круглый стол приглашались участники процесса и помощник судьи, у которого имелись функции социального работника, для проведения процедуры примирения с использованием медиативных технологий.

В августе 2015 г. в Липецкой области было принято решение о развитии служб примирения (медиации). Деятельность служб направлена на работу с подростками, совершившими правонарушения, преступления и общественно-опасные деяния. В реализации проекта активное участие принимают судьи Липецкой области. За 2016 г. судами в области с применением процедуры медиации было рассмотрено 27 уголовных дел о преступлениях, совершенными несовершеннолетними, что составило 10,5 % от общего количества всех уголовных дел по преступлениям несовершеннолетних. Все 27 производств, по которым проводилась процедура медиации, были прекращены в связи с примирением с потерпевшим. Работа медиато-

ров существенно повлияла на сокращение детской преступности. Так, по данным УМВД России по Липецкой области в 2016 г. по сравнению с 2015 г. на 10,1 % сократилось количество преступлений, совершенных несовершеннолетними; на 9,7 % сократилось количество несовершеннолетних лиц, совершивших преступления; на 16,9 % сократилось количество несовершеннолетних, совершивших преступления повторно; на 24,5 % сократилось количество несовершеннолетних потерпевших [4].

В настоящее время суды начали объединяться с другими специалистами (психологами, социальными работниками, медиаторами) и вместе создавать новые технологии борьбы с преступлениями несовершеннолетних. Среди юристов эти новые методы стали называться «ювенальные технологии». В 2009 г. в России была создана Всероссийская ассоциация восстановительной медиации. Именно этой ассоциацией впервые были разработаны Стандарты, созданные как практический материал, инструкция к действию для медиаторов и других специалистов, заинтересованных в использовании медиации [6]. Конфликты, требующие разрешения, могут поступать в органы восстановительной медиации из различных ведомств: комиссий по делам несовершеннолетних и защите их права, административных органов, учреждений социальной защиты, правоохранительных органов, суда, образовательных учреждений, а также от граждан. Суд и служба примирения заключают между собой программу сотрудничества, по которой после поступления дела в службу медиации, по конкретному случаю назначается ответственный медиатор, обязанности которого заключаются в создании всех условий для обсуждения сторонами вопроса о процедуре, сроках, условиях заглаживания вреда. В случае достижения сторонами обоюдного согласия по всем вопросам примирения, составляется примирительное (или медиативное) соглашение. Данное соглашение передается судье, приобщается к материалам уголовного дела, судья учитывает содержание соглашения при принятии решения.

В настоящее время в состав ассоциации входят представители четырнадцати субъектов РФ, в том числе и Ханты-Мансийский автономный округ. К сожалению, по статистической информации, представленной на сайте Всероссийской ассоциации восстановительной медиации, именно в Ханты-Мансийском автономном округе наименьшее количество обращений в службу примирения, которая в нашем округе всего одна. Так, например, в Архангельской области в течение 2014 г. зафиксирован 331 случай обращения в службы примирения, из них 126 дел направлено органами предварительного расследования, судебными органами – 47, органами внутренних дел в лице специализированных подразделений по делам несовершеннолетних – 55, 90 – комиссией по делам несовершеннолетних, 9 обращений граждан и т. д.; в Пермском крае зарегистрировано 326 случаев, в Москве 104 случая, в Новосибирской области 58 случаев, в Тюменской области 33 случая и в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре всего 3 случая, из которых 2 случая обращения граждан и 1 материал направлен из комиссии по делам несовершеннолетних [7]. Проблема здесь, как нам видится, заключается не в самом процессе медиации либо в ее законодательном регулировании, а в правовом просвещении, граждане не просто не хотят искать компромисса, они даже не знают о таком способе разрешения конфликтов.

Таким образом, мы можем констатировать, что в некоторых субъектах РФ институт медиации, либо отдельные его элементы (например, специальные комнаты примирения в судах), существуют и применяются в отношении несовершеннолетних, что является весьма положительной тенденцией развития уголовного процесса в целом. Институт медиации становится реальной возможностью подростка, совершившего правонарушение и осознавшего свою вину, урегулировать конфликт с потерпевшей стороной еще на стадии разбирательства по делу.

Считаем, что законодательное внедрение института медиации целесообразнее осуществлять поэтапно: первоначально медиация должна стать альтернативным механизмом уголовного преследования несовершеннолетних, когда уголовный конфликт (уголовное де-

ло) с участием несовершеннолетнего передается из службы дознания медиатору центра примирения. При помощи медиатора разрешаются все вопросы по заглаживанию вреда и примирения сторон, но окончательное решение по делу принимает суд. В дальнейшем, благодаря предполагаемым положительным результатам применения, медиация получит свое законодательное и общественное признание и будет использоваться по всем уголовным делам о преступлениях небольшой и средней тяжести, а в перспективе и по уголовным проступкам (когда данный институт получит свое законодательное закрепление в УК и УПК РФ).

### Литература

1. Концепция развития до 2017 г. сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность в РФ : распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2014 г. № 1430-р // Российская газета. 2007. № 51 (4314).
2. О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг. : указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.
3. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка» // Официальный сайт Верховного суда РФ. URL : <http://vsrf.ru/documents/own/24308/> (дата обращения: 05.01.2018).
4. Развитие медиации в Липецкой области // Сайт ФГБУ Федеральный институт медиации. URL: <http://fedim.ru/mediatsiya-v-rossii/mediatsiya-v-lipetskoj-oblasti/> (дата обращения: 06.11.2017).
5. Сошина О. Н. Психологизация конфликта и медиация в уголовном процессе в современной России: перспективы развития // Уголовный процесс. 2014. № 3. С. 31–42.
6. Стандарты восстановительной медиации. Разработаны и утверждены Всероссийской ассоциацией восстановительной медиации. 17 февраля 2009 г. URL: <http://www.pandia.ru/text/77/158/23167.php> (дата обращения: 06.01.2018).
7. Судебно-правовая реформа: общественный центр. Мониторинг восстановительных практик URL: <http://sprc.ru/wp-content/uploads/2015/06/Vestnik-12.pdf#page=129&zoom=auto,-107,807> (дата обращения: 06.01.2018).

УДК 342.565.2(470)

Гулик А. Г.  
Gulik A. G.

## ГЕРМЕНЕВТИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ ПРАВА КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### HERMENEUTICAL IMPLEMENTATION FEATURES OF LEGAL RULES BY THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

В настоящей статье рассматривается деятельность Конституционного суда РФ по осуществлению толкования Конституции в герменевтическом аспекте. Проводится теоретико-правовой анализ статуса Постановлений Конституционного суда РФ, изучается механизм защиты прав граждан в случае расхождения позиций Конституционного суда РФ и международных судебных учреждений. Делается вывод об особой роли Конституционного суда в герменевтике в юридической науке.

The article is devoted to the Constitutional Court of the Russian Federation practice implementing the interpretation of the Constitution in the hermeneutics. A theoretical and legal analysis of the status of the Constitutional Court Ruling is conducted; the mechanism for defending rights of citizens in the event of a divergence of views between the Constitutional Court of the Russian Federation and international judicial bodies is studied. It is concluded that the Constitutional Court has the special role in hermeneutics and legal science.

*Ключевые слова:* герменевтика, Конституционный суд РФ, толкование, реализация норм права.

*Keywords:* hermeneutics, Constitutional Court of the Russian Federation, interpretation, legal rules implementation.

Одним из наиболее актуальных, объединяющих современную юридическую науку и практику, является вопрос объективной, соответствующей законам и принципам естественного права, реализации норм. Ее осуществлению предшествуют такие интеллектуально-юридические процессы, как формирование понимания, интерпретации и толкования норм права, применимых к каждому рассматриваемому случаю. По нашему мнению, совокупность вышеперечисленного, с учетом особых методологических оснований, представляет собой герменевтику в юридической науке. Тем самым, автор настоящей статьи не разделяет известных в настоящее время научных позиций по вопросу о сущности герменевтики в юридической науке, к которым относятся, в частности, представления о герменевтике как о методе либо приеме толкования юридических норм или интерпретации правовых явлений, об отдельном методологическом направлении либо о науке, изучающей способы установления смысла норм права. Данная позиция более подробно изложена и обоснована в изданных ранее статьях автора, в частности [2, с. 346–351].

Ввиду того, что стремительно трансформирующиеся современные реалии практического развития права требуют их научного осмысления и выработки теоретического обоснования последствий, герменевтика в юридической науке получает все более важное значение – впервые в истории своего развития.

Различные практические проявления герменевтических элементов и особенностей, в частности – конфликтов интерпретаций и их разрешения, наблюдаются во всех отраслях права – как в материальных, так и в процессуальных. Однако наибольший интерес, на наш взгляд, представляет собой изучение особенностей герменевтики в части реализации норм российского права Конституционным судом РФ.

Изначально необходимо отметить высокий статус решений, выносимых Конституционным судом РФ. Как указано в ст. 79 ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации», «решение Конституционного суда Российской Федерации окончательно и не подлежит обжалованию. Решение Конституционного суда Российской Федерации, вынесенное по итогам рассмотрения дела, назначенного к слушанию в заседании Конституционного суда Российской Федерации, вступает в силу немедленно после его провозглашения. Постановление Конституционного суда Российской Федерации, принятое в порядке, предусмотренном ст. 47.1 настоящего Федерального конституционного закона, вступает в силу со дня его опубликования ... . Иные решения Конституционного суда Российской Федерации вступают в силу со дня их принятия» [6]. Кроме того, в каждом выносимом Постановлении Конституционного суда РФ указывается, что оно окончательно, не подлежит обжалованию, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами [7]. Обладание столь высокими герменевтическими полномочиями налагает на рассматриваемый субъект соответствующие обязанности по проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле и признанию конституционными либо неконституционными нормативно-правовые акты, либо их отдельные положения, которые, непосредственно после вынесения Постановления Конституционным судом, утрачивают свою силу [4, ст. 125]. Таким образом, Конституционный суд РФ в герменевтическом аспекте является непосредственным субъектом толкования, чьи решения подлежат незамедлительной реализации. Более того, среди практиков и теоретиков-конституционалистов широко распространено мнение о том, что поскольку «итоговые решения Конституционного суда Российской Федерации связаны с толкованием Конституции, их юридическая сила превышает силу любого закона, а соответственно, практически равна юридической силе самой конституции, которую уже нельзя применять в отрыве от итоговых решений Конституционного суда, относящихся к соответствующим нормам, и тем более вопреки этим решениям» [3, с. 133].

В том случае, когда граждане обращаются в Конституционный суд, рассматривая его в качестве высшей инстанции, обеспечивающей сохранность и соблюдение их конституционных прав и свобод, на стадии вынесения им решения, герменевтический процесс, как правило, успешно завершается выявлением соответствия либо несоответствия оспариваемого нормативно-правового акта, либо его положения Конституции. В данной связи следует согласиться с мнением доктора юридических наук, профессора, начальника Управления международных связей и обобщения практики конституционного контроля Секретариата Конституционного суда РФ С. Л. Сергеевича следующего характера: специфика герменевтики «состоит в очевидном наличии регулятивной составляющей в итоговом акте конституционного судопроизводства, что придает этому акту характеристики нормативного акта. При этом если в случае признания нормативного положения не соответствующим Конституции РФ мы сталкиваемся с иллюстрацией деятельности Конституционного суда в качестве «негативного» законодателя, ограничивающегося дисквалификацией нормы ..., то при конституционно-правовом истолковании происходит фактическая артикуляция новой, судебной нормы» [8, с. 284–285]. Таким образом, герменевтика приобретает свойство цикличности, обеспеченное посредством деятельности Конституционного суда.

Однако, если граждане обращаются за дальнейшей защитой своих прав и свобод в международные учреждения, это может повлечь возникновение новых конфликтов интерпретаций между КС РФ и международными судебными органами ввиду различного социокультурного подхода при установлении пределов действия законов в сфере прав человека.

Важное значение при этом имеет ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, в соответствии с которой, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, а если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные

законом, то применяются правила международного договора. Данная часть Конституции РФ устанавливает юридическую силу норм международного права, одновременно ее ограничивая – указанием на применение норм, закрепленных в международных договорах РФ, прошедших многоуровневую процедуру ратификации.

С формально-юридической точки зрения, решения международных судебных учреждений не являются международным договором РФ, в связи с чем, статус решений Европейского суда по Правам Человека, например, долгое время в герменевтическом плане оставался неясным: с одной стороны, общеизвестно, что главной целью создания и функционирования ЕСПЧ является обеспечение соблюдения прав и свобод людей и организаций, закрепленных в Конвенции по защите прав человека и основных свобод, в связи с чем, издаваемые им акты должны трактоваться безусловно и непосредственно, как акты толкования. С другой стороны, как утверждает М. Я. Любченко, «правовые позиции ЕСПЧ по толкованию норм Конвенции, содержащиеся в его ставших окончательными постановлениях, по своей юридической силе наиболее соотносимы с феноменом, получившим название «мягкое право» (soft law)» [5, с. 256]. Содержание последнего термина коррелирует с его буквальным переводом: «мягкое право», т. е. акт рекомендательного характера, которому императивность не свойственна. Неоднозначность герменевтического статуса постановлений ЕСПЧ с теоретической точки зрения на практике повлекло реализацию норм права ad hoc, вне рамок устойчивого механизма по их реализации.

Существование длительных конфликтов интерпретаций норм отечественного конституционного и международного (преимущественно – европейского) права привело к тому, что Конституционный суд РФ сформировал герменевтический механизм по разрешению конфликтов интерпретаций, которые могут возникнуть в связи с противоречием решений ЕСПЧ основам конституционного строя РФ. Данная процедура получила правовое закрепление в Постановлении КС РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», п. 1 и 2 ст. 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой ст. 11, п. 4 части четвертой ст. 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ч. 1 и 4 ст. 13, п. 4 ч. 3 ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, ч. 1 и 4 ст. 15, п. 4 ч. 1 ст. 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и п. 2 части четвертой ст. 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» [9], в котором предусмотрена возможность неисполнения решений ЕСПЧ в случае, если они основаны на противоречащем Конституции РФ истолковании Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Представляется, что для герменевтики в отечественной юридической науке данное Постановление обладает важным значением, поскольку устанавливает практический механизм по разрешению конфликтов интерпретаций на наиболее высоком уровне.

Важность достижений герменевтики подтверждается практикой взаимодействия и взаимовлияния национальных судов и международных судебных органов. В частности, Европейский суд по Правам Человека «в деле Отто-Премингер против Австрии, рассуждая о том, что интерпретация и применение конкретной нормы Конвенции возможны в контексте всего ее текста, особо отметил важность интерпретации в гармонии с логикой Конвенции» [1], основанной на всеобщем признании основных нравственных, культурных и социальных ценностей. А это является существенным стимулом для дальнейшей разработки настоящей проблематики.

На основании вышеизложенного, можно прийти к выводу о том, что Конституционный суд в российской юридической науке и практике является органом, посредством которого образом, наиболее полно сочетающим практичность и академичность, воплощается механизм установления понимания, толкования и реализации норм права в наиболее полном се-

мантико-юридическом значении. Кроме того, именно в рамках деятельности Конституционного суда РФ на практике осуществляется разрешение одной из основных проблем герменевтики – «конфликта интерпретаций», что, безусловно, является важным в аспекте обоснования взаимосвязи теоретической и практической герменевтики, а также выступает как предпосылка для доктринального развития механизма по разрешению конфликтов интерпретаций и иных герменевтических сложностей.

### Литература

1. Гаджиев Х. Взаимодействие Европейского суда по правам человека и конституционных судов (эволюционная интерпретация Конвенции). URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Conferences/Documents/2016Najiyev.docx> (дата обращения: 08.02.2018).
2. Гулик А. Г. Преемственность и новизна в концепциях герменевтики в современной отечественной юридической науке // Вестн. Северо-Кавказского Гуманитарного Института. 2017. № 4. С. 346–351.
3. Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI в. М. : Норма, 2008. 592 с.
4. Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.constitution.ru> (дата обращения: 08.02.2018).
5. Любченко М. Я. Постановления Европейского суда по правам человека как «мягкое право» (soft law) // Вестн. гражданского процесса. 2017. № 3. С. 256–270.
6. О Конституционном суде Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/Cons\\_doc\\_LAW\\_4172/](http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_4172/) (дата обращения: 14.03.2018).
7. Постановление Конституционного суда РФ по делу о проверке конституционности ст. 7 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», п. 1 и 2 ст. 25 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», ст. 1102 и 1109 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Н. Н. Горностаевой от 26.02.2018 г. № 10-П/2018 URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision317550.pdf> (дата обращения: 14.03.2018).
8. Сергевнин С. Л. Правовая герменевтика в контексте конституционного правосудия // Юридическая герменевтика в XXI веке : моногр. ; под общ. ред. Е. Н. Тонкова, Ю. Ю. Ветютнева. СПб. : Алетейя, 2016.
9. Шувалова М. КС РФ vs. ЕСПЧ, или Как на практике реализуется приоритет Конституции РФ перед решениями Страсбургского суд. Доступ из справ.-прав. системы Гарант.Ру.

УДК 347.254

Дядькин Д. С., Усольцева Н. А.  
Dyadkin D. S., Usoltseva N. A.

**ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СТАТУСА АПАРТАМЕНТОВ  
В КАЧЕСТВЕ ПОМЕЩЕНИЙ ДЛЯ ПРОЖИВАНИЯ ГРАЖДАН**

**PROBLEMS OF STATUS DETERMINING OF APARTMENTS  
AS ACCOMMODATION FOR CITIZENS**

Статья посвящена вопросам правового статуса жилых помещений, а также нежилых помещений, пригодных для временного проживания. Авторами изучено понятие апартментов и многофункциональных зданий. В статье анализируется проблема существования и использования понятия нежилых помещений в жилищных отношениях и поднимаются вопросы, связанные с необходимостью изменения классификации и признаков жилых помещений.

The article is devoted to the legal status issues of residential premises, as well as non-residential, suitable for temporary accommodation. The authors studied the concept of apartments and mixed-use buildings. The article analyzes the problem of existence and use of non-residential premises concept in housing relations and raises issues related to the change need of classification and features of living quarters.

*Ключевые слова:* жилое помещение, нежилое помещение, апартменты.

*Keywords:* residential premises, non-residential premises, apartments.

На протяжении последних нескольких лет бурную дискуссию в юридической среде вызывает такое понятие как нежилые помещения, а именно апартменты, студии и т. д. Основная проблема, из-за которой существенно возрос интерес к данному понятию, вызвана тем, что его стали использовать для обозначения помещений, передаваемых гражданам, в категории «жилых» помещений. Основной вопрос, возникающий в связи с этим, – являются ли данные помещения однозначно нежилыми и насколько допустимо их использования для реализации отдельных жилищных договоров.

Для оценки статуса и признаков апартментов как нежилого помещения, стоит остановиться на признаках жилого помещения, закрепленных в законодательстве Российской Федерации. А именно ст. 15 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) [2] содержит следующее:

«Жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (далее – требования))».

Соответственно, основными законодательными критериями жилого помещения можно назвать – изолированность помещения, пригодность для постоянно проживания, соответствие установленным требованиям и статус недвижимого имущества. При этом пригодность для постоянного проживания является одним из важнейших критериев, и привязывается к возможности проживания в помещении в течение всех сезонов года [13].

Сами требования к жилому помещению закреплены в разделе II Постановления Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» (далее – Постановление № 47) [6], причем можно отметить, что закрепленные требования охватывают

частично и строительные, и технические, и санитарные сферы, определяя в том числе и требования исходя из условий и признаков комфортности жилого помещения.

Статья 16 ЖК РФ содержит исчерпывающий перечень жилых помещений, а именно: 1) жилой дом, часть жилого дома; 2) квартира, часть квартиры; 3) комната, и расширительному толкованию данная статья не подлежит.

Остаются вопросы – какова классификация жилых домов по законодательству РФ и всегда ли жилое помещение (квартира, часть квартиры и комната) должны располагаться в жилом доме?

Статья 16 ЖК РФ определяет жилой дом как индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании. В таком юридическом закреплении фактически стоит говорить о индивидуальном жилом доме. Здесь же определяется, что квартирой признается структурно обособленное помещение в многоквартирном доме, обеспечивающее возможность прямого доступа к помещениям общего пользования в таком доме и состоящее из одной или нескольких комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком обособленном помещении. Постановление № 47 (в п. 6) устанавливает, что многоквартирным домом признается совокупность двух и более квартир, имеющих самостоятельные выходы либо на земельный участок, прилегающий к жилому дому, либо в помещения общего пользования в таком доме. Многоквартирный дом содержит в себе элементы общего имущества собственников помещений в таком доме в соответствии с жилищным законодательством. В многоквартирные дома также включаются сведения по малоэтажным блокированным домам, отнесенным в соответствии со СНиП 31-01-2003 к многоквартирным. Блокированный тип многоквартирного дома может иметь объемно-планировочные решения, при которых один или несколько уровней одной квартиры располагаются над помещениями другой квартиры, или, когда автономные жилые блоки имеют общие входы, чердаки, подполья, шахты коммуникаций, инженерные системы. Можно сделать вывод, что присутствует некий юридический порок определений, когда два разных определения указывают друг на друга в описании признаков самого правового явления – квартира в многоквартирном доме и многоквартирный дом с квартирами. Однако из всего этого сложно сделать однозначный вывод, что все квартиры на настоящий момент времени находятся исключительно в многоквартирных домах или хотя бы в жилых домах.

Теперь стоит более детально поговорить об апартаментах и аналогичных помещениях.

Вопрос о статусе апартаментов с позиции отнесения их к жилым или нежилым помещениям является весьма актуальным, в связи с существенным увеличением оборота данных помещений и появлением в составе фонда апарт-домов и многоквартирных домов с включенными в их состав апартаментами, студиями, лофтами и аналогичными помещениями. В практике жилищных договоров весьма часто стала складываться ситуация, когда предметом договора становятся именно апартаменты. Анализируя законодательство Российской Федерации, однозначно сложно сформулировать критерии отнесения апартаментов и аналогичных помещений к жилым или нежилым, но тем не менее – к категории жилых данные помещения однозначно не отнесены, соответственно можно сделать вывод (и он делается), что данные помещения являются нежилыми [3]. Вместе с этим на рынке недвижимости складывается парадоксальная ситуация, когда объектами жилищных договоров становятся именно апартаменты и используются они гражданами для постоянного проживания.

Основной массив нормативных документов на сегодняшний день определяет апартаменты как объекты гостиничного фонда либо как объекты культурного или исторического наследия [4].

Разбирая более детально понятие апартаментов и определяя его признаки по законодательству РФ, невозможно не обратить внимание на два весьма интересных документа.

Во-первых, СП 160.1325800.2014 Здания и комплексы многофункциональные. Правила проектирования, утвержденный приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 7 августа 2014 г. № 440/пр [11], закрепляющий что апартаменты – жилые помещения, предназначенные для временного проживания, могут проектироваться в виде гостиничных номеров или квартирного типа для временного проживания (например, при сдаче внаем). Фактически речь идет не только об отнесении апартаментов к категории жилых помещений, но и введении классификации апартаментов на апартаменты в виде гостиничных номеров и апартаменты квартирного типа для временного проживания. С такой классификацией сложно согласиться, так как в соответствии с Жилищным кодексом РФ и Постановлением Правительства РФ от 09.10.2015 № 1085 «Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации» гостиницы не относятся к жилищному фонду РФ [7].

Во-вторых, Приоритетный проект «Ипотека и арендное жилье» утвержденный Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 19 октября 2016 г. № 8) [10], разработанный для реализации Государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 323, новая программа утверждена Постановлением Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710) [1].

Данный Приоритетный проект рассматривает как одну из возможностей для обеспечения граждан доступным и комфортным жильем использование арендного жилья и апартаментов особенно в крупнейших городах России через механизмы паевых инвестиционных фондов (коллективные инвестиции). Для этого Агентство ипотечного жилищного кредитования (далее – АИЖК, сейчас на его базе создан Единый институт развития в жилищной сфере), как институт развития, будет использовать инструмент коллективных инвестиций на базе закрытых паевых инвестиционных фондов недвижимости (далее – ЗПИФН). ЗПИФН смогут выступать в качестве соинвестора строительства жилья или апартаментов (на основании договора долевого участия в строительстве, заключаемого с застройщиком в соответствии с Федеральным законом от 30.12.2004 № 214-ФЗ [8]), приобретать готовое жилье или апартаменты.

Базовая реализация Приоритетного проекта в этой части запланирована к концу 2020 г., при этом предполагается внедрение лучших мировых практик в части регулирования в области арендного жилья и апартаментов, в т. ч. по налоговому стимулированию.

Фактически из упомянутых документов можно сделать вывод, что апартаменты не столько являются нежилыми помещениями, сколько жилыми, но не используемыми для постоянного проживания граждан, а только для временного проживания (по аналогии с арендным жильем). Необходимо особо отметить, что достаточно давно введенная категория определяющая проживание в помещении как постоянное и временное, в данной ситуации выглядит абсолютно устаревшей. Что жилые помещения, что арендное жилье и апартаменты, преимущественно рассчитаны для круглогодичного проживания граждан, и сама классификация нуждается в корректировке. Ситуация с введением нежилых помещений в фактические жилищные отношения усложняется в связи с тем, что в законодательстве отсутствует однозначно закрепленный запрет на проживание граждан в нежилых помещениях [9].

Не меньший интерес вызывают здания, в которых могут располагаться апартаменты – какой статус зданий, в которых расположены апартаменты, и могут ли в данных зданиях располагаться и жилые помещения или арендное жилье, или только апартаменты. Не так давно в законодательстве РФ появилось понятие многофункциональных зданий и комплексов [4], включающих в себя два и более функционально-планировочных компонента или два и более здания различного функционального назначения. То есть такие здания и комплексы могут включать в себя и жилищные компоненты. При этом однозначно закрепляется, что апартаменты по составу и планировочным параметрам должны соответствовать СП

54.13330.2011 «Здания жилые многоквартирные. Актуализированная редакция СНиП 31-01-2003» (утвержден приказом Министерства регионального развития РФ от 24.12.2010 г. № 778, на настоящий момент действует в части в связи с принятием СП 54.13330.2016. «Свод правил. Здания жилые многоквартирные. Актуализированная редакция СНиП 31-01-2003») [12]. То есть, как минимум в части строительных норм и правил, многофункциональные здания и комплексы совпадают с многоквартирными домами.

Как попытка решения сформировавшихся на практике проблем, связанных с апартментами и их оборотом, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации подготовило проект Федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи со строительством многофункциональных зданий» [5]. Законопроект предлагает внести изменения в ЖК РФ и закрепить апартменты в виде жилого помещения в ст. 16. Также законопроект закрепляет связь апартментов и многофункциональных зданий по аналогии с квартирами и многоквартирными домами. Проект документа предусматривает, что владельцы нежилых помещений в зданиях, которые сданы (или будут сданы) заказчиком до 01.01.2019 г., имеют право перевести свою собственность в апартменты до 31.12.2021 г. Управление таким строением будет осуществляться по правилам для многофункционального здания.

К сожалению, нельзя не отметить, что проект Федерального закона в большей степени пытается просто легализовать сложившуюся ситуацию, при этом не отвечая на дополнительные вопросы, например, такие как: могут ли в состав многофункциональных зданий включаться многоквартирные дома; если проект Федерального закона вводит регулирование вопросов многофункциональным зданием в Жилищный кодекс РФ и уже имеется регулирование управления многоквартирного дома, то остальные дома и здания и вопросы их управления будут закреплены или другой классификации не будет; если нежилые помещения можно переводить именно в апартменты, то можно ли дальше апартменты перевести в квартиру или многофункциональные здания не могут включать в свой состав квартиры и т. д. Однозначно стоит сказать, что принятие подобного Федерального закона является крайней необходимостью, но в данной редакции документ принимать нельзя, так как он нуждается в существенной доработке.

Завершая анализ понятия апартментов в жилищных отношениях, хотелось бы сделать некоторые предложения:

1) стоит ввести в законодательство новые критерии классификации жилых помещений, уточнив понятие постоянное проживание таким образом, чтобы временное проживание реально осталось признаком только дачных и летних домиков или временных построек;

2) необходимо разработать единый нормативный документ, включающий полную классификацию, признаки и особенности управления типов зданий и комплексов, которые связаны с жилищными правами граждан, особенно в ситуации, когда граждане осуществляют самостоятельное приобретение жилья в собственность;

3) апартменты стоит закрепить в статусе жилых помещений, но при этом сохранить существующее разделение на апартменты в виде гостиничных номеров или квартирного типа и, соответственно, только для вторых определить статус жилого помещения;

4) решая вопрос по апартментам, одновременно стоит прописать определения и особенности статуса и других помещений: студий, лофтов и т. д., либо определить общую концепцию и основания закрепления за данными помещениями статуса жилых.

К сожалению, необходимо констатировать, что развитие рынка объектов жилищной инфраструктуры демонстрирует одну существенную особенность отношений, сложившихся в жилищной сфере в России: правовые отношения в данной сфере вынуждены подстраиваться под сложившиеся экономические реалии и прописывать отдельные понятия, механизмы и процедуры без качественной юридической проработки, потому, что отношения уже сложились на практике. Зачастую участники таких отношений соблюдают законодательство лишь

в той части, где им это удобно, а в остальном – фактически создают новую реальность отношений. Подобная ситуация может быть устранена только в том случае, если правовые нормы будут предшествовать отношениям, а не опосредовать их.

### Литература

1. Государственная программа Российской Федерации Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 15 апр. 2014 г. № 323 // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть III). Ст. 2169 (утратил силу).

2. Жилищный кодекс Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 дек. 2004 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 дек. 2004 г. // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

3. Жиров А. Правовой статус апартаментов: анализ судебной практики // Жилищное право. 2011. № 12. С. 47–55.

4. Монастырев М. М. Апартаменты, студии и лофты как помещения для временного проживания // Законодательство и экономика. 2015. № 8, август. С. 51–59.

5. О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи со строительством многофункциональных зданий : проект Федерального закона (ID проекта 02/04/10-17/00073980). URL: <http://regulation.gov.ru/projects#departments=20&kinds=6&StartDate=1.9.2017&EndDate=1.11.2017&npr=73980> (дата обращения: 15.02.2018).

6. Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции : постановление Правительства Российской Федерации от 28 янв. 2006 г. № 47 // СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 702.

7. Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 09 окт. 2015 г. № 1085 // СЗ РФ. 2015. № 42. Ст. 5796.

8. Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2004 г. № 214-ФЗ : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 дек. 2004 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 дек. 2004 г. // Рос. газ. № 292. 2004. 31 дек.

9. Полиди Т. Д., Байкова Т. К., Игуменов Е. В. Развитие рынка апартаментов как пример неэффективной градостроительной политики // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 4. С. 60–74.

10. Приоритетный проект Ипотека и арендное жилье : утвержден Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам : протокол от 19 октября 2016 г. № 8. URL : <http://government.ru/projects/selection/647/> (дата обращения: 10.02.2018).

11. Свод правил 160.1325800.2014 Здания и комплексы многофункциональные. Правила проектирования : приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 7 авг. 2014 г. № 440/пр. М. : ФАУ «ФЦС», 2014.

12. Свод правил 54.13330.2011 «Здания жилые многоквартирные. Актуализированная редакция СНиП 31-01-2003» : приказ Министерства регионального развития РФ от 24 дек. 2010 г. № 778. [частично утратил силу]. М., 2011.

13. Халдеев А. В. О правовой модели жилого помещения в Жилищном кодексе РФ // Журнал российского права. 2006. № 8. С. 104–116.

УДК 342.25(470)

*Жадобина Н. Н.*  
*Zhadobina N. N.*

## **ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **LEGAL SUPPORT OF INITIATIVE BUDGETING IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

В статье рассматривается практика правового регулирования инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации, делаются выводы о необходимости ее совершенствования.

The article considers the legal regulation practice of initiative budgeting in the regions of the Russian Federation and makes conclusions about the need of its improvement.

*Ключевые слова:* инициативное бюджетирование, участие граждан в бюджетном процессе, бюджетная деятельность муниципального образования.

*Keywords:* initiative budgeting, citizen participation of citizens in budgeting process, budgetary activity of municipality.

Инициативное бюджетирование – относительно новый институт участия граждан в осуществлении финансовой деятельности муниципального образования. В литературе в настоящее время, в основном, рассматриваются организационные и финансовые аспекты этого явления [1, 24]. Между тем, значительной преградой для дальнейшего развития для этой формы общественного участия в решении вопросов местного значения может стать отсутствие надлежащего правового регулирования.

В первую очередь, необходимо установить, что понимается под инициативным бюджетированием. Использование еще одного понятия с таким же значением – «партиципаторное бюджетирование» только усложняет ситуацию с терминами.

Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка (далее – ППМИ), предложившая инициативное бюджетирование, внедряется в России уже на протяжении 10 лет. В рамках ППМИ предполагается полное вовлечение граждан в процесс принятия решений: жители сами определяют приоритетную проблему, а также выбирают и одобряют на общем собрании вариант проекта, который наилучшим образом позволяет ее решить. Основная часть средств выделяется из бюджетов регионов, дополнительное финансирование обеспечивают муниципалитеты и местный бизнес. Кроме того, небольшой вклад от общей суммы, необходимой для реализации проекта, вносят граждане – тем самым достигается необходимая степень заинтересованности населения в проекте. В среднем доля софинансирования со стороны граждан составляет 10 процентов от общей стоимости проекта [23].

Технология бюджетирования, названного партиципаторным, была опробована в России Европейским университетом в Санкт-Петербурге при поддержке Комитета гражданских инициатив и местных администраций. Партиципаторное бюджетирование реализовывалось как распределение части бюджетных средств муниципального образования при помощи комиссии, состоящей из выбранных по жребию жителей и представителей органов местного самоуправления [22].

Очевидно, что речь в обоих случаях идет о различных формах одного и того же процесса – участия граждан в осуществлении бюджетной деятельности муниципального образования. Поэтому представляется возможным закрепить законодательно общее понятие и прин-

ципы такого участия в Бюджетном кодексе РФ, а выбор конкретных форм и методов этой деятельности (инициативное или партиципаторное бюджетирование, «народный бюджет», «народные инициативы» и пр.) регулировать нормативно – правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Уже сейчас при фактическом отсутствии общего регулирования со стороны федерального законодателя региональные власти во многом по-разному закрепляют в нормативных актах вопросы инициативного бюджетирования (именно этот термин чаще всего содержится в региональном законодательстве и муниципально-правовых актах).

В двух субъектах Российской Федерации – Ленинградской области и Пермском крае, указанные отношения регламентируются законами.

В настоящее время наиболее предметно правовое регулирование осуществлено в Пермском крае. Там принят специальный закон «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае» [8]. Согласно этому закону, инициативное бюджетирование – форма участия жителей в решении вопросов местного значения посредством определения направлений расходования бюджетных средств. Установлены цели, задачи и принципы инициативного бюджетирования, порядок проведения конкурсного отбора и финансирования проектов.

Отбор проектов инициативного бюджетирования для рассмотрения муниципальной комиссией, выбор представителей инициативных групп для участия в работе муниципальной комиссии, осуществляются на собраниях жителей. Собрание жителей может выбрать как один, так и несколько проектов инициативного бюджетирования, одного или нескольких представителей инициативных групп. Инициативная группа может собирать подписи в поддержку проекта инициативного бюджетирования. Проекты инициативного бюджетирования, выбранные по итогам собрания жителей, направляются на рассмотрение в муниципальную комиссию. Муниципальная комиссия формируется на срок проведения конкурса. В состав муниципальной комиссии входят представители представительных и исполнительных органов местного самоуправления (не более 30 процентов от численного состава муниципальной комиссии), инициативных групп, общественных организаций. Состав и полномочия муниципальной комиссии утверждаются муниципальным правовым актом. К работе муниципальной комиссии могут привлекаться независимые эксперты без права голоса.

Муниципальная комиссия осуществляет конкурсный отбор проектов и формирует совместно с администрацией муниципального образования заявки для участия в конкурсном отборе проектов инициативного бюджетирования краевой комиссией. В состав краевой комиссии входят: депутаты Законодательного Собрания Пермского края, представители исполнительных органов государственной власти Пермского края, общественных организаций, эксперты. Состав и полномочия краевой комиссии утверждаются постановлением Правительства Пермского края.

Краевая комиссия осуществляет краевой этап конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования в соответствии с постановлением Правительства края.

В составе бюджета Пермского края ежегодно предусматривается объем средств для реализации инициативного бюджетирования в Пермском крае в размере не менее 0,1 % от объема налоговых и неналоговых доходов, предусмотренных в бюджете Пермского края на очередной финансовый год и плановый период. Средства бюджета Пермского края на реализацию проектов инициативного бюджетирования предоставляются в форме субсидий муниципальным образованиям. При этом субсидия не может превышать 90 % стоимости проекта. Остальные 10 % – это средства муниципального образования, жителей, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, общественных объединений.

Областной закон «О содействии участию населения в осуществлении местного самоуправления в иных формах на территориях административных центров муниципальных образований Ленинградской области» под инициативным бюджетированием понимает «сово-

купность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении, выборе, реализации объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов, механизма определения приоритетов расходования бюджетных средств с участием инициативных комиссий» [9]. Закон определяет порядок формирования и прекращения деятельности инициативных комиссий, а также устанавливает условия, при которых средства на поддержку муниципальных программ, реализуемых в порядке инициативного бюджетирования, будут выделяться из областного бюджета. Порядок предоставления и расходования таких средств должен устанавливаться постановлением Правительства области.

Порядок выдвижения инициативных предложений и участия населения территории административного центра в их реализации, осуществления контроля реализации инициативных предложений, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления муниципального образования определяются решением совета депутатов муниципального образования. Кандидатуры членов инициативной комиссии могут быть выдвинуты: населением территории административного центра; по предложению органа местного самоуправления муниципального образования; путем самовыдвижения.

Порядок включения инициативных предложений в муниципальную программу (подпрограмму) определяется правовым актом администрации муниципального образования.

Таким образом, законодательство Ленинградской области предусматривает одноэтапный конкурс проектов инициативного бюджетирования, что делает такие проекты в большей степени реализуемыми, и способствующими вовлечению жителей в бюджетный процесс. В то же время, законодательство Пермского края не ограничивает возможность участия в инициативном бюджетировании жителей всех видов муниципальных образований субъекта Российской Федерации, тогда как закон Ленинградской области предоставляет такое право только жителям административных центров области.

В большинстве субъектов Российской Федерации, реализующих процедуры инициативного бюджетирования, необходимая правовая база пока не создана. В значительной части из них развитие этого института закрепляется как часть деятельности по привлечению граждан к государственному и муниципальному управлению, в различного рода государственных программах.

В Алтайском крае это программа «Создание условий для устойчивого исполнения бюджетов муниципальных образований и повышения эффективности бюджетных расходов в Алтайском крае» [14]. Разработан также Порядок предоставления из краевого бюджета средств на реализацию проектов развития (создания) общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах [21]. Субсидии предоставляются муниципальным образованиям на конкурсной основе, при этом круг участников конкурса ограничен муниципальными образованиями, на территории которых расположены сельские населенные пункты.

В Кировской области утверждена государственная программа «Содействие развитию гражданского общества, поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций и укрепление единства российской нации» [15]. В ней, под инициативным бюджетированием, понимается совокупность практик вовлечения граждан в бюджетный процесс на местном уровне, предполагающих участие населения муниципального образования в определении и выборе проектов, финансируемых за счет расходов бюджета, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов.

В Мурманской области в рамках государственной программы «Государственное управление и гражданское общество» предусмотрены правила предоставления и распределения субсидий местным бюджетам на поддержку местных инициатив и порядок проведения конкурсного отбора [16].

В государственной программе Свердловской области «Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2024 г.» под проектом

инициативного бюджетирования понимается совокупность задач и мероприятий, связанных с достижением цели, определяемых и реализуемых при непосредственном участии населения. Инициаторами проекта инициативного бюджетирования могут быть как инициативные группы граждан, так и общественные объединения, и некоммерческие организации [17]. Предусмотрен двухэтапный (муниципальный и региональный) конкурсный отбор инициатив.

Нормы аналогичного характера содержатся в государственной программе Тверской области «Управление общественными финансами и совершенствование региональной налоговой политики» на 2017–2022 гг. [2], государственной программе Ярославской области «Местное самоуправление в Ярославской области» на 2015–2019 гг.» [18].

В республиках Башкортостан, Чувашия и Саха(Якутия) институт инициативного бюджетирования нашел отражение в актах, регулирующих реализацию проектов общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах [5, 6, 7]. В Новосибирской, Пензенской областях, Ставропольском крае, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре необходимость приступить к практическому внедрению механизмов инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях закреплена в качестве одного из основных направлений налоговой и бюджетной политики на предстоящие годы [10, 11, 12, 19].

Некоторые регионы (Кабардино-Балкарская Республика, Ненецкий автономный округ) ограничились принятием правил, устанавливающих цели, условия и порядок предоставления субсидий из регионального бюджета местным бюджетам на реализацию проектов развития территорий муниципальных образований, основанных на местных инициативах [4, 20].

В тех регионах, где реализуются собственные, оригинальные практики вовлечения граждан в бюджетный процесс, можно увидеть более значимые акты. Так, в Сахалинской области реализуется проект «Молодежный бюджет». Правительством области принято положение об этом проекте [13]. Губернатор Ярославской области 20 февраля 2017 г. издал указ «О губернаторском проекте «Решаем вместе!» [3].

Таким образом, различные регионы находятся на разных стадиях разработки нормативно-правовой основы для реализации инициативного бюджетирования. Ими избраны и различные формы такого закрепления: от законов субъектов Российской Федерации до указов губернатора и постановлений правительства.

Проведенное исследование позволяет предположить, что региональными властями должны быть разработаны специальные правовые акты, регламентирующие понятие, формы и общие принципы участия граждан в бюджетном процессе, соответствующие международным практикам. В этом смысле вызывают сомнения нормы, ограничивающие возможность участия в региональных конкурсах на финансирование проектов инициативного бюджетирования жителями отдельных типов муниципальных образований или количества проектов, принимаемых к рассмотрению от одного муниципального образования. В условиях, когда внедрение такой формы вовлечения жителей в процессы государственного и муниципального управления только начинается, фактический отказ в субсидировании общественных проектов со стороны государства может привести к разочарованию граждан и недостижению той цели, которая заявляется – активизации участия жителей в решении проблем местного значения.

### Литература

1. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 94–103.
2. О государственной программе Тверской области Управление общественными финансами и совершенствование региональной налоговой политики на 2017–2022 годы : постановление Правительства Тверской области от 29.12.2016 № 440-пп (ред. от 29.12.2017) // Тверская жизнь. 2017. № 3.

3. О губернаторском проекте «Решаем вместе!» (вместе с Положением о порядке реализации губернаторского проекта «Решаем вместе!») : указ Губернатора Ярославской области от 20.02.2017 № 50 (ред. от 08.12.2017) // Документ-Регион. 2017. № 18.

4. О порядке предоставления субсидий местным бюджетам на реализацию проектов развития территорий муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике, основанных на местных инициативах: постановление Правительства КБР от 30.12.2016 № 253-ПП // Официальная Кабардино-Балкария. 2017. № 1.

5. О реализации на территории Республики Башкортостан проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах: постановление Правительства РБ от 19.04.2017 № 168 (ред. от 30.01.2018) // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. 2017. № 16(562). Ст. 553.

6. О реализации на территории Республики Саха(Якутия) проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах: постановление Правительства РС (Я) от 20.05.2017 № 170 (ред. от 22.12.2017 ) // Якутские ведомости. 2017. № 22.

7. О реализации на территории Чувашской Республики проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах : указ Главы ЧР от 30.01.2017 № 7 // Вести Чувашии. 2017. № 4.

8. О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае : закон Пермского края от 02.06.2016 № 654-ПК (ред. от 10.11.2017) // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2016. № 23.

9. О содействии участию населения в осуществлении местного самоуправления в иных формах на территориях административных центров муниципальных образований Ленинградской области : областной закон Ленинградской области от 15.01.2018 № 3-оз // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области. URL: <http://www.lenobl.ru> (дата обращения: 16.02.2018).

10. Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Пензенской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 г. : распоряжение Правительства Пензенской обл. от 24.10.2017 № 486-рП // Пензенские губернские ведомости. 2017. № 75. С. 58.

11. Об основных направлениях налоговой, бюджетной и долговой политики Новосибирской области на 2018 г. и плановый период 2019 и 2020 г. : распоряжение Правительства Новосибирской области от 29.08.2017 № 312-рп [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

12. Об основных направлениях налоговой, бюджетной и долговой политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, характеристиках проекта закона о бюджете Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020 г. : распоряжение Правительства ХМАО – Югры от 18.09.2017 № 559-рп. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

13. Об отдельных вопросах реализации в Сахалинской области общественно значимых проектов, основанных на местных инициативах в рамках проекта Молодежный бюджет : постановление Правительства Сахалинской области от 29.08.2017 № 400 // Губернские ведомости. 2017. № 185 (5313).

14. Об утверждении государственной программы Алтайского края Создание условий для устойчивого исполнения бюджетов муниципальных образований и повышения эффективности бюджетных расходов в Алтайском крае на 2014–2020 гг. : постановление Администрации Алтайского края от 31.12.2013 № 722 (ред. от 27.12.2017) // Сборник законодательства Алтайского края. 2014. № 213, ч. 1.

15. Об утверждении государственной программы Кировской области Содействие развитию гражданского общества, поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций и укрепление единства российской нации на 2013–2020 гг. : постановление Прави-

тельства Кировской области от 28.12.2012 № 189/839 (ред. от 29.08.2017) // Официальный информационный сайт Правительства Кировской области. URL: <http://kirovreg.ru> (дата обращения: 22.02.2018).

16. Об утверждении Государственной программы Мурманской области Государственное управление и гражданское общество (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2018) : постановление Правительства Мурманской области от 30.09.2013 № 555-ПП (ред. от 12.12.2017) // Электронный бюллетень Сборник нормативных правовых актов Губернатора Мурманской области, Правительства Мурманской области, иных исполнительных органов государственной власти Мурманской области. URL: <http://www.gov-murman.ru> (дата обращения: 22.02.2018).

17. Об утверждении государственной программы Свердловской области Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2024 г. : постановление Правительства Свердловской области от 25.12.2014 № 1209-ПП (ред. от 25.01.2018) // Областная газета. 2014. № 243.

18. Об утверждении основного мероприятия государственной программы Ярославской области Местное самоуправление в Ярославской области на 2015–2019 гг. : постановление Правительства ЯО от 18.05.2017 № 411-п (ред. от 09.02.2018) // Документ-Регион. 2017. № 51.

19. Об утверждении основных направлений бюджетной и налоговой политики Ставропольского края на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 гг. : распоряжение Правительства Ставропольского края от 30.08.2017 № 248-рп. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

20. Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований Ненецкого автономного округа на реализацию проекта по поддержке местных инициатив : постановление администрации НАО от 29.05.2017 № 175-п (ред. от 27.09.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Об утверждении Порядка предоставления из краевого бюджета средств на реализацию проектов развития (создания) общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах : постановление Администрации Алтайского края от 19.11.2016 № 389 (ред. от 30.10.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 22.02.2018).

22. Партиципаторное бюджетирование. Как привлечь граждан к управлению городом. Портал по инициативному бюджетированию. URL: <http://budget4me.ru/materials/5d97afc4-13ea-11e7-affa-242ac10f406/> (дата обращения: 22.02.2018).

23. Услышать голоса людей: как ускорить развитие сельских и городских поселений России 27 июля 2016. Официальный сайт Всемирного банка. URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/news/feature/2016/07/26/giving-communities-a-voice-to-boost-development-in-rural-russia>. (дата обращения: 22.02.2018).

24. Чулков А. С. Опыт и перспективы применения в России инициативного бюджетирования // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2017. № 11. С. 13–24.

УДК 340.158(470)«1936/37»

*Кодинцев А. Я.  
Kodintsev A. Ya.*

## В НАЧАЛЕ ТЕРРОРА: ОРГАНЫ СОВЕТСКОЙ ЮСТИЦИИ В 1936 ГОДУ

### AT THE START OF TERROR: SOVIET JUDICIAL BODIES IN 1936

Публикация описывает события, происходившие в разгар борьбы за власть в органах советской юстиции в первый год Большого террора. Отказ от законности и переход к террору крайне негативно сказался на деятельности советского правосудия.

The article describes the events that took place in the midst of the struggle for power in the Soviet judicial bodies in the first year of the Great Terror. Freedom from the rule of law and transition to terror had a very negative impact on the activities of Soviet justice.

*Ключевые слова:* Большой террор, судебный надзор, Пленум Верховного Суда СССР.  
*Keywords:* Great Terror, judicial supervision, Plenum of the Supreme Court of the USSR.

В 1936–1938 гг. борьба за власть в органах юстиции достигла наивысшей точки. Статья продолжает цикл публикаций, посвященных борьбе за власть в системе советской юстиции. Прокурор СССР (Вышинский) вел сложную интригу. Вышинскому удалось убедить руководство страны в необходимости административного контроля над судами в СССР. Но чтобы его позиция не была одинокой, он договорился с другими руководителями юстиции. Таким образом, все кроме А. Н. Винокурова (председатель Верховного Суда СССР) как бы поддерживали позицию Вышинского. Ульриху Вышинский пообещал помощь в создании независимого Главного военного суда (далее – ГВС). Крыленко он предложил пост наркома юстиции СССР. Группы Вышинского и Крыленко объединились против группы Винокурова. Крыленко, заключая сделку со своим заклятым врагом, сделал такое замечание на одном из совещаний: «Если для дела нужно подружиться с чертом, значит, подружимся с чертом». Дружба с «чертом» стоила Крыленко жизни. План Крыленко – Вышинского поддается реконструкции на основании их совместных заявлений в 1936 г. Он предполагал ликвидацию президиумов и пленумов судов, ограничение круга лиц, которые могли приносить протесты в порядке надзора, Пленум ВС СССР действует через НКЮ СССР, судебно-надзорную коллегию ВС СССР ликвидировать, сконцентрировать жалобы на работников юстиции в Прокуратуре [3, 4, 10, 11, 27].

1 июня 1936 г. вышла статья Вышинского «Расширение советской демократии и суд». Прокурор призвал ввести НКЮ СССР как орган управления юстицией. Через 12 дней вышла статья Крыленко «О суде и праве в эпоху социализма». Автор попытался сформулировать задачи органов юстиции на ближайшие годы. Статья содержала одобрительные высказывания в адрес Вышинского. Затем последовала серия аналогичных выступлений. Так юристов приучали к идее о сближении двух «вождей». Крыленко, намечая функции наркомата, сделал такое заявление: «НКЮ ограничен лишь в одном – отменять судебные решения он не может, но имеет право делать предложения судам. При несогласии с Верховным Судом он может ставить вопрос в вышестоящие органы» [5, 12]. Всем стало ясно, что произошел сговор Вышинского и Крыленко против Винокурова. Как выразилась судья Свердловского областного суда М. М. Иоффе: «отношения Вышинского с Крыленко – это борьба за портфель (против Винокурова), которая длилась вплоть до решения февральского пленума ЦК». В июне 1936 г. состоялось совещание членов ВС СССР. На нем часть судей выступила против создания НКЮ СССР. Другие предлагали подчинить НКЮ суд и прокуратуру (Ульрих). Третьи выска-

зывались за выделение прокуратуры из НКЮ и подчинение ему только судов (Вышинский). Четвертые предлагали создать НКЮ «для координации суда и прокуратуры» (Винокуров).

29 июня в «Правде» вышла статья В. П. Антонова-Саратовского «Наркомюст или Наркомсуд?». Председатель уголовно-судебной коллегии ВС СССР разумно возражал против модели органов юстиции, которую предлагал Вышинский. Действительно, терминологически неточно было бы называть новое судебное ведомство наркомюстом, так как прокуратура – тоже орган юстиции. Но и называть его наркомсудом неправильно, ведь ему должны были подчиняться адвокатура, нотариат и т. д. НКЮ можно было бы назвать НКЮ, только, если бы ему подчинялись все органы юстиции. Что-то похожее и предлагал Антонов-Саратовский, возражая против выделения прокуратуры и рекомендуя передать следствие в НКЮ. В конце концов, не суть важно, чем бы занимался Наркомюст. Гораздо более важным представлялся вопрос о месте НКЮ в системе государственных органов. Никто не думал, зачем нужен этот орган, а каждый хотел получить свою часть власти. Передел полномочий приводил к неожиданным и парадоксальным ведомственным конструкциям. Антонов-Саратовский предлагал старое решение, предполагающее подчиненное положение НКЮ в роли технического органа. При этом наркомат мог участвовать в работе всех органов юстиции, чем бы и оправдывалось его название. Для удовлетворения амбиций Крыленко получал в административное управление следствие, адвокатуру, нотариат и ряд других органов [1, 21, 38].

Такие идеи не устраивали «двух друзей», и они бросились в бой. 8 июля в своей статье Крыленко обвинил судью в выхолащивании идеи НКЮ. Будущий нарком сослался на ст. 72, 76 проекта Конституции, в которых наркоматы объявлялись органами государственного управления. Действительно, как же должны были соотноситься функции ВС СССР и НКЮ СССР? Зачем НКЮ, если по проекту ВС СССР – высший судебный орган страны? Проект Конституции предусматривал надзорные функции Верховного Суда СССР. Но что считать надзором? Винокуров всегда трактовал надзор расширительно и включал в него административное управление судами. Вышинский и Крыленко стремились всячески уменьшить это понятие. Но у них не было общего мнения о характере взаимоотношений НКЮ и Верховного Суда. Вышинский предлагал превратить ВС СССР в ведомство, подчиненное НКЮ, а Крыленко пытался договориться и был готов делить полномочия, по крайней мере, на словах. Крыленко возмущала отводимая НКЮ роль «завхоза». Вышинский его критиковал, указывая на странность положения, когда Прокурор СССР, будучи заместителем наркома юстиции СССР, должен надзирать за своим начальником. При этом он «не замечал», что независимое положение суда, предусмотренное по проекту Конституции, очень странно сочетается с управлением судом со стороны НКЮ СССР. Также Вышинский категорически возражал против передачи предварительного следствия под контроль НКЮ или судов. Совершая подтасовки фактов, он утверждал, что следствие есть вид прокурорской деятельности. Согласно Вышинскому и Тадевосяну (начальник отдела жалоб Прокуратуры) в НКЮ следствию не будет хорошо. Непонятно было, почему ему будет хорошо в Прокуратуре СССР [3, 4, 13, 22, 23].

В июле шли жаркие дебаты о структуре и отношениях в системе органов юстиции. 7 июля на пленуме конституционной комиссии было принято принципиальное решение о создании НКЮ СССР. Винокуров оказался в одиночестве. Функции судебного управления передавались от коллегий ВС СССР в НКЮ, за исключением военной коллегии (будущего Главного военного суда). 20 июля 1936 г. вышло постановление ЦИК и СНК СССР об образовании объединенного (союзно-республиканского) НКЮ СССР. Согласно п. 2 постановления прокуратура и следствие выделялись из системы НКЮ союзных республик и подчинялись Прокурору СССР, то есть победил Вышинский. Сам документ вызывает недоумение. Во-первых, в п. 3 декларировалась необходимость создания единого союзного законодательства для гражданского, уголовного и процессуального права, но было неясно, кто его должен разрабатывать. Во-вторых, было неясно, чем будет заниматься НКЮ СССР? Может быть, руководить судами? Но об этом в тексте постановления ничего не говорилось. Постановле-

ние как бы приглашало Председателя ВС СССР и наркома юстиции СССР к схватке за власть, и она не замедлила возобновиться. Вышинский вдруг «проникается» нуждами НКЮ СССР и до конца 1936 г. активно поддерживает Крыленко против Винокурова, демонстрируя тем самым, что он не преследовал никакой корыстной цели, захватывая прокуратуру. Позиции Крыленко были неустойчивыми. Он возглавлял ведомство без полномочий и боролся с Винокуровым за «одеяло власти» [9, 25].

Еще 15 июля 1936 г. на Всесоюзном совещании прокурорских работников Вышинский и Крыленко выступили с согласованной позицией по будущей структуре органов юстиции. Вскоре Крыленко собрал июльское совещание судебных работников РСФСР (фактически судебных работников всего СССР). Участники совещаний апеллировали к проекту Сталинской Конституции. Но в проекте разграничение функций НКЮ СССР и ВС СССР не было четко определено. Проблема заключалась в отграничении функций надзора от управления. Суды, прежде всего их президиумы, осуществляя надзор, выносили решения управленческого характера в отношении судей, нарушающих закон. Теперь согласно замыслу Крыленко, надлежало оставить надзор судам, а управление НКЮ. Николай Васильевич наступал на надзорные функции президиумов судов. По мнению наркома, НКЮ должен был отвечать за судебную политику всей судебной системы. НКЮ не должен отменять судебные решения, не может обжаловать их в вышестоящем судебном органе или в высшем законодательном органе страны. ВС СССР может выпускать циркуляры и указания, но только по согласованию с наркоматом юстиции. Крыленко предлагал «сжать судебный надзор до максимума радикальным путем» [8, 10, 14, 15, 23].

Радикальные планы Крыленко встретили возражения со стороны участников июльского совещания. За редким исключением, большинство судебных работников поддержало позицию Винокурова. Он предлагал сократить функцию надзора, но в разумных пределах. Пусть НКЮ наблюдает за судебной политикой и входит со своими предложениями, но только через ВС СССР. НКЮ организует суды, готовит кадры, проекты законодательства, руководит защитой и т. д. То есть НКЮ получал организационные, а не управленческие права. Нельзя Верховный Суд превращать в консультативный орган НКЮ (по мнению Винокурова). Большинство работников указывали, что ликвидация президиумов приведет к росту надзорных дел в Верховных Судах. Пусть НКЮ осуществляет управление через президиумы. Высказывались опасения, что концентрация надзорных дел в ВС СССР урежет права национальных республик. Предлагалось не создавать НКЮ в большинстве республик. Компромисс был предложен Берманом. По его мнению, руководство судебной политикой не может быть проведено без участия НКЮ. Решения должны были утверждать ВС и НКЮ СССР в равной степени. Берман призывал к «взаимозависимости ВС и НКЮ». В сложившейся ситуации – это, возможно, было самым разумным поведением. Но борьба продолжалась. Несмотря на протесты, была принята резолюция, призывавшая ограничить судебный надзор и подчинить Верховный Суд НКЮ [8, 9, 22, 23, 24].

23–27 июля проходил 55 Пленум Верховного Суда СССР. На пленуме Крыленко и Вышинский вели себя грубо. Защищаясь, Винокуров отстаивал свою точку зрения. По мнению Крыленко, «судебный надзор – это затребование конкретных дел в порядке, установленном законом, и изменение или отмена решений». При этом он вновь ссылаясь на статьи 72 и 76 проекта Конституции, а его противники на 112 статью. С одной стороны, существует НКЮ СССР – орган, который, возможно, будет руководить судебной системой, а с другой стороны, «суд независим и подчиняется только закону». Ответ Крыленко на это был однозначным – «противоречия нет». Вышинский скромно признавался, что «мы» просили пленум конституционной комиссии, чтобы ВС СССР возглавил суды, а он не согласился. По его мнению, «организация-значит и управление», «судебный надзор и надзор за судебной деятельностью одно и то же». Вышинский указал членам ВС, что они слишком много совещаются, и заявил, что ВС СССР больше не может издавать директивы. В качестве примера про-

курор сравнивал НКЮ СССР с Министерством юстиции империи. При этом он скромно умолчал, что в систему Минюста входила и прокуратура [2, 27].

Выступления в следующие дни повторяли затянувшуюся дискуссию. Большинство судей выступили против ликвидации президиумов и предлагали создать на худой конец областные отделы юстиции. Все были обеспокоены бюрократизацией судебной системы, возмущались секретностью при разработке проектов структуры органов юстиции. Выступление Антонова-Саратовского закончилось фразой: «От надзорной функции Крыленко оставил «рожки да ножки». Если это надо для дела – хорошо, но Крыленко от этого самому будет хуже. ВС же вообще потеряет свое лицо». Отстаивая теорию широкого надзора, председатель уголовно-судебной коллегии включал в него кассационный надзор, надзор по жалобам и протестам, затребование дел в порядке надзора, ревизии, изучение практики и вынесение определений ВС СССР.

Судебная система СССР раскололась. На стороне группы Винокурова оказались судьи Верховного Суда СССР, в том числе руководство (Антонов-Саратовский, Васильев-Южин, Пилявский, Мерэн, Межин, Бранденбургский, Солодилов), работники юстиции Киргизии и Грузии. За группу Вышинского – Крыленко выступили Ульрих, руководство российской, белорусской, узбекской, украинской юстицией. Многие участники совещаний выступала за тех и за других. В конце совещания Вышинский и Крыленко угрожали, что расправятся над Винокуровым [27].

В конце июля Винокуров выступил в защиту надзора. Председатель утверждал, что ограничение надзора ухудшит контроль исполнения. В конечном счете, Винокуров уже соглашался с ограничением надзорных инстанций, с ликвидацией президиумов в судах, с передачей надзорных дел в коллегии. Также он был согласен выпускать акты по согласованию с НКЮ. Характер этих согласований неясен, но постановления ВС СССР должны были быть окончательными. Расставаясь с частью управленческих функций, Винокуров предлагал расширить права ВС СССР за счет превращения его в кассационный орган по отношению к верховным судам союзных республик. 31 июля Винокуров представил в комиссию ЦИК СССР поправки на летние проекты Вышинского. В частности, глава Верховного Суда предложил заменить слово «судебный надзор» ВС за судами на слово «надзор». Предлагал фразу «НКЮ руководит судебной политикой всех судов» заменить на «руководит основными вопросами судебной политики». По его мнению, пусть НКЮ делает предложения, обязательные для всех судов СССР, кроме ВС СССР. Нельзя запрещать Верховному Суду давать разъяснения по вопросам судебной практики. Необходимо ввести председателей верховных судов союзных республик в ВС СССР. В ответ на это комиссия серьезно обсуждала предложения лишить Верховный Суд права обсуждать судебную политику, отобрать кассационные права, передать утверждение надзорных дел в НКЮ. Споры о соотношении понятий «судебный надзор», «надзор за судебной деятельностью», «судебные функции», «судебное управление» продолжались в течение полугода. Известный историк советской юстиции М. В. Кожевников впоследствии назвал взаимоотношения НКЮ и ВС СССР в тот период «ненормальными». 22 сентября заместитель председателя ВС СССР Красиков направил Сталину письмо, в котором точка зрения «ограничителей надзора» подвергалась обоснованной критике. В том числе автор письма указывал на парадоксальность ситуации, по которой судебный орган оторван от вынесения общих решений в порядке надзора [2, 9, 15, 16, 25, 26, 31].

Крыленко предлагал свои компромиссные решения. 10 августа нарком издал циркуляр № 21/с. Он отказался от узкого понимания судебного надзора (истребование и разрешение дел) и включил в него обсуждение вопросов судебной политики, вынесение развернутых решений по этим делам, носящих общий руководящий характер. Такие же права наравне с Верховным Судом должен был иметь и НКЮ. Это не разрешало конфликт, но могло быть истолковано как приглашение к компромиссу. Одновременно проект положения о НКЮ СССР предполагал предоставление административным органам права дачи обязательных

указаний по вопросам судебной политики. Специальная комиссия СНК СССР с участием Чубаря и Антипова рассмотрела проект. Они отказали Крыленко в праве прямого назначения судей [32–33, 34].

Прокурора СССР компромисс не устраивал. Статья 113 Конституции позволяла Прокурору СССР контролировать все наркоматы и подведомственные им учреждения, в том числе и суды.

Осенью 1936 г. Винокуров внес на 19 и 20 заседания комиссии ЦИК и в редакционную комиссию по выработке Конституции новые варианты полномочий ВС СССР. Верховный Суд должен подчиняться только Верховному Совету СССР; ВС отказывается от надзорных функций, получает кассационные жалобы (накануне принятия решения о превращении Верховного Суда в единственный надзорный орган он стремился избавить его от «надзорной» обузы); ВС освобождается от спецсудов. Комиссия ЦИК 9 сентября отвергла предложения Винокурова и приняла проект Вышинского-Крыленко. Благодаря позиции Сталина из 220 членов редакционной комиссии только Винокуров проголосовал «за» свои предложения. В окончательной редакции Конституции ст. 104 проекта была изменена. Теперь на Верховный Суд СССР не возлагался надзор за деятельностью всех судебных органов Союза ССР и союзных республик, а только надзор за судебной деятельностью всех судебных органов Союза ССР и союзных республик. 17 сентября было принято постановление ЦИК СССР. ВС СССР обвинялся в недостаточной оперативности, в плохом участии в политических кампаниях. ВС СССР якобы не боролся за повышение качества работы судов, не реализовал постановление 1935 г. о подготовке кадров [6, 17, 20, 23, 28, 47, 35].

В декабре была принята Конституция СССР и одновременно 8 декабря положение о НКЮ СССР. Первой задачей НКЮ являлась организация и руководство деятельностью судебных учреждений (п. 1 положения). В том числе НКЮ получил право давать судам общие указания в целях обеспечения правильности и единообразия. Характер взаимоотношений НКЮ и ВС СССР оставался неясным. Расплывчатая формулировка «наблюдение» позволяла НКЮ СССР вмешиваться в непосредственную деятельность судов. Накануне нового Пленума ВС СССР Винокуров и Крыленко были вызваны в ЦК ВКП(б) к Пятницкому. Было составлено письмо, определявшее взаимоотношения ВС СССР и НКЮ СССР. Верховный Суд сохранил право осуществлять надзор в части истребования дел, а также надзор за судебной деятельностью всех судов. Верховный Суд мог требовать дела в выборочном порядке, по группам, вносить их на разрешение Пленума, выносить на Пленуме по этим делам решения, давать в решениях Пленума разъяснения по принципиальным вопросам права. Решения Пленума были обязательны для всех судов. Все иные руководящие указания дает НКЮ. Обследование судов ВС СССР проводит по согласованию с НКЮ. ЦК категорически запретил споры по организационным вопросам [7, 18, 36].

16–17 декабря состоялся скандальный 56 Пленум Верховного Суда СССР. Винокуров продолжал настаивать на директивных правах ВС. Участники Пленума стремились продемонстрировать верность Крыленко и Вышинскому. Так Э. М. Удрис, председатель Верховного суда Узбекской ССР, заявил: «Если в прошлом нами никто не руководил, никто нас не подготавливал, за исключением Верховного Суда Союза, то сегодня мы имеем хозяина, который нам поможет, который будет нами руководить и нас защищать тогда, когда мы правильно будем проводить революционную законность». Вышинский настоял на снятии отчетных докладов председателей всех коллегий с рассмотрения на Пленуме, так как они касались судебного управления. Как обычно, в наглой безапелляционной форме Вышинский указал пределы полномочий ВС СССР: «Впредь ни на одном пленуме не должно быть поставлено никаких отчетных докладов». Также Прокурор СССР потребовал отменить целый ряд постановлений ВС СССР, и все его предложения были приняты. Председатели коллегий поддержали Прокурора СССР. По постановлению Пленума надзорная работа ВС СССР заключалась в истребовании из союзных республик дел по отдельным категориям для проверки; ис-

требование дел для обобщения судебной практики было возможно лишь по согласованию с НКЮ СССР; обследование судов было возможно только по согласованию с НКЮ; ВС СССР был обязан сообщать в НКЮ о недочетах. По мнению Крыленко, за Верховным Судом сохранялось право выносить частные определения, но не руководящие разъяснения [19, 21, 24, 33, 29, 37].

Постепенно Николай Васильевич укреплял свое влияние в системе юстиции. С августа выходили циркуляры по деятельности судов. 17 октября 1936 г. состоялось первое оперативное совещание при НКЮ СССР. На нем должны были присутствовать председатель ВС СССР и председатели верховных судов республик, их заместители и председатели коллегий. Большинство вопросов, рассматриваемых на совещаниях, было связано с судебной политикой и деятельностью судов. На 6 оперативном совещании 22 декабря было принято туманное постановление: «Разъяснения по запросам о применении действующих законов даются Наркоматом Юстиции только в порядке руководства местными органами юстиции» [30].

В ходе интриг и борьбы Вышинский достиг следующего этапа при укреплении личной власти. Стравив высших руководителей юстиции, он добился их ослабления. Винокуров и Крыленко были дискредитированы и кланы, стоявшие за ними, оказались под угрозой массовых репрессий. Впервые произошло резкое усиление органов прокуратуры относительно других органов юстиции. Оставалось сделать всего лишь один шаг для начала взаимного избиения кадров.

### Литература

1. Антонов-Саратовский В. П. Наркомюст или Наркомсуд? // Правда. 1936. 29.06. С. 3.
2. Винокуров, А. Проект Конституции Союза ССР и судебные органы // Социалистическая Законность. 1936. № 9. С. 24–27.
3. Вышинский А. Новая конституция СССР и органы юстиции // Проблемы уголовной политики. М., 1936. Кн. 3. С. 23–27.
4. Вышинский А. Сталинская конституция и задачи органов юстиции // Социалистическая Законность. 1936. № 8. С. 18–21.
5. Вышинский А. Расширение советской демократии и суд // Известия. 1936. 01.06. С. 3.
6. Голунский. Нужна ясность // Социалистическая Законность. 1936. № 11. С. 12–15.
7. История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры. 1917–1954 гг. : сб. документов. М., 1955. С. 556.
8. К итогам июльского совещания руководящих судебных работников в РСФСР // Советская Юстиция. 1936. № 24. С.3-7.
9. Кожевников М. В. История советского суда. М., 1957.
10. Крыленко Н. Задачи судебных органов в связи с проектом Конституции // Советская Юстиция. 1936. № 26. С. 7–8.
11. Крыленко Н. К новым победам // Социалистическая Законность. 1936. № 8. С. 24–27.
12. Крыленко Н. О суде и праве в эпоху социализма // Известия. 1936. 12.06. С. 3.
13. Крыленко Н. В. Наркомюст или Наркомсуд? (ответ тов. Антонову-Саратовскому) // Правда. 1936. 08.07. С. 2.
14. Крыленко Н. В. Суд и прокуратура по проекту Конституции СССР // Советская Юстиция. 1936. № 20. С. 3–4.
15. Крыленко. Наркомат юстиции Союза ССР и его задачи // Советская Юстиция. 1936. № 23. С. 1–3.
16. Крыленко Н. В. Союзно-республиканский наркомат юстиции // Правда. 1936. 27.07. С. 2.
17. Крыленко Н. В. Задачи судебных органов в связи с проектом Конституции // Советская Юстиция. 1936. № 26. С. 7–8.
18. Крыленко Н. Народный комиссариат юстиции // Известия. 1936. 10.12. С. 3.

19. Крыленко Н. В. Сталинская Конституция и задачи судебных органов // Советская Юстиция. 1937. № 5. С. 12–13.
20. Лезов И. Л. Советский суд в 1917–1940 : дисс. ... к. ю. н. М., 1998. Л. 122–126.
21. Соломон П. Советская юстиция при Сталине. М., 1998. С. 171.
22. Тадевосян В. Сталинский проект социалистической Конституции и наши задачи // Советская Юстиция. 1936. № 22. С. 3–4.
23. Ч. На совещании руководящих судебных работников РСФСР // Советская Юстиция. 1936. № 24. С. 11–14.
24. Шкрыль Е. О. Становление и организационно-правовое развитие судебного управления и судебного надзора в РСФСР (1917–1940 гг.) : историко-правовое исследование : дисс. ... к. ю. н. Ростов н/Д, 2005. Л. 66–68.
25. ГАРФ. Ф. Р–3316. ОП. 28. Д. 196. Л. 60–151.
26. ГАРФ. Ф. Р–3316. ОП. 40. Д. 12. Л. 54–59.
27. ГАРФ. Ф. Р–9474. ОП. 1. Д. 100. Л. 1–428.
28. ГАРФ. Ф. Р–9474. ОП. 1. Д. 101. Л. 1–186.
29. ГАРФ. Ф. Р–9474. ОП. 1. Д. 104. Л. 180–190.
30. ГАРФ. Ф. Р–9492. ОП. 1. Д. 1. Л. 1–53.
31. ГАРФ. Ф. Р–9492. ОП. 1. Д. 12. Л. 1–21.
32. ГАРФ. Ф. Р–9492. ОП. 1а. Д. 1. Л. 8–9.
33. РГАСПИ. Ф. 78. ОП. 1. Д. 576. Л. 3–6.
34. РГАСПИ. Ф. 82. ОП. 2. Д. 892. Л. 2.
35. ЦАМО. Ф. 1936. ОП. 2. Д. 7. Л. 2.9–13, 46–56.
36. ЦАОПИМ. Ф. 1936. ОП. 2. Д. 2. Л. 130.
37. ЦАОПИМ. Ф. 1936. ОП. 2. Д. 5. Л. 57.
38. ЦДООСО. Ф. 2113. ОП. 1. Д. 19. Л. 25.

УДК 343.140.02(470)

Кречетов В. В.  
Krechetov V. V.

## ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТИТУТА ПРЕЮДИЦИИ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### APPLICATION DEBATING POINTS OF INSTITUTION OF COLLATERAL ESTOPPEL IN CRIMINAL PROCEDURE OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье анализируется характеристика института преюдиции в уголовном процессе Российской Федерации, соотношение данного института со средствами доказывания в иных судопроизводствах, проблемы правоприменения и способы их разрешения.

The article analyzes characteristics of the Institute of collateral estoppel in criminal procedure of the Russian Federation, the interrelation of the institution with the means of proof in other legal proceedings, law enforcement issues and ways of resolving them.

*Ключевые слова:* преюдиция, доказывание, доказательства.

*Keywords:* collateral estoppel, substantiation, proofs.

Термин «преюдиция» имеет латинское происхождение (от лат. *praejudicialis*) и означает «относящийся к предыдущему судебному решению» [4]. Значение данного института в Российском уголовном процессе состоит в том, что суд, прокурор, следователь, дознаватель признают действительными фактические обстоятельства, установленные вступившим в законную силу решением суда по уголовному, гражданскому, арбитражному или административному делу.

С начала действия УПК РФ, институт преюдиции претерпел значительные изменения: от опровержимой и внутриотраслевой, к ныне действующей – неопровержимой межотраслевой преюдиции. Данная модель института преюдиции исключает процессуальное опровержение решения суда, а межотраслевой характер предполагает отсутствие ограничения в применении решения суда относительно какого-либо судопроизводства. На закрепление законодателем именно такой модели института преюдиции, повлияли решения Конституционного Суда РФ, в которых, в частности им, были выражены позиции, касающиеся безусловности преюдициальности судебных решений, характера фактических обстоятельств, имеющих доказательственное значение, пределов преюдиции, способов преодоления преюдиции [6, 7].

Мы считаем, что межотраслевой характер, безусловно, является плюсом действующей модели института преюдиции, но, свойство неопровержимости при отсутствии детального регулирования порождает практические проблемы, пробелы в теории уголовного процесса и научные дискуссии.

#### **1. Неоднородность стандартов доказывания в различных видах судопроизводств.**

Абстрагируясь от тонкостей каждого судопроизводства, можно сделать вывод, что уголовный процесс обладает исключительными отличиями от остальных видов судопроизводств, поскольку в нем решаются вопросы виновности человека, результатом чего выступает назначение наказания, которое ограничивает его конституционные права. Во всех остальных процессах разрешаются вопросы прав и обязанностей физических и юридических лиц. Специфика уголовного процесса предполагает высокие требования к каждому доказательству на предмет их относимости, допустимости и достоверности, когда в остальных судопроизводствах в доказывании наличествует некоторая диспозитивность сторон и дискреционные полномочия судьи, например:

- в ч. 2, 3 ст. 70 АПК РФ закреплены положения, при которых стороны освобождаются от дальнейшего доказывания, в частности, это обстоятельства признанные в результате соглашения, и обстоятельства, признанные стороной, на которых другая сторона основывает свои требования [1];

- в ч. 5 ст. 61 ГПК РФ закреплено положение, в соответствии с которым обстоятельства, подтвержденные нотариусом при совершении нотариального действия, не требуют доказывания [2];

- в ч. 3 ст. 79 ГПК РФ закреплено право судьи в случае уклонения стороны от участия в экспертизе, признать факт, для выяснения которого экспертиза была назначена, установленным или опровергнутым [2];

- в ст. 65 и 77 КАС РФ закреплены положения, аналогичные вышеуказанным [5].

Следует признать, что совокупность вышеуказанных процессуальных возможностей, которые невозможно представить в уголовном процессе, на самом деле и есть часть уголовного процесса, когда средством доказывания выступает преюдиция, поскольку для суда, прокурора, следователя и дознавателя обстоятельства, установленные вышеуказанными процедурами, являются обязательными. П. А. Скобликов по этому поводу указывал: «Происходит подмена принципов уголовного судопроизводства принципами гражданского, актов уголовного судопроизводства – актами гражданского. Уголовное судопроизводство в значительной мере утрачивает свою самостоятельность» [8].

Вышеуказанные обстоятельства вступают в противоречие с принципом свободной оценки доказательств, а также не соответствуют положению о том, что никакое доказательство не имеет заранее установленной силы.

## **2. Неопровержимость преюдиции является нарушением принципа независимости судей.**

Одной из гарантий независимости судей выступает возможность свободной оценки доказательств, которая позволяет судье оценивать их по своему внутреннему убеждению и руководствоваться при этом законом и совестью [3].

Из ч. 1 ст. 90 УПК РФ [9] вытекает, что указанные субъекты доказывания обязаны признать преюдициальные обстоятельства без дополнительной проверки, это обусловлено тем, что любое судебное решение обладает свойствами: обязательности, исполнимости, исключительности, неопровержимости, преюдициальности и правовой определенности. Как считает КС РФ, неопровержимость преюдиции обеспечивает непротиворечивость обязательных судебных актов. В силу этого, суд, без проверки на достоверность, обязан считать доказанными факты, указанные в судебном решении, вынесенным другим судом.

Хотелось бы заметить, что вышеуказанными свойствами обладает любое решение суда, вступившее в законную силу. Но, учитывая большое количество процессуальных возможностей по пересмотру как вступивших, так и не вступивших в законную силу судебных решений, наличие огромного аппарата судей, занимающихся только пересмотром судебных решений и нагрузку на них, следует констатировать, что в какой-то части данные свойства носят декларативный характер.

Учитывая наличие диспозитивности в процедурах доказывания по гражданским, арбитражным и административным делам, наличие некоторых дискреционных полномочий судей по ним, и высокие требования к доказыванию в уголовном процессе, мы считаем, что необходимо избавиться от «жесткой» неопровержимости, внося в ст. 90 УПК РФ следующие изменения: «Обстоятельства, установленные вступившим в законную силу приговором, за исключением приговора, постановленного судом в соответствии со ст. 226.9, 316 или 317.7 настоящего Кодекса, либо иным вступившим в законную силу решением суда, принятым в рамках гражданского, арбитражного или административного судопроизводства, признаются судом, прокурором, следователем, дознавателем, если достоверность таких обстоятельств не опровергается сведениями, указанными в протоколах следственных действий, заключениях экспертов и специалистов, а также другими доказательствами по уголовному делу».

Таким образом, в качестве способа преодоления неопровержимости преюдиции не придется прибегать к сложному и продолжительному возобновлению производства ввиду вновь открывшихся обстоятельств, а субъектам доказывания не придется тратить средства и время на опровержение очевидно ошибочных судебных решений.

### **Литература**

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 28.05.2017) // Российская газета. 2002. № 137.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 19.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Российская газета. 2002. № 220. URL: [https://rg.ru/2002/11/14/grazhdanskij\\_kodeks.html](https://rg.ru/2002/11/14/grazhdanskij_kodeks.html) (дата обращения: 05.01.2018).
3. Гизатуллин М. А. Преюдициальное свойство судебного решения как фактор, влияющий на реализацию принципа независимости судей // Актуальные проблемы взаимосвязи уголовного права и процесса : сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием / отв. ред. А. А. Тарасов. Уфа : Изд-во Башкир. гос. ун-та, 2016. С. 208–214.
4. Арутюнян А. А., Брусницын Л. В., Васильев О. Л., Головкин Л. В. и др. Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головкин. М. : Статут, 2016. 1278 с.
5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.05.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2017) // Российская газета. 2015. № 49. С. 18–28.
6. По жалобе гражданина Суринова Татевоса Романовича на нарушение его конституционных прав ст. 90 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2008 № 193-О-П // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2008. № 4. С. 53–56.
7. По делу о проверке конституционности положений ст. 90 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан В. Д. Власенко и Е. А. Власенко : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. № 30-П город Санкт-Петербург // Российская газета. 2012. № 5675. URL: <https://rg.ru/2012/01/11/ks30p-dok.html> (дата обращения: 05.01.2018).
8. Скобликов П. А. Преюдиция актов арбитражных судов в уголовном процессе: новое прочтение // Сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием. 2009. № 2 (146). С. 69–82.
9. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 07.06.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 18.06.2017) // Российская газета. 2001. № 249.

УДК 342.55

*Кузьмич Н. М.*  
*Kuzmich N. M.*

## **ФОРМЫ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ АКТИВНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ПРОБЛЕМЫ ТИПОЛОГИЗАЦИИ**

### **PUBLIC-LAW INVOLVEMENT FORMS OF MUNICIPALITIES POPULATION: CLASSIFICATION PROBLEMS**

В статье анализируется система форм публично-правовой активности населения муниципальных образований, предлагается классификация таких форм с учетом разграничения форм прямой демократии и форм гражданского участия в осуществлении местного самоуправления.

The article analyzes the system of public-law involvement forms of the municipalities population, proposes a classification of such forms, taking into account the differentiation of direct democracy forms and citizen participation forms in the implementation of local self-government.

*Ключевые слова:* прямая демократия, гражданское участие, участие населения в осуществлении местного самоуправления, публично-правовая активность населения.

*Keywords:* direct democracy, citizen participation, participation of population in implementation of local self-government, public-law involvement of population.

Местное самоуправление в настоящее время является составной частью единого конституционного механизма народовластия. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5] не является первым федеральным законом, регулирующим имеющую правовое значение деятельность граждан, которая по своим юридическим свойствам не может быть отнесена ни к прямой, ни к представительной демократии. Но именно этот закон нацелен на разграничение двух типов публично-правовой активности граждан в муниципальных образованиях, чем ранее действовавший. С одной стороны, федеральный закон регулирует формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (формы непосредственного народовластия в муниципальном образовании). С другой – он перечисляет и такие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, которые не являются формами прямой демократии. Если ранее закон допускал существование иных, кроме прямого волеизъявления граждан, форм осуществления местного самоуправления, теперь «в законе закреплена более точная юридическая формула «участия населения в осуществлении местного самоуправления» [8, с. 105].

Деление на два типа форм публично-правовой активности граждан в муниципальном образовании нашло отражение в наименовании главы 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Однако закон не содержит критериев разграничения этих типов, он даже не содержит юридических дефиниций каждой из форм, в силу чего невозможно ответить на вопрос, что считать формами непосредственного осуществления местного самоуправления, а что – формами участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Более того, сам перечень форм публично-правовой активности населения, заявленный в федеральном законе, открыт. Возможно появление иных форм, которые, как полагает законодатель, также могут быть разделены на формы прямого народовластия и на формы гражданского участия. В качестве общих признаков форм непосредственного осуществления

местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления А. А. Уваров выделяет: «1) обязательную правовую регламентацию процедур их осуществления; 2) непосредственный характер воздействия воли каждого участника (жителя) на правовой результат; 3) предмет, по которому осуществляется волеизъявление граждан (как правило, вопросы местного значения)» [7, с. 11].

Вместе с тем, сама последовательность статей главы 5 Федерального закона указывает на то, что первыми урегулированы именно формы прямой муниципальной демократии. В этой связи теоретическая неопределенность относительно критериев разграничения двух типов публично-правовой активности населения муниципальных образований может создать технико-юридическую проблему в случае дополнения пятой главы закона новыми статьями, регулирующими новые формы публично-правовой активности.

Кроме того, спорным остается и вопрос о «границе» между двумя группами форм публично-правовой активности населения муниципальных образований. Например, относится ли правотворческая инициатива в муниципальном образовании к формам прямой демократии? Или уже представляет форму гражданского участия в делах муниципального образования?

Так, А. Е. Гузий предлагает разграничивать правотворческую инициативу и местную общественную инициативу (Российскую общественную инициативу муниципального образования), при этом обе формы предлагает рассматривать в качестве «институтов непосредственного народовластия» [1, с. 9]. Между тем, если следовать критерию правовых последствий реализации этих форм публично-правовой активности, невозможно не увидеть принципиального различия между ними. Общественная инициатива может быть отклонена органом публичной власти даже при наличии необходимой для ее рассмотрения поддержки. Любая из форм прямой демократии, будучи реализованной в установленной форме, обязывает орган публичной власти к исполнению принятого гражданами решения.

Таким образом, как теория конституционного права, так и современное муниципальное право нуждаются в выработке юридических критериев разграничения форм прямой демократии и форм гражданского участия на всех уровнях публичной власти. Причем наибольшее практическое значение такое разграничение имеет для местного и регионального уровней публичной власти.

Эта проблема уже стала предметом научной дискуссии.

По мнению Н. А. Игнатюк, «отличие в формулировках «осуществление местного самоуправления» и «участие в осуществлении местного самоуправления» состоит в том, что в первом случае речь идет о действиях, осуществляемых от имени всего населения муниципального образования, реализуемых через принятие актов, обязательных к исполнению на всей территории муниципального образования, и исполнении, а также обеспечении исполнения данных актов. При этом осуществление местного самоуправления является не только правом, но и обязанностью» [2, с. 85]. Тем самым отмечается публично-властный, а не общественный характер действий, а также императивный характер наступающих правовых последствий.

Нетрудно увидеть в этом продолжение дискуссии о критериях и перечне институтов прямой демократии, имевшей место в российском конституционном праве в начале XX в. Перечень институтов, относимых к прямой демократии, был вариативен; нередко к институтам (формам) прямой демократии относились и петиции, шествия, пикетирования и другие [4, с. 71].

В. В. Комарова выделила 12 форм прямого народовластия при осуществлении местного самоуправления. При этом «перечень форм непосредственной демократии на уровне местного самоуправления не закрыт (его можно продолжить митингами, шествиями, демонстрациями, пикетами, наказами, отчетами, обсуждениями, консультативным референдумом, деятельностью политических партий – в совокупности это двадцать одна форма непосредственной демократии)» [3, с. 32].

По мнению В. Н. Руденко, с которым мы солидаризируемся, к «институтам прямой демократии можно отнести лишь те институты, которые связаны с непосредственным принятием самими гражданами публично-властных решений» [6, с. 104]. Принимаемые гражданами решения в этом случае окончательны, не подлежат дальнейшему пересмотру и обсуждению, они имеют характер «децизивных» (К. Шмитт) решений. Кроме того, эти решения принимаются гражданами как субъектами властных отношений самостоятельно, без участия органов местного самоуправления (органов государственной власти). На основании юридических критериев публично-властной обязательности (императивности), самостоятельности и окончательности (дицизивности) В. Н. Руденко был предложен закрытый перечень институтов прямой демократии, что и позволило все *иные* формы публично-правовой активности отнести к формам гражданского участия (участия населения) в осуществлении государственной власти (местного самоуправления). К институтам прямой демократии им были отнесены: референдум, народная правотворческая инициатива, народное вето, общее собрание (сход) граждан, участие в формировании выборных органов публичной власти, отзыв депутата, высшего должностного лица, роспуск выборного органа власти [6, с. 111]. Формы публично-правовой активности граждан в осуществлении местного самоуправления являются неотъемлемой составляющей права граждан самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Изучение указанных форм дает осознание заложенных в них законодателем возможностей, которые непременно должны быть реализованы населением.

Итак, все формы публично-правовой активности граждан в муниципальном образовании можно разделить на основании трех критериев. Во-первых, по критерию обязательности принимаемых публично-властных решений можно выделить формы прямой демократии и формы участия в осуществлении местного самоуправления. При этом некоторые формы (право правотворческой инициативы) можно считать «переходными». Во-вторых, по критерию особенностей процедуры, их можно разделить на обязательные и факультативные. Это деление применимо и к формам непосредственной демократии, и к формам гражданского участия. Так, местные выборы и местный референдум являются примерами, соответственно, обязательной и факультативной форм непосредственного участия в осуществлении местного самоуправления, а обязательные и факультативные публичные слушания – примерами такого же деления форм гражданского участия. Наконец, факультативные формы непосредственной демократии и гражданского участия можно классифицировать по субъекту инициативы, отдельно выделив такие формы, которые могут быть инициированы непосредственно гражданами (населением) муниципального образования. К таким «инициативным» формам гражданского участия можно отнести инициируемые гражданами публичные слушания, российскую общественную инициативу на муниципальном уровне, формирование территориально-общественного самоуправления и т. д. К «инициативным» формам прямой демократии можно отнести голосование по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, проведение схода граждан и другие подобные формы.

### Литература

1. Гузий А. Е. Соотношение понятий «правотворческая инициатива» и «общественная» инициатива // Вестн. Омск. юрид. акад. 2015. № 1. С. 8–11.
2. Игнатюк Н. А. Муниципальное право России : учеб. М. : Юстицинформ, 2007. 312 с.
3. Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России : учеб. пособие. 2-е издание. М. : Проспект, 2010. 142 с.
4. Нудненко Л. А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления: проблемы теории и практики : дисс. ... д. ю. н. М., 2001. 342 с.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодат. РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

6. Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург : УрО РАН, 2003. 476 с.
7. Уваров А. А. Местное самоуправление и гражданское общество // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 23.
8. Филиппова Н. А. Новые институты гражданского участия в России как национальный вариант делегативной демократии // Науч. ежегод. Ин-та философии и права Уральск. Отд. Рос. акад. наук 2013. Т. 13. № 2. С. 101–114.

УДК 342.9

Нехайчик В. К.  
Nehaichik V. K.

## КРИЗИС ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ПАРАДИГМЫ: ПРИЧИНЫ И ПРОБЛЕМЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ<sup>1</sup>

### STATE-MANAGEMENT PARADIGM CRISIS: CAUSES AND CHALLENGES OF COPING WITH

Предметом рассмотрения в настоящей статье является государственно-управленческая парадигма современной доктрины российского административного права. Целью работы является исследование причин ее кризиса. Научная новизна заключена в самом парадигмальном подходе изучения основного объекта административно-правовой науки. В качестве основного вывода в работе отражена необходимость смены государственно-управленческой парадигмы как не соответствующей современным цивилизационным условиям развития публичных правоотношений и административно-правовой науки.

The subject of this article is the state-administrative paradigm of the modern doctrine of the Russian administrative law. The aim of the work is to study the causes of its crisis. Scientific novelty lies in the paradigmatic approach of studying the main object of administrative law science. The main conclusion of the work reflects the need to change the state-administrative paradigm as being inconsistent with modern civilizational conditions development of public law and administrative law science.

*Ключевые слова:* доктрина административного права, государственно-управленческая парадигма, причины кризиса и обоснование смены.

*Keywords:* doctrine of administrative law, state-management paradigm, crisis causes and change rationale.

Согласно литературным источникам понятие «парадигма» введено американским физиком и историком науки Томасом Куном, который в развитии любой науки выделял этапы ее формирования. Разъясняя смысл вводимого термина, под парадигмами ученый понимал «признанные всеми научные достижения, которые в течение определенного времени дают научному сообществу модель постановки проблем и их решений» [11, с. 11, 28].

Г. В. Мальцев отмечает, что парадигмы «представляют устойчивые рамки развития науки на протяжении столетий и целых эпох». Чтобы представить основные научные парадигмы, получившие широкое признание в теории и методологии юридической науки, ученый отсылает нас к эпохе Просвещения, «когда закладывались научные основы права, создавалась современная методология правового регулирования». По его мнению, именно тогда возникли «исходные установки», или «парадигмы юридического мышления» [12, с. 42–44].

Административно-правовую науку мы склонны рассматривать как явление более широкое, объединяющее цели теории публичного управления и теории административного права. В связи с этим, представляет интерес, что в научных работах административистов, например, советского периода термины «наука об управлении» и «административно-правовая наука» используются как достаточно широкие понятия и практически равнозначные [8, с. 10].

---

<sup>1</sup> Исследование подготовлено при финансовой поддержке Отделения гуманитарных и общественных наук РФФИ и Правительства ХМАО – Югры, Грант № 17-13-86002.

Процесс развития административно-правовой науки связан с именами многих известных ученых-юристов, специалистов в области теории административного (государственного) управления и теории административного права. Рассматривая этот процесс во взаимосвязи с периодами развития названной науки, полагаем необходимым вести речь о выделении двух основных ее общих парадигм: полицеистики и государственного управления. Обе получили общее признание в теории и методологии зарубежной и отечественной административно-правовой науки.

В данной статье мы сосредоточим свое внимание на второй парадигме административно-правовой науки – парадигме государственного управления, началом становления которой признано считать конец XIX – начало XX вв. и которая по утверждению многих ученых в настоящее время находится в кризисе [7, с. 22–37]. Попробуем данному утверждению найти веские доводы и обоснования.

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 г., проведением административной реформы в России стало очевидным несоответствие прежней модели государственного управления, которая реализовывалась посредством основных его методов убеждения и принуждения, при помощи основной правовой формы – акты правового регулирования. Следует вспомнить, что логический ряд осуществления прежней модели государственного управления был представлен как: ГУ – принципы – функции – методы – формы [15].

Однако с переходом к системе разделения властей осуществление управления в государстве возложено непосредственно на исполнительную власть и, прежде всего, на ее административные органы. Учитывая, что управление характеризуется через термин «деятельность», важно отметить, что смысл такой деятельности видится в совершении действий исключительно административного свойства [4, с. 44 – 45] и такую деятельность принято называть административной или исполнительно-распорядительной деятельностью. В основном в таком «узком» понимании современная наука административного права относится к «феномену» государственное управление [2, с. 21]. Осуществление административной деятельности можно представить, как логический ряд: АД – принципы – функции – формы – методы. Сравнивая приведенные подходы можно отметить принципиальную разницу в существовании всех элементов, составляющих логический ряд осуществления государственного управления – по сути, самостоятельной функции государства и административной деятельности органов исполнительной власти, стоящих на разных уровнях иерархического построения. Что же касается учебников и учебных пособий по административному праву, то они по-разному отражают существующую действительность произошедших изменений в государственно-управленческой парадигме. Например, московская школа административного права с 1997 г. рассматривает формы и методы государственно-управленческой деятельности с учетом уже разделения властей и необходимостью формирования «механизма ее реализации, придающий ее ветвям динамический характер» [9, с. 231–281], то многие другие научные школы так и остались в государственно-управленческой парадигме еще советского периода [13, с. 158–232].

На данную проблему обращает внимание А. Б. Зеленцов, отмечая, что старые догмы и стереотипы, сложившиеся еще в советское время, аккуратно до сих пор переписываются в новые учебники по административному праву России [7, с. 32]. По этому поводу Ю. Е. Аврутин пишет: «Административное право относится к числу тех управленческих наук, в которых ведущие парадигмы, касающиеся понимания публичного управления, механизмов его функционирования, оценки их эффективности, зачастую не просто отстают от потребностей изменившейся реальности, не принимают ее, но и постоянно воспроизводят давно потерявшие свою актуальность теоретические конструкции» [2, с. 19].

Для целей использования парадигмального подхода в ходе исследования важно отметить, что Т. Кун обращает свое внимание на то, что парадигмы могут подразделяться на: общие и частные [11, с. 17–43].

Таким образом, проблему и причины кризиса государственно-управленческой парадигмы можно изучать через призму сложившихся стереотипов ее частных парадигм. Одной из таких является частная парадигма административно-правового регулирования. Необходимо вспомнить, что, начиная с 80-х гг. XX в. в качестве основной, главной функции отрасли административного права была представлена функция административно-правового регулирования. За основу была взята Концепция механизма правового регулирования (МПР) разработанная в теории государства и права С. С. Алексеевым [3].

В соответствии с названной Концепцией МПР подготовлено большое количество диссертаций и монографий, посвященных административно-правовому регулированию отдельных государственно-управленческих отношений, сформированы самостоятельные институты административного права, среди которых можно выделить «административные режимы», «административный контроль», «административный надзор», др.

Однако только «множить» [17, с. 205], увеличивать объемы административно-правового регулирования в отдельных областях и сферах государственного управления не всегда является залогом успешной и эффективной научно-правовой работы. Но именно такой смысл деятельности современных управленцев «создавать видимость управления путем издания большого числа правовых актов и проведения множества организационных мероприятий» критикует Г. В. Атаманчук. Такой до сих пор, по его мнению, остается основная парадигма понимания управления авторитарной бюрократии [4, с. 44–45].

В русле так называемой частной парадигмы административно-правового регулирования на протяжении всего постсоветского периода в административно-правовой науке обсуждаются проблемы предмета административного права и его составных частей. Учеными предлагается в предмет административно-правового регулирования внесение новых и современных государственно-управленческих отношений. Так, обсуждая вопросы реформирования административного права, Ю. Н. Стариков пишет, что «Новая сущность административного права состоит в том, что административное право регламентирует отношения не только в сфере исполнительной власти и публичного управления, но и в сферах судебной и законодательной власти» [16, с. 50–55].

В рамках объектно-предметного подхода правового регулирования П. И. Кононов предлагает выделять новые «массивы отношений» публично-правовой сферы. Среди них: учредительные, нормотворческие, организационно-управленческие, служебные, правообеспечительные, контрольно-надзорные, административные защитные, административные исполнительные, деликтные, внутренние и внешние публичные [10, с. 64–70].

И все же необходимо констатировать, что объектно-предметный подход правового регулирования ведет исключительно только к безмерному увеличению групп правоотношений, их институтов, субинститутов и подотраслей в отрасли административного права. Несмотря на предлагаемые изменения и дополнения, расширяющие состав предмета административно-правового регулирования (административного права), проблема главного предназначения и смысла административно-правовой науки и ее современной отрасли права пока в России так и не решена.

На наш взгляд, наиболее пристального внимания для данной проблемы заслуживают предложения об уходе от объектно-предметного подхода в изучении сущности отрасли административного права, сосредоточив главное внимание на его функциональной характеристике [14, с. 60–65].

Так, К. С. Бельский убежден, что в новых условиях развития административно-правовой науки «на смену институционально-отраслевому представлению о предмете административного права должно прийти его функциональное структурирование» [5, с. 19–21].

Поднимая проблему функций в административно-правовой науке, ученые приходят к выводу, что кроме выделенной основной функции административно-правового регулирования необходимо представлять и другие функции, имеющие значение при достижении ее ос-

новых целей и задач в упорядочении управленческих отношений, например, функцию организации [2, с. 22].

В этой связи, об объективном выделении в структуре современного административно-правового воздействия «формирующегося правового государства» двух новых функций – правообеспечительной и правозащитной – пишет А. Б. Зеленцов. При этом автор подчеркивает, что это стало возможным благодаря принятию КАС РФ [7, с. 33].

Среди называемых причин необходимости изменений в действующей государственно-управленческой парадигме ученые называют с одной стороны «абсолютизацию» функции широкого назначения административного права как «управленческого права», с другой – его юрисдикционную (принудительно-наказательную) функции [1, 8].

К частным парадигмам современного административного права, обуславливающих кризис его господствующей модели, необходимо отнести также активное формирование в его материальной части теории административно-процессуального права и административной юстиции. Кроме того, к пересмотру института ответственности по административному праву привела «смена парадигмы законности», когда с принятием КАС РФ стало очевидным, что необходимо защищать не только норму права, но и субъективные права граждан [7, с. 24–28].

Возвращаясь к постановке проблемы обоснования смены государственно-управленческой парадигмы, считаем справедливыми слова Ю. Е. Аврутина, что «широкая трактовка государственного управления является анахронизмом» [2, с. 21] и «ностальгией» отдельных ученых-административистов по ушедшим, как нам представляется безвозвратно, временам действующих прежних сложившихся стереотипов парадигмы советского административного права.

В современных условиях кризиса действующей доктрины административного права, в рамках формирующейся ее новой парадигмы, «абстрактно-управленческая», по мнению А. Б. Зеленцова, «должна утратить значение ключевых характеристик его социального предназначения [7, с. 33]. Ее место должна занять парадигма, ориентированная, по мнению Ю. Е. Аврутина, «на достойную жизнь граждан... как многомерную характеристику благополучия человека» и «образ эффективного государственного управления» [2, с. 9].

Завершая и обобщая изложенное о проблемах и причинах кризиса господствующей в науке административного права государственно-управленческой парадигмы, полагаем целесообразным в качестве одной из основ формирования современной парадигмы использовать концепцию механизма административно-правового воздействия (МАПВ). Но данная концепция не может представлять только механизм правового (административно-правового) регулирования, она должна быть наполнена и другими формами, и средствами административно-правового воздействия. Здесь можно вспомнить работу И. И. Веремеенко, который писал, что «в состав МАПВ следует включать не только рассматриваемый правовой наукой механизм правового (административно-правового) регулирования, но и иные правовые средства (механизмы)» [6, с. 49–52]. Общеизвестным в юридической литературе является и то, что правовое (административно-правовое) воздействие носит функциональный характер.

МАПВ – это совокупность взаимосвязанных административно-правовых средств и функционально направленной административно-правовой деятельности праворегулирующего, правоисполнительного и правозащитного характера, используемых субъектом публичной административной власти для достижения стоящих перед ним целей и задач, а также для изменения первичного состояния объекта (предмета) воздействия в конкретных цивилизационных условиях развития публичных правоотношений.

Можно также констатировать, что в современных условиях в связи с перераспределением функций государства, его роли в общественном управлении, делегированием многих государственных полномочий негосударственным органам и хозяйствующим субъектам, предметом административно-правового воздействия в большей степени являются не государственные, а публичные общественные отношения. Органы же осуществляющие такое

воздействие вполне объективно являются органами публичного управления. На наш взгляд, современной административно-правовой наукой уже созданы предпосылки для смены государственно-управленческой парадигмы на более современную, полностью отвечающую реалиям сегодняшнего времени, новому административно-правовому регулированию. Новой парадигмой в административно-правовой науке, по нашему мнению, может стать парадигма публичного управления современного административного права России.

Такая парадигма должна быть ориентирована на предложенную нами концепцию механизма административно-правового воздействия.

### Литература

- 1 Аверьянов В. Б. Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права. // Правоведение. 2007. № 1. С. 31–42.
- 2 Аврутин Ю. Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 18–28.
- 3 Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М. : Юридическая литература, 1966. 186 с.
- 4 Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. 3-е изд., доп. М. : ОМЕГА-Л, 2005. 584 с.
- 5 Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 14–21.
- 6 Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка : учеб. : в 2 ч. М. : ВНИИ МВД СССР, 1981. Ч. 1. 111 с.
- 7 Зеленцов А. Б. КАС РФ как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 22–37.
- 8 Ковалевски С. Научные основы административного управления: пер. с польск. / под ред. Л. Н. Качалиной. М. : Экономика, 1979. 232 с.
- 9 Козлов Ю. М. Административно-правовые формы и методы // Административное право Российской Федерации : учеб. М. : ЗЕРЦАЛО, 1997. 672 с.
- 10 Кононов П. И. О современных подходах к пониманию административного права: право публичного управления или право публичного благополучия // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 64–70.
- 11 Кун Т. Структура научных революций. М. : Прогресс, 1977.
- 12 Мальцев Г. В. Право в свете классических научных парадигм // Социальные основания права. М. : Норма, 2007. 800 с.
- 13 Мицкевич Л. А. Функции, формы и методы государственного управления // Очерки теории административного права: современное наполнение : моногр. М. : Проспект, 2015. 296 с.
- 14 Нехайчик В. К. Концептуальные подходы к реформированию отрасли административного права России и механизм административно-правового воздействия // Образование и право. 2017. № 8. С. 60–65.
- 15 Советское административное право. Методы и формы государственного управления. М. : Юрид. лит., 1977. 336 с.
- 16 Стариков Ю. Н. Административная реформа: способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. 480 с.
- 17 Штатаина М. А. О месте административного права в системе российского права // Современные концепции административного права и процесса: теория и практика: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Москва, РАНХиГС, 29 сентября 2017 г. ; отв. ред. д. ю. н., проф. О. В. Грнчкина. Челябинск : Цицеро, 2017. 346 с.

УДК 346.7

*Сунгатуллина Л. А., Мингазова Л. Р.  
Sungatullina L. A., Mingazova L. R.*

## **ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНДУСТРИАЛЬНЫХ (ПРОМЫШЛЕННЫХ) ПАРКОВ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

### **LEGAL PROBLEMS OF INDUSTRIAL PARKS FUNCTIONING IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES**

Индустриальные (промышленные) парки приобретают все большую популярность во всем мире, в том числе и в Российской Федерации. В данной статье выявлены правовые проблемы функционирования индустриальных (промышленных) парков и некоторые противоречия правоприменения в данной сфере. Высказаны предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования деятельности индустриальных (промышленных) парков в Российской Федерации.

Industrial parks become more popular all over the world, including the Russian Federation. The article discusses legal problems of industrial parks activity and some issues of law enforcement in this area. Proposals to improve the legal regulation of industrial parks activity in the Russian Federation are made.

*Ключевые слова:* индустриальные (промышленные) парки, промышленность, промышленная политика, предпринимательская деятельность.

*Keywords:* industrial parks, industry, industrial policy, entrepreneurial activity.

Исследуемый нами институт имеет богатую, более чем полувековую историю. Индустриальные (промышленные) парки появились на рубеже XIX–XX вв. Первый в мире индустриальный парк «Trafford Park» был создан в Великобритании в 1896 г. компанией «Shipcanal and Docks» [21, с. 9]. В 1930-х г. индустриальные парки создавались в кризисных на тот момент местностях. В 1960 г. их было уже 46.

В Германии первый индустриальный парк «Euro-Industriepark Munchen» был создан в 1963 г. В 1984 г. в Германии насчитывалось уже 22 индустриальных инвестиционных парка. В густонаселенных районах постепенно возникали частные парки. В Дюссельдорфе в 1992 году насчитывалось 23 завершенных парка, а во Франкфурте-на-Майне в том же году их насчитывалось 19 [22, с. 41]. Позже индустриальные парки начали появляться по всему миру.

Исследуемый нами институт получил свое широкое распространение и в Республике Беларусь, где действует один индустриальный парк. Однако идеи о развитии этой сферы промышленности начинают приобретать популярность. Создание индустриальных парков, в отличие от РФ, где они создаются еще и на договорной основе, утверждается указом Президента Республики Беларусь. В 2012 г. был издан Указ Президента, утвердивший создание Китайско-Белорусского индустриального парка [9].

В Российской Федерации (далее – РФ) данный институт появился в 2014 г. в связи с принятием Федерального закона (далее – ФЗ) «О промышленной политике» [7]. Он стал первым комплексным документом, формулирующим цели, задачи и механизмы реализации промышленной политики, предусматривающим новые инструменты стимулирования промышленного производства [2, с. 5].

Индустриальные (промышленные) парки в РФ могут создаваться на основании постановлений органов государственной власти РФ и субъектов РФ, а также на договорной основе [10]. Индустриальные (промышленные) парки могут находиться в государственной или частной собственности, а могут быть основаны на государственно-частном партнерстве.

Как справедливо отмечает А. Г. Карапетов, «юрист не привык смотреть на развитие позитивного права в широком социально-экономическом, этическом и культурном контексте, он оказывается бессильным смоделировать экономические и иные практические последствия, к которым приведет принятие той или иной нормы» [5, с. 16]. Поэтому в данной работе проведен комплексный анализ правового регулирования и проблем функционирования индустриальных (промышленных) парков.

Прямое государственное воздействие и саморегулирование как самостоятельные способы организации воздействия на деятельность индустриальных (промышленных) парков.

Прямое государственное воздействие на экономику, и тем самым на деятельность индустриальных (промышленных) парков проявляется в стратегическом планировании. Внешним проявлением стратегического планирования является принятие документов стратегического планирования.

В данной статье деятельность индустриальных (промышленных) парков рассматривается как особый вид организации и осуществления предпринимательской деятельности. И. В. Ершова отмечает, что государственное воздействие на экономику осуществляется путем принятия документов стратегического планирования [3, с. 69].

Например, Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 328 «Об утверждении государственной программы РФ «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» предусматривает подпрограмму «Индустриальные парки» [14].

«Стимулирование развития малого и среднего предпринимательства в производственной сфере путем снижения расходов, связанных с началом предпринимательской деятельности, ее поддержку на этапе становления за счет снижения налоговой нагрузки, создания бизнес-инкубаторов, промышленных парков и технопарков, формирования спроса на продукцию малых и средних предприятий, расширения доступа к закупкам государственных компаний, участия в реализации крупных проектов – один из пунктов государственной социально-экономической политики, реализуемой в целях противодействия угрозам экономической безопасности органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества» [11, п. 62].

По мнению авторов статьи, государственное регулирование деятельности индустриальных (промышленных) парков проявляется в принятии, в основном, нормативных правовых актов и подзаконных нормативных актов. В данном случае государственное регулирование осуществляется на двух уровнях – федеральном и региональном (уровне субъектов РФ).

Особо важна роль органов государственной власти, выступающих регуляторами организации воздействия на деятельность индустриальных парков. А. В. Михайлов рассматривает в своем исследовании понятие «регулятор», отмечая, множественность научных подходов к данной проблеме, ведь регулятором называют уполномоченный орган государственной власти, который вправе принимать правила поведения для субъектов права или правовые средства воздействия [6, с. 133].

Особо следует отметить важность механизма саморегулирования в данной сфере. Под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил [8, п. 1, ст. 2].

По справедливому замечанию Д. А. Петрова, члены СРО как субъекты экономической деятельности действуют не только в интересах извлечения прибыли, но и в целях удовлетворения общественных потребностей, осуществляя при этом публичные функции, не осуществляя при этом государственно-властных полномочий [17, с. 16].

Однако осуществление публичных функций, таких, как создание стандартов деятельности, контроль за их соблюдением и применение санкций к нарушителям – важная, но не

единственная функция СРО. Прежде всего, СРО – механизм частного права, и реализация функций по защите своих членов, создание собственной системы третейского разбирательства, создание механизма имущественной ответственности, формирование бонуса к деловой репутации участников должна являться не менее важной частью их деятельности [19, с. 87].

Ассоциация индустриальных (промышленных) парков (далее – АИП) с 1 сентября 2015 г. является Органом по сертификации индустриальных парков на соответствие Национальному стандарту ГОСТ Р 56301–2014 «Индустриальные парки. Требования». Сертификация носит добровольный характер, и отсутствие сертификата не может рассматриваться как препятствие для получения мер государственной поддержки [1].

Однако следует отметить, что АИП не входит в государственный реестр СРО. Как отмечает Исполнительный директор АИП, Денис Журавский: «В 2010 г. было принято решение о создании ассоциации в форме некоммерческого партнерства с перспективой стать СРО» [4]. Однако по истечении 8 лет, АИП так и не стала СРО. На наш взгляд, это отрицательно характеризует возможность отрасли к саморегулированию, хотя изначально идея была хорошей.

В соответствии со ст. 3 ФЗ «О промышленной политике в РФ» под индустриальным (промышленным) парком необходимо понимать совокупность объектов промышленной инфраструктуры, предназначенных для создания промышленного производства или модернизации промышленного производства и управляемых управляющей компанией – коммерческой или некоммерческой организацией, созданной в соответствии с законодательством РФ [7].

Пояснительная записка «К проекту ФЗ «О промышленной политике в РФ» предусматривала еще одну дефиницию индустриального (промышленного) парка – особая экономическая зона, созданная в соответствии с ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ» [18]. Однако впоследствии в положения федерального закона данная дефиниция не была включена.

Вместе с тем Минэкономразвития России дает более широкое определение понятия «индустриальный (промышленный) парк». Так, согласно п. 14.1.4. Приказа Минэкономразвития России от 25.03.2015 №167 промышленный парк, индустриальный парк, агропромышленный парк – совокупность объектов недвижимости и инфраструктуры, земельных участков, административных, производственных, складских и иных помещений, обеспечивающих деятельность парка, предназначенная для осуществления производства субъектами малого и среднего предпринимательства и предоставления условий для их эффективной работы, управляемая единым оператором (управляющей компанией) [16].

В пп. 3.1. п. 3 ГОСТ Р56301-2014 дается следующее определение индустриального (промышленного) парка: «управляемый специализированной управляющей компанией комплекс объектов недвижимого имущества, состоящий из земельного участка (участков) с производственными, административными, складскими и иными зданиями, строениями и сооружениями, обеспеченный инженерной и транспортной инфраструктурой, необходимой для создания нового промышленного производства, а также обладающий необходимым правовым режимом для осуществления производственной деятельности» [1].

Отсутствие единого понятия может привести к проблемам в правоприменительной практике. Необходимо разграничить схожие понятия:

- 1) индустриальный парк;
- 2) промышленный парк;
- 3) агропромышленный парк;
- 4) промышленный технопарк;
- 5) технопарк в сфере высоких технологий.

Также следует отметить Приказ Минфина РФ от 16.06.2017 № 94н «Об утверждении Методики расчета совокупной добавленной стоимости, получаемой на территории индустриального парка, промышленного технопарка или технопарка в сфере высоких технологий» [15]. Промышленный технопарк и технопарк в сфере высоких технологий в законе о промышленной политике не упоминаются.

Налицо отсутствие унификации понятий и использование дефиниций без правового обоснования. Это может повлечь путаницу и размывание границ.

Можно выделить следующие признаки индустриального (промышленного) парка:

- 1) земельный участок;
- 2) специализированные объекты капитального строительства;
- 3) инженерная инфраструктура;
- 4) управляющая компания;
- 5) соответствие деятельности законодательно установленным нормам и требованиям.

Больше всего вопросов возникает в отношении таких признаков индустриального (промышленного) парка, как земельный участок и соответствие деятельности законодательно установленным нормам и требованиям.

Что касается земельного участка, то он является основой для размещения инфраструктуры в индустриальном (промышленном) парке. Необходимо выделить особенности таких земельных участков, поскольку они обладают определенной спецификой.

Во-первых, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 04.08.2015 № 794 «Об индустриальных (промышленных) парках и управляющих компаниях индустриальных (промышленных) парков» в состав территории парка входят земельные участки, относящиеся к категории земель промышленности и(или) земель поселений, на которых допускается размещение промышленной инфраструктуры. Территория парка должна быть не менее 8 га [12].

«Территория индустриального (промышленного) парка – совокупность объединенных единым назначением земельных участков, находящихся на расстоянии не более 2 км друг от друга и связанных технологически, в границах которых размещены и (или) планируется разместить объекты индустриального (промышленного) парк» [12]. Однако в данном постановлении не говорится о том, к каким категориям земель принадлежат земельные участки, находящиеся в промежутке между земельными участками индустриального парка.

На наш взгляд, это может приводить к усложнению правоотношений между землепользователями. Ведь, если между земельными участками индустриального парка находится участок, принадлежащий другому лицу, то может потребоваться установление сервитута для обеспечения взаимодействия частей индустриального парка. Это может привести к спорам на практике.

Во-вторых, застройщиком индустриального (промышленного) парка в соответствии с «ГОСТ Р 56301-2014. Национальный стандарт РФ. Индустриальные парки. Требования» «как правило, является лицо, владеющее земельным участком на праве аренды или собственности [1].

На наш взгляд, из-за подобной формулировки могут быть нарушены права других участников предпринимательских отношений. Ведь субарендатор тоже должен иметь возможность выступать застройщиком индустриального парка.

Все рассмотренные выше дефиниции индустриального (промышленного) парка выделяют его промышленную направленность. Можно сделать вывод о том, что законодатель ставил своей целью развитие промышленности.

Второй целью была поддержка малого, среднего и крупного предпринимательства. Следует отметить Приказ Минэкономразвития РФ от 25 марта 2015 г. № 167 «Об утверждении условий конкурсного отбора субъектов РФ, бюджетам которых предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства» [16].

Таким образом, для эффективного функционирования индустриальных парков необходимо четко определить дефиницию индустриального (промышленного) парка и прописать все требования в одном нормативном правовом акте для предупреждения споров в правоприменительной практике. Это необходимо для определения правового статуса индустри-

альных (промышленных) парков, а также для распространения на них льгот, предоставляемых государством. Индивидуализация любого субъекта необходима для отсутствия размытости понятий и отграничения от субъектов со схожим правовым режимом деятельности.

АИП, безусловно, необходимо официально приобрести статус СРО для получения возможности использования всех предусмотренных для СРО прав и обязанностей. Представляется, что со временем, достигнув определенного уровня развития, данные отношения будут регулироваться лишь СРО.

Из анализа правового регулирования деятельности индустриальных (промышленных) парков, очевидно, что законодательство не отличается системностью. Из этого следуют причины всех проблем правоприменения. Например, Закон об индустриальных парках был одобрен Словенским национальным парламентом еще 1 июля 2001 г. [20]. На территории Содружества Независимых Государств данный процесс начался несколько позднее. Например, на Украине «Закон об индустриальных парках» был принят в 2012 г. [13].

На наш взгляд, в Российской Федерации необходимо принятие специализированного нормативного правового акта, комплексно регулирующего все правовые аспекты их деятельности. Важно, чтобы цели, поставленные законодателем, были достигнуты, а не создавали противоречий и затруднений в правоприменительной практике.

### Литература

1. ГОСТ Р 56301-2014. Национальный стандарт РФ. Индустриальные парки. Требования» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 12.12.2014 №1982-ст). М. : Стандартинформ, 2015. 10 с.
2. Дидикин А. Б., Юдкин А. В. Закон о промышленной политике в России. Экспертный комментарий. М. : Фонд СЭЦ Модернизация, 2015. 40 с.
3. Ершова И. В. Предпринимательское право: Правовое сопровождение бизнеса : учеб. для магистров ; отв. ред. И.В. Ершова. М. : Проспект, 2017. 848 с.
4. Журавский Д. «Для развития нужны “длинные” деньги». URL: <http://www.indparks.ru/press/news/944/> (дата обращения: 10.02.2018).
5. Карапетов А. Г. Экономический анализ права. М.: Статут, 2016. 528 с.
6. Михайлов А. В. Регуляторы в сфере действия предпринимательского права // Ученые записки Казанского университета. Сер.: гуманитарные науки. Казань : Изд-во Казан. унта, 2015. Т. 157. Кн. 6. С. 133–140.
7. О промышленной политике в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Российская газета. 2015. № 1.
8. О саморегулируемых организациях : федер. закон Рос. Федерации от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собр. законодательства РФ. 2007. № 49. ст. 6076.
9. О создании Китайско-Белорусского индустриального парка «Индустриальный парк «Великий камень» : указ Президента Республики Беларусь от 5 июня 2012 г. № 253. URL : <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31200253> (дата обращения: 10.02.2018).
10. О создании территории опережающего социально-экономического развития «Набережные Челны» : постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2016 г. № 44 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 6. Ст. 840.
11. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.
12. Об индустриальных (промышленных) парках и управляющих компаниях индустриальных (промышленных) парков : постановление Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 г. № 794 (ред. от 24.07.2017) // Собр. законодательства РФ. 2015. № 33. Ст. 4827.
13. Об индустриальных парках : закон Украины от 21 июня 2012 г. № 5018-VI (ред. от 24.11.2015) // Официальный вестник Украины. 2012. № 59. Ст. 2365.

14. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»: постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328 (ред. от 31.03.2017) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 18 (ч. IV). Ст. 2173.

15. Об утверждении Методики расчета совокупной добавленной стоимости, получаемой на территории индустриального парка, промышленного технопарка или технопарка в сфере высоких технологий: приказ Минфина России от 16 июня 2017 г. № 94н. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.02.2018).

16. Об утверждении условий конкурсного отбора субъектов РФ, бюджетам которых предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства: приказ Минэкономразвития России от 25 марта 2015 г. № 167 (ред. от 09.01.2017). URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 10.02.2018).

17. Петров Д. А. К вопросу о публично-правовой природе деятельности членов саморегулируемых организаций // Гражданское право. 2013. № 1. С. 15–20.

18. О промышленной политике в РФ: пояснительная записка К проекту Федерального закона. URL: <http://asozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 10.02.2018).

19. Сунгатуллина Л. А. Участники саморегулируемых организаций: понятие, виды, особенности правового статуса // Пробелы в российском законодательстве. 2014. С. 84–89.

20. Act No. 193/2001 on Support for the Establishment of Industrial Parks and Amendment of Act of the National Council of the Slovak Republic No. 180/1995 Coll. on Selected Measures for Land Ownership Settlement, as amended // Collection of Laws. 2001. P. 2048.

21. Cliff K., Southern P. Trafford Park From Old Photographs // Amberley Publishing Limited, 2008. 96 p.

22. Vidova J. Industrial Parks – History, Their Present and Influence on Employment // Review of Economic Perspectives. 2010. 10, 1. P. 41–58.

УДК 35.075.6

Филиппова Н. А.  
Filippova N. A.

## ОБЩЕСТВЕННЫЙ ИНСПЕКТОР КАК УЧАСТНИК ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

### SOCIAL INSPECTOR AS PARTICIPANT OF PUBLIC CONTROL

Предметом статьи является установление перечня основных юридических характеристик такого участника общественного контроля как общественный инспектор, определение особенностей и пробелов правового регулирования его статуса в федеральном законодательстве и нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации. Научная новизна статьи заключается в предложенной автором концепции разграничения функций общественного инспектора и общественного эксперта в контексте системного подхода к формам участия граждан в осуществлении полномочий органов публичной власти и разграничения задач гражданского и общественного контроля. Обоснована необходимость формирования регионального реестра общественных инспекторов, сформулированы основные положения регламента их деятельности.

The subject of the article is the list ascertainment of main law characteristics of a participant of public control as a social inspector and the definition of peculiarities and gaps in the legal regulation of his status in the federal legislation and regulatory legal acts of the Subjects of the Russian Federation. The scientific novelty of the article is a concept of functions division for a social inspector and a community expert in the context of a systematic approach to the forms of citizens' participation in exercising the powers of public authorities and tasks distinction of civil and public control. The need for the formation of a regional register of social inspectors is demonstrated, the main procedures and guidance for their work are formulated.

*Ключевые слова:* гражданское участие, гражданский контроль, общественный контроль, общественный надзор, общественная инспекция, общественная экспертиза.

*Keywords:* citizen participation, civil control, public control, community supervision, community inspection, public evaluation.

Институт общественных инспекций не является новым для российского права и управления, первые общественные инспекции были сформированы в 20-е гг. XX столетия («рабоче-крестьянские инспекции»). В качестве элементов системы «народного контроля» (который был государственно-общественным контролем), группы общественного контроля стали формироваться в СССР в конце 70-х гг. прошлого столетия. В 1990 г. этот институт был упразднен решением I Съезда народных депутатов РСФСР.

Структурное изменение организации публичной власти в России, начавшееся с учреждения Общественной палаты РФ в 2005 г., завершилось формированием многоуровневой и разнообразной по сферам применения системы институтов гражданского участия. Они стали заметно конкурировать с институтами публичного представительства. Это позволило сделать вывод о формировании в России собственной модели «делегативной демократии».

Общая функция новых публично-правовых институтов была определена как функция общественного контроля. В 2008 г. был принят Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [4] и созданы общественные комиссии в целях наблюдения за соблюдением прав лиц, отбывающих наказание в местах

лишения свободы. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [5] (далее – Федеральный закон об основах общественного контроля) систематизировал участников и формы общественного контроля.

Различия между советской моделью народного контроля и современной российской моделью общественного контроля имеют принципиальный характер. Во-первых, общественный контроль не является институтом прямой демократии, каковым был институт народного контроля: комитеты народного контроля наделялись децизивными властными полномочиями. По этой причине ряд авторов обоснованно настаивает на использовании термина «общественный надзор» [1, с. 35]. Во-вторых, общественный контроль основан на современной правовой парадигме разграничения публичной (в т. ч. государственной) и общественной власти, в то время как народный контроль отражал идею синкретизма государственного и общественного. Следствием этого, как подчеркивает М. С. Хачатрян, стала деполитизация общественного контроля в современном российском государстве, в то время как народный контроль в СССР и РСФСР отражал задачи политической партии-гегемона [7].

Отметим, что эти выводы окончательны только для сравнения комитетов народного контроля, с одной стороны, и общественных инспекций (общественных инспекторов), с другой. Дело в том, что оба института являются продолжением и дополнением системы государственного контроля; объектом контролирующего воздействия в обоих случаях является не государство (в лице его органов), а его контрагенты. Противоположную направленность имеют иные современные институты общественного контроля, так как они обеспечивают контроль граждан за органами публичной власти. В целом, как считает А. И. Феталиев, «общественный контроль представляет собой соответствующую конституционно-правовым ценностям государства совокупную деятельность субъектов гражданского общества, по воздействию на политику государственной управленческой системы, в целях обеспечения соответствия последней их представлениям о справедливости, благе и способах их достижения» [6]. Близки к этому подходу идеи А. Е. Мануйлова [2, с. 22]. В таком контексте понятен вывод А. И. Феталиева о большей точности категории «гражданский», а не «общественный» контроль.

Однако в системе институтов общественного контроля сохраняются общественные инспекторы. Они призваны контролировать деятельность физических и юридических лиц (в т. ч., – хозяйствующих субъектов) [3, с. 16–17]. Значит, гражданский контроль – лишь часть общественного контроля, а специфическая функция общественного инспектора – характерный признак данной формы общественного контроля.

Основные положения Федерального закона, которые должны быть учтены в нормативных правовых актах субъектов РФ, таковы:

1. Общественный инспектор не является субъектом общественного контроля. Перечень субъектов общественного контроля закрытый, в него включены общественные палаты, общественные советы при министерствах и ведомствах и муниципальные общественные советы (ст. 9 Федерального закона № 212-ФЗ). Это означает, что он не вправе инициировать проведение общественного контроля или проводить его без санкционирующего решения общественной палаты, общественного совета или иного субъекта общественного контроля. При этом независимость субъектов общественного контроля от органов публичной власти весьма условна; как справедливо отмечает В. В. Эмих, они «встроены» в систему публичной власти [8, с. 106].

2. Общественный инспектор является гражданином РФ, привлекаемым для участия в общественном контроле общественной палатой либо общественным советом. Федеральный закон об основах общественного контроля использует для характеристики общественного инспектора термин «лицо субъекта общественного контроля» (ч. 1 ст. 11). Более простым аналогом этого термина, на мой взгляд, является термин «участник общественного контроля».

3. Общественный инспектор привлекается исключительно для осуществления контроля в форме общественной проверки. Иных форм общественного контроля он, согласно федеральному закону, не осуществляет. Это означает, что необходим регламент взаимодействия с иными участниками общественного контроля, прежде всего, с общественным экспертом, который вправе осуществлять общественную экспертизу правовых актов, публично-властных решений, а также оценивать публично-правовые последствия бездействия органов власти.

4. Как объект общественной проверки, так и субъекты, имеющие право инициировать ее, ограничены федеральным законом. В частности, к инициаторам общественной проверки отнесены не только общественные советы при органах исполнительной власти и общественные палаты, но и уполномоченные по правам человека (государственные органы). Это означает, что пул «общественных инспекторов» в субъекте РФ не может быть сформирован исключительно ведомственными общественными советами и исключительно по профессиональному (ведомственному) принципу. Логично формирование Реестра общественных инспекторов субъекта РФ, что могла бы делать Общественная палата субъекта РФ.

В отсутствие Реестра механизмы формирования общественных инспекторов, как правило, предполагают участие в этом процессе местных администраций. Например, в октябре 2017 г. Общественная палата Ханты-Мансийском автономного округа – Югры инициировала проведение общественных проверок торговых точек, осуществляющих продажу алкогольной продукции. Связующим звеном между гражданскими активистами – общественными инспекторами и Общественной палатой региона стали отделы организации общественных связей в администрациях муниципальных образований. Они привлекли к осуществлению общественного контроля участников заинтересованных общественных организаций и студентов юристов Сургутского государственного университета.

5. Федеральный закон об основах общественного контроля допускает формирование общественных инспекций и групп общественного контроля в качестве форм коллегиальной деятельности общественных инспекторов, но такие формы, по замыслу законодателя, используются только тогда, когда общественные инспекторы взаимодействуют с государственными и муниципальными органами, осуществляющими специальные (контрольные и надзорные) функции. Так как формирование общественных инспекций и групп общественного контроля при каждом государственном или муниципальном органе, осуществляющем контрольные функции в субъекте РФ не рационально, некоторые субъекты РФ пошли по пути формирования *единых региональных общественных инспекций* (Тюменская область, Волгоградская область). Они создаются либо как организационные структуры, формируемые общественными палатами регионов, либо как самостоятельные региональные общественные организации. Первый вариант предпочтительнее, так как обеспечивает возможность квалифицированного подбора и ротации граждан в составе общественной инспекции субъекта РФ.

6. Закон требует исключить возможность конфликта интересов при осуществлении общественной проверки. Общественный инспектор должен быть персонально независим от проверяемого публичного органа или организации, и объективен (не заинтересован в исходе проверки). На него в полной мере распространяются все принципы общественного контроля, обозначенные Федеральным законом, в частности, принцип объективности, беспристрастности и добросовестности, требование достоверности результатов общественного контроля.

7. Федеральный закон об основах общественного контроля определяет основные права и обязанности общественного инспектора (ст. 21): право получать информацию, необходимую для проведения общественной проверки, подготавливать по результатам общественной проверки итоговый документ (заключение) и участвовать в его подготовке, а также высказывать особое мнение в итоговом документе; обязанность сообщить организатору общественной проверки о наличии у общественного инспектора конфликта интересов, а также о любых попытках подкупа или давления на него.

8. Общественный инспектор осуществляет свои функции безвозмездно.

Процесс формирования общественных инспекторов и общественных инспекций активизировался в 2015–2017 гг., причем – на всех уровнях публичной власти и управления, а также в коммерческих организациях.

Общественные инспекторы (инспекции) в основном формируются: при федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих специальные функции, то есть при федеральных службах (например, общественные инспекторы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, которые были созданы в 2011 г. в федеральных округах; общественные инспекторы при ГИБДД); при акционерных обществах с государственным участием и государственных корпорациях (РЖД, Росатом); при общественных палатах субъектов РФ (Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра); при органах исполнительной власти субъектов РФ (Якутия); при общественных палатах (советах) муниципальных образований (Белгород, Иркутск); на локальном уровне: в муниципальных бюджетных учреждениях (например, в школах и детских садах – общественные инспекторы по охране прав детства). Это не исключает формирования специальных, ограниченных одной сферой, механизмов общественного контроля. Так, в соответствии пунктом 17-1 ст. 12 Жилищного кодекса Российской Федерации в РФ сформирована система общественного жилищного контроля.

В законодательстве субъектов РФ уже конкретизированы многие положения Федерального закона об основах общественного контроля. В частности, можно учесть такие дефиниции и модельные нормы:

1) формирование общественных инспекций и групп общественного контроля как из числа членов общественной палаты, членов общественных советов, так и из числа добровольно заявившихся граждан («смешанный» состав общественных инспекций);

2) разграничение общественных инспекций и групп общественного контроля. Первые осуществляют общественные проверки в нескольких сферах общественных отношений, вторые «специализируются» на контроле в одной сфере общественных отношений; это еще один аргумент в пользу формирования единой общественной инспекции в субъекте РФ; при этом при больших отраслевых общественных советах могут формироваться группы общественного контроля;

3) извещение о формировании общественных инспекций и групп общественного контроля в сети Интернет, с предоставлением возможности подачи первичных заявок на участие также в электронной форме;

4) установление дополнительных квалификационных требований к личности общественного инспектора (помимо ценза гражданства РФ, прямо названного федеральным законом); такими требованиями могут быть: ценз дееспособности (достижение 18 лет, не имеет ограничения дееспособности); моральный ценз (отсутствие судимости на момент выдвижения); ценз постоянного проживания на территории субъекта РФ; профессиональный ценз (определенный уровень квалификации), а также ценз профессионального стажа (стажа в конкретной сфере общественного контроля); образовательный ценз (определенный уровень образования) и квалифицированный образовательный ценз (образование в конкретной сфере – сфере общественного контроля);

5) определение дополнительных публичных прав и обязанностей, а также дополнительных мер ответственности общественных инспекторов. В частности, к правам общественных инспекторов (помимо прямо названных в Федеральном законе об основах общественного контроля) относят: право на получение информации о результатах ранее проведенных проверок; право взаимодействия с государственными и муниципальными органами, в том числе с теми, которые осуществляют государственный и муниципальный контроль; право принятия регламента своей деятельности и др.

Полагаем, что этот перечень прав обязательно должно содержать право выявлять и фиксировать факты нарушения регионального законодательства и направлять информацию о выявленном нарушении уполномоченным государственным органам и должностным лицам.

Нередко в законодательных актах общественные инспекции называются самостоятельными субъектами общественного контроля, а общественные инспекторы наделяются правом инициировать общественные проверки. И то, и другое не соответствует федеральному закону. Однако, в полном соответствии с ним, можно предоставить общественному инспектору право обращения к субъектам общественного контроля (общественной палате или общественному совету) с предложением инициировать проведение общественной проверки.

К обязанностям общественных инспекторов (помимо прямо названной федеральным законом) можно отнести: обязанность соблюдать регламент общественной инспекции; обязанность не вмешиваться в деятельность проверяемого органа или организации; обязанность не разглашать охраняемые законом сведения, ставшие известными общественному инспектору в ходе проверки и др.

Ответственность общественных инспекторов крайне редко устанавливается законодательством субъектов РФ. В качестве положительного примера можно привести пример корпоративного регулирования ответственности общественного инспектора: Кодекса этики общественного инспектора транспорта ОАО «РЖД». Также санкцией может быть исключение лица из Реестра общественных инспекторов.

Гарантии независимости общественного инспектора также существенно дополняются в региональных нормативных правовых актах, а именно, на это нацелены: требование несовместимости статуса общественного инспектора с государственной или муниципальной должностью, должностью государственной и муниципальной службы; ограничение оснований досрочного прекращения деятельности в качестве общественного инспектора закрытым перечнем таких оснований; установление правила, согласно которому решение о досрочном прекращении деятельности в качестве общественного инспектора принимается общественной инспекцией.

Порядок наделения статусом общественного инспектора не установлен федеральным законом. В субъектах РФ используются разные способы формирования этой группы общественных контролеров, в основном их три: 1) *заявительный порядок*: гражданин подает документы субъекту общественного контроля (например, в общественный совет); далее субъектом общественного контроля осуществляется конкурсный отбор («Иркутская модель»); 2) *выборы или делегирование общественным объединением, иными некоммерческими организациями* (в РЖД – через выборы на профсоюзном собрании); 3) *назначение* решением общественного совета или общественной палаты (если законодательством субъекта РФ предусмотрено голосование о назначении и именно таким образом формируется часть общественной инспекции, либо весь пул общественных инспекторов).

На данном этапе предпочтительнее смешанный порядок формирования общественных инспекторов, поскольку практика не доказала значительных преимуществ ни одного из них. При этом необходимо исключить ситуацию, когда одно и то же лицо наделяется статусом общественно инспектора разными субъектами общественного контроля. Это возможно лишь в том случае, если Общественная палата субъекта РФ будет наделена правом формирования Реестра общественных инспекторов субъекта РФ.

### Литература

1. Либанова С. Э. Общественный контроль (надзор) как форма реализации конституционных прав человека // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 1. С. 33–38.
2. Мануйлов А. Е. Общественный контроль: некоторые доктринальные и нормативные аспекты // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2016. № 6. С. 19–23.
3. Мирошниченко О. Н., Иванов А. А. Современные российские исследования об общественном контроле: краткий обзор // Вестн. Чебоксар. фил. Рос. акад. народ. хозяйства и гос. службы при Президенте РФ. 2016. № 1. С. 14–18.

4. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания : федер. закон Российской Федерации от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ (ред. от 07 июня 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 24. Ст. 2789.

5. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 29 декабря 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4). Ст. 4213.

6. Феталиев А. И. Об общественном (гражданском) контроле и его законодательной концепции в России // Современные научные исследования и инновации. 2015. № 1. Ч. 3. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2015/01/45812> (дата обращения: 23.02.2018).

7. Хачатрян М. С. Общественный контроль в Российской Федерации и народный контроль в СССР: сравнительно-правовой анализ моделей // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2015. № 11. С. 115–125.

8. Эмих В. В. Общественный контроль и идеологическое многообразие в России // Социум и власть. 2017. № 1. С. 104–107.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Абдряшитова Ания Ибрагимовна** – кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Владимирский филиал

**Abdryashitova Aniya Ibragimovna** – PhD (Economics), Associate Professor, Management Department, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Vladimir branch

**E-mail:** Ani-abdryashitova@yandex.ru

**Азимов Пулод Хакимович** – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и логистики на транспорте, Таджикский технический университет им. академика М. С. Осими, Республика Таджикистан, г. Душанбе

**Azimov Pulod Khakimovich** – PhD (Economics), Associate Professor, Economics and Transport Logistics Department, Tajik Technical University named after academic M. S. Osimi, Dushanbe, Republic of Tajikistan

**E-mail:** pulaz@mail.ru

**Алибаева Мавджуда Мингаровна** – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и логистики на транспорте, Таджикский технический университет им. академика М. С. Осими, Республика Таджикистан, г. Душанбе

**Alibaeva Mavdjuda Mingarovna** – PhD (Economics), Associate Professor, Economics and Transport Logistics Department, Tajik Technical University named after academic M. S. Osimi, Dushanbe, Republic of Tajikistan

**E-mail:** djuda71@mail.ru

**Андрienко Анастасия Ивановна** – аспирант, Сургутский государственный университет

**Andrienko Anastasiya Ivanovna** – Postgraduate, Surgut State University

**E-mail:** aai1409@rambler.ru

**Андрейченко Людмила Станиславовна** – преподаватель кафедры правоохранительной и судебной деятельности, Луганская академия внутренних дел им. Э. А. Дидоренко, Северодонецк, Украина

**Andreichenko Lyudmila Stanislavovna** – Lecturer, Department of Law Enforcement and Judicial Activity, Luhansk Academia of Internal Affairs named after E. O. Didorenko, Severodoneck, Ukraine

**E-mail:** naukalavd@mail.ru

**Ануфриева Наталья Сергеевна** – аспирант, Сургутский государственный университет

**Anufrieva Natalya Sergeevna** – Postgraduate, Surgut State University

**E-mail:** flower\_86ru@mail.ru

**Аюпов Айдар Айратович** – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры банковского дела, Казанский (Приволжский) федеральный университет

**Ajupov Ajdar Ayratovich** – Doctor of Science (Economics), Professor, Banking Department, Kazan (Volga Region) Federal University

**E-mail:** Ajdar.Ajupov@kpfu.ru

**Баранов Алексей Геннадиевич** – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики предприятия, Севастопольский государственный университет

**Baranov Aleksey Gennadievich** – PhD (Economics), Associate Professor, Enterprise Economics Department, Sevastopol State University  
**E-mail:** alex\_baranoff@rambler.ru

**Баранова Елизавета Викторовна** – старший преподаватель кафедры экономики предприятия, Севастопольский государственный университет  
**Baranova Elizaveta Viktorovna** – Senior Lecturer, Enterprise Economics Department, Sevastopol State University  
**E-mail:** eliz\_bar@rambler.ru

**Бархатов Виктор Иванович** – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики отраслей и рынков, Челябинский государственный университет  
**Barkhatov Viktor Ivanovich** – Doctor of Science (Economics), Professor, Head, Economics of Industry and Markets Department, Chelyabinsk State University  
**E-mail:** ecoba@csu.ru

**Бездень Екатерина Анатольевна** – аспирант кафедры государственных и муниципальных финансов, Санкт-Петербургский государственный экономический университет  
**Bezden Ekaterina Anatolyevna** – Postgraduate, Public and Municipal Finances Department, Saint-Petersburg State Economic University  
**E-mail:** markolina777@gmail.com

**Босык Ольга Игоревна** – ассистент кафедры гражданско-правовых дисциплин и трудового права, Сургутский государственный университет  
**Bosyk Olga Igorevna** – Assistant Professor, Department of Civil and Labor Law, Surgut State University  
**E-mail:** bosykolga@yandex.ru

**Гибадуллин Артур Артурович** – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления в топливно-энергетическом комплексе, Государственный университет управления, г. Москва; доцент кафедры энергетики, Московский технологический институт; ассистент кафедры экономики в энергетике и промышленности, Национальный исследовательский университет Московский энергетический институт  
**Gibadullin Artur Arturovich** – PhD (Economics), Associate Professor, Department of Economics and Management in Fuel and Energy Complex, State University of Management, Moscow; Associate Professor, Department of Energy, Moscow Technological Institute; Assistant Professor, Department of Economics in Power Engineering and Industry, National Research University “Moscow Power Engineering Institute”  
**E-mail:** 11117899@mail.ru

**Гребнева Наталья Николаевна** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса, Сургутский государственный университет  
**Grebneva Natalya Nikolaevna** – PhD (Law), Associate Professor, Department of Criminal Law and Process, Surgut State University  
**E-mail:** nanaky2009@rambler.ru

**Гулик Анна Григорьевна** – аспирант кафедры теории и истории государства и права, Южный Федеральний Университет, г. Ростов-на-Дону  
**Gulik Anna Grigoryevna** – Postgraduate, Department of Theory and History of State and Law, Faculty of Law, Southern Federal University, Rostov-on-Don  
**E-mail:** an.gulik@yandex.ru

**Дядькин Дмитрий Сергеевич** – доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права и процесса, Сургутский государственный университет

**Dyadkin Dmitry Sergeevich** – Doctor of Science (Law), Professor, Department of Criminal Law and Process, Surgut State University

**E-mail:** law.dds@gmail.com

**Ерыгин Юрий Владимирович** – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры финансов и кредита, Сибирский государственный университет науки и технологий им. М.Ф. Решетнева, г. Красноярск

**Erygin Yuri Vladimirovich** – Doctor of Science (Economics), Professor, Finance and Credit Department, Reshetnev Siberian State University of Science and Technology, Krasnoyarsk

**E-mail:** yuri\_erygin@mail.ru

**Жадобина Наталья Николаевна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права, Сургутский государственный университет

**Zhadobina Natalya Nikolaevna** – PhD (Law), Associate Professor, Department of State and Municipal Law, Surgut State University

**E-mail:** z\_h\_n\_n@mail.ru

**Исаева Элеонора Викторовна** – кандидат экономических наук, инспектор Контрольно-счетной палаты, г. Димитровград

**Isaeva Eleonora Viktorovna** – PhD (Economics), Inspector, Chamber of Control and Accounts, Dimitrovgrad

**E-mail:** isaeva\_eleonora@mail.ru

**Кадыров Павел Робертович** – преподаватель кафедры экономики отраслей и рынков, Челябинский государственный университет

**Kadyrov Pavel Robertovich** – Lecturer, Economics of Industry and Markets Department, Chelyabinsk State University

**E-mail:** pavel@csu.ru

**Капкаев Юнер Шамильевич** – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики отраслей и рынков, Челябинский государственный университет

**Kapkaev Yuner Shamilievich** – PhD (Economics), Associate Professor, Economics of Industry and Markets Department, Chelyabinsk State University

**E-mail:** zam@csu.ru

**Каратаева Галина Евгеньевна** – доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры финансов, денежного обращения и кредита, Сургутский государственный университет

**Karataeva Galina Evgenyevna** – Doctor of Science (Economics), Associate Professor, Professor, Department of Finance, Money and Credit, Surgut State University

**E-mail:** galilina@mail.ru

**Кодинцев Александр Яковлевич** – доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Сургутский государственный университет

**Kodintsev Aleksandr Yakovlevich** – Doctor of Science (Law), Professor, Department of State and Municipal Law, Surgut State University

**E-mail:** balsak1@yandex.ru

**Кречетов Вадим Викторович** – студент Института права и национальной безопасности, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва

**Krechetov Vadim Viktorovich** – Student, Institute of Law, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow

**E-mail:** kvvvg8@gmail.com

**Круг Элеонора Александровна** – кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента организации и управления инновациями, Псковский государственный университет

**Krug Eleonora Aleksandrovna** – PhD (Economics), Associate Professor, Department of Organization and Innovation Management, Pskov State University

**E-mail:** eleonora\_krug@mail.ru

**Кузьмич Наталия Михайловна** – аспирант кафедры государственного и муниципального права, Сургутский государственный университет

**Kuzmich Nataliya Mikhailovna** – Postgraduate, Department of State and Municipal Law, Surgut State University

**E-mail:** nataliya.kuzmich93@mail.ru

**Лачинина Татьяна Александровна** – доктор экономических наук, академический советник Российской инженерной академии, г. Владимир

**Lachinina Tatyana Aleksandrovna** – Doctor of Science (Economics), academic advisor, Russian Engineering Academy, Vladimir

**E-mail:** t\_lachinina@mail.ru

**Мильчакова Наталья Николаевна** – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономической теории и прикладной экономики Финансово-экономического института, Тюменский государственный университет

**Milchakova Natalya Nikolaevna** – Doctor of Science (Economics), Professor, Economic Theory and Applied Economics Department, Institute of Finance and Economics, Tyumen State University

**E-mail:** mina@utmn.ru

**Мингазова Ляйсан Рамилевна** – студент Казанского (Приволжского) федерального университета

**Mingazova Lyaisan Ramilevna** – Student, Kazan (Volga Region) Federal University

**E-mail:** 79520368580@yandex.ru

**Митрофанова Александра Евгеньевна** – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры управления персоналом, Государственный университет управления, г. Москва

**Mitrofanova Aleksandra Evgenyevna** – PhD (Economics), Associate Professor, Department of Human Resources Management, State University of Management, Moscow

**E-mail:** riane@mail.ru

**Митрофанова Елена Александровна** – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры управления персоналом, Государственный университет управления, г. Москва

**Mitrofanova Elena Aleksandrovna** – Doctor of Science (Economics), Professor, Department of Human Resources Management, State University of Management, Moscow

**E-mail:** elmitr@mail.ru

**Морданов Максим Андреевич** – магистрант, Сургутский государственный университет  
**Mordanov Maksim Andreevich** – Master's Degree Student, Surgut State University  
**E-mail:** Mordanov.1994@mail.ru

**Нехайчик Владимир Казимирович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права, Сургутский государственный университет  
**Nehaichik Vladimir Kazimirovich** – PhD (Law), Associate Professor, Department of State and Municipal Law, Surgut State University  
**E-mail:** nehaichik@mail.ru

**Носырева Анастасия Валерьевна** – магистр, Тюменский государственный университет  
**Nosyreva Anastasia Valeryevna** – Master of Science, Tyumen State University  
**E-mail:** nosyreva.a@mail.ru

**Ратков Роман Павлович** – магистрант, Сургутский государственный университет  
**Ratkov Roman Pavlovich** – Master's Degree Student, Surgut State University  
**E-mail:** romanratkov@yandex.ru

**Стражевич Юлия Николаевна** – заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин и трудового права, доцент, заместитель директора по внеучебной работе, Сургутский государственный университет  
**Strazhevich Yuliya Nikolaevna** – Head, Department of Civil and Labor Law, Associate Professor, Deputy Director of Extracurricular Activities, Surgut State University  
**E-mail:** nushaaa@mail.ru

**Сунгатуллина Лилия Азатовна** – кандидат юридических наук, ассистент кафедры предпринимательского и энергетического права Казанского (Приволжского) федерального университета  
**Sungatullina Liliya Azatovna** – PhD (Law), Assistant Professor, Department of Entrepreneurial and Energy Law, Faculty of Law, Kazan (Volga Region) Federal University  
**E-mail:** lilia.sungatullina@mail.ru

**Усольцева Наталья Андреевна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин и трудового права, Сургутский государственный университет  
**Usoltseva Natalya Andreevna** – PhD (Law), Associate Professor, Department of Civil and Labor Law, Surgut State University  
**E-mail:** netali77@list.ru

**Филиппова Наталья Алексеевна** – доктор юридических наук, кандидат политических наук, профессор кафедры государственного и муниципального права, Сургутский государственный университет, Заслуженный юрист Ханты-Мансийского автономного округа – Югры  
**Filippova Natalya Alekseevna** – Doctor of Science (Law), PhD (Politics), Professor, Department of State and Municipal Law, Surgut State University, Honored Lawyer of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Ugra  
**E-mail:** filip64@mail.ru

**Чистяков Максим Сергеевич** – соискатель ученой степени кандидата наук, Владимирский государственный университет им. А. Г. и Н. Г. Столетовых  
**Chistyakov Maksim Sergeevich** – PhD candidate, Vladimir State University  
**E-mail:** shreyamax@mail.ru

## **Правила направления, рецензирования и опубликования материалов авторов**

«Вестник Сургутского государственного университета» – рецензируемый научный журнал, издается с 2013 г., 4 раза в год. Основное содержание журнала представляет собой оригинальные научные статьи.

Издание публикует статьи по 3 отраслям науки (по 4 группам специальностей):

03.00.00 Биологические науки (03.02.00 Общая биология, 03.03.00 Физиология);

08.00.00 Экономические науки;

12.00.00 Юридические науки.

Полные тексты статей размещаются в бесплатном доступе на сайте [surgu.ru](http://surgu.ru) и в базе данных Научной электронной библиотеки на сайте [elibrary.ru](http://elibrary.ru), сведения о публикуемых материалах включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

Издание осуществляет рецензирование всех поступающих в редакцию статей, соответствующих тематике журнала, с целью их экспертной оценки. Все рецензенты являются признанными специалистами по тематике рецензируемых материалов и имеют в течение последних 3 лет публикации по тематике рецензируемой статьи. Рецензии хранятся в издательстве и в редакции издания в течение 5 лет. Редакция издания направляет авторам представленных материалов копии рецензий или мотивированный отказ, а также обязуется направлять копии рецензий в Министерство образования и науки Российской Федерации при поступлении в редакцию издания соответствующего запроса. Тип рецензирования – одностороннее слепое (анонимное) рецензирование (рецензент знает фамилии авторов, авторы не знают фамилию рецензента). По итогам рецензирования принимается решение о возможности публикации представленной статьи.

Редакция оставляет за собой право сокращения и редактирования статей. В случае направления рукописи на доработку исправленная статья (электронный вариант) должна быть возвращена в редакцию не позднее чем через неделю.

Недопустимо предоставление в редакцию статей, опубликованных ранее либо направленных в другие издания.

Статьи, не соответствующие требованиям, не рассматриваются.

Для всех категорий авторов публикации бесплатны.

Статья представляется в редакцию в электронном варианте.

Статья и сведения об авторах должны быть представлены в разных файлах, которые передаются вложением в электронное письмо, отправленное по адресу: [chalova\\_ap@surgu.ru](mailto:chalova_ap@surgu.ru). Название файла должно содержать фамилию автора (Иванов\_статья.doc; Иванов\_сведения.doc).

Все авторы должны предоставить **информацию о себе на русском и английском языках**:

- фамилия, имя, отчество (полностью);
- ученая степень (если есть);
- звание (если есть);
- должность;
- место работы (без аббревиатур);
- электронный адрес.

**Образец оформления сведений об авторе**

**Иванова Анна Ивановна** – кандидат филологических наук, доцент кафедры общего языкознания, Сургутский государственный университет

**Ivanova Anna Ivanovna** – PhD (Philology), Associate Professor, Department of General Linguistics, Surgut State University

**E-mail:** ivanova@mail.ru

В файле, содержащем информацию об авторе, также должны быть указаны:

- специальность (название и шифр по классификации ВАК);
- контактные телефоны;
- требуется ли печатная версия журнала (да/нет);
- если нужна печатная версия – адрес с почтовым индексом.

**Образец**

08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством

628412, Сургут, ул. Университетская, д. 7, кв. 32

89221234567

печатная версия журнала требуется

Объем статьи: от 10 000 до 20 000 печатных знаков с пробелами (для статей по экономике – от 15 000 до 30 000 печатных знаков с пробелами), включая аннотацию, ключевые слова, библиографию и иллюстрации.

**Структура статьи**

1. Фамилия (полностью), имя, отчество (инициалы) автора на русском и английском языках (полужирным курсивом, по правому краю).

2. Название статьи (аббревиатура в названии недопустима) на русском и английском языках (жирным шрифтом, по центру). Точка после названия не ставится.

3. Аннотация статьи на русском и английском языках (до 8 строк). Слово «аннотация» не пишется. Использование аббревиатур не допускается.

4. Ключевые слова (3–6 слов, для статей по экономике – 5–15 слов) на русском и английском языках.

5. Текст статьи (обоснование актуальности проблемы, основная часть, выводы, предложения).

6. Литература (пристатейный библиографический список источников, на которые автор ссылается в тексте).

**Название статьи, аннотация, ключевые слова и сведения об авторах должны быть переведены профессиональным переводчиком.**

**Оформление статьи**

Текст статьи набирается в программе Microsoft Office Word, шрифт TimesNewRoman, кегль 14, интервал 1, поля 2 см, абзацный отступ 1,25 см.

Все страницы рукописи должны иметь сквозную нумерацию.

Использование цветных заливок и выделений не допускается.

Все сокращения и аббревиатуры, кроме общепринятых, должны быть расшифрованы при первом упоминании.

Единицы измерения даются в соответствии с Международной системой СИ.

На все таблицы, схемы и иллюстрации должна быть сделана ссылка в тексте с указанием их номера.

***Образец оформления статьи***

***Филиппова Н.А.***  
***Filipova N.A.***

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО КОРЕННЫХ НАРОДОВ  
В ПАРЛАМЕНТЕ И ВНЕ ПАРЛАМЕНТА:  
РОССИЯ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

**INDIGENOUS REPRESENTATION  
IN PARLIAMENT AND OUTSIDE PARLIAMENT:  
RUSSIA AND FOREIGN EXPERIENCE**

В статье предложен сравнительный анализ современных институтов публичного представительства коренных народов, их эволюция и особенности в сравнении с институтами представительства иных национальных меньшинств. Определены перспективы использования таких институтов в субъектах Российской Федерации.

This author proposes a comparative analysis of modern institutions for public representation of indigenous peoples, their evolution, and especially, in comparison with other institutions for national minorities' representation. It defines the prospects of such institutions' operation in the Russian Federation.

*Ключевые слова:* коренные народы, публичное представительство, парламент, консультативный совет.

*Keywords:* indigenous peoples, public representation, parliament, an advisory board.

При подготовке иллюстративного материала следует учесть, что рисунки, графики, диаграммы, фотографии должны быть только черно-белыми. Рисунки и схемы, выполненные в Word, должны быть сгруппированы внутри единого объекта, иначе при изменении границ страницы элементы могут смещаться. В диаграммах должны быть подписаны оси координат (при наличии), указаны единицы измерения, объяснены все условные обозначения. При создании таблиц и диаграмм в Excel обязательно прилагается исходный файл в формате .xls.

В подписях рисунков шрифт 10, жирный, точки нет, выравнивание по центру. В примечаниях к рисункам и таблицам шрифт 10, обычный, выравнивание по ширине.

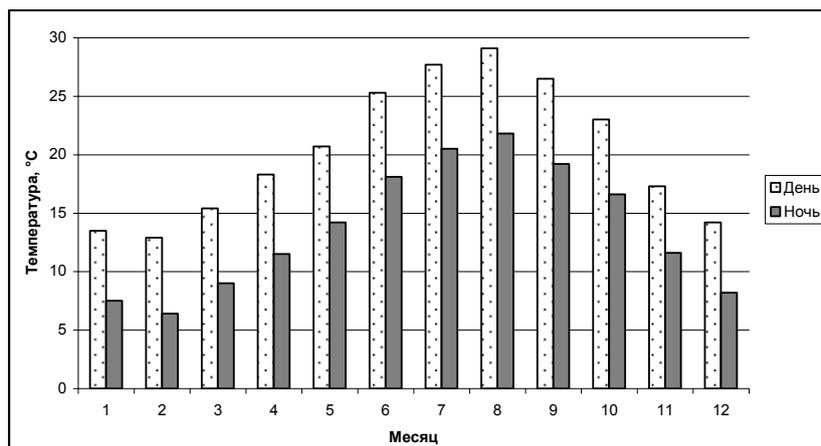
**Образец оформления таблицы**

Таблица 1

**Классификация научных исследований**

Наименование	Характеристика
Фундаментальное	Направлено на изучение общих соотношений между феноменами, на познание реальности без учета практического эффекта от применения знаний
Прикладное	Проводится в целях получения знания, которое должно быть использовано для решения конкретной практической задачи
Монодисциплинарное	Проводится в рамках отдельной науки
Междисциплинарное	Предусматривает сотрудничество представителей разных областей в решении комплекса проблем (социологии, антропологии, этологии и др.) и проводится на стыке нескольких научных дисциплин

**Образец оформления рисунка**



**Рис. 1. Средняя температура воздуха (г. Барселона)**

У каждой публикуемой научной статьи должен быть пристатейный библиографический список, содержащий сведения о других документах, цитируемых, рассматриваемых или упоминаемых в тексте статьи, оформленные в соответствии с требованиями к затекстовым библиографическим ссылкам, предусмотренными ГОСТ Р 7.0.5–2008.

**Источники приводятся в алфавитном порядке.** Упорядочение изданий осуществляется по первой букве первого слова библиографического описания. Если первая буква повторяется – соблюдается алфавит второй, третьей и последующих букв. Источники на иностранных языках указываются в конце списка.

### Образец оформления списка литературы

#### Литература

1. Ковшиков В. А., Глухов В. П. Психолингвистика: теория речевой деятельности : учеб. пособие для студентов педвузов. М. : Астрель ; Тверь : АСТ, 2006. 319 с. (Высшая школа).
2. Паринов С. И., Ляпунов В. М., Пузырев Р. Л. Система Соционет как платформа для разработки научных информационных ресурсов и он-лайн-сервисов // Электрон. б-ки. 2003. Т. 6, вып. 1. URL: <http://www.elbib.ru/index.phtml? page=elbib/rus/journal/2003/part1/PLP/> (дата обращения: 25.11.2006).
3. Карпов В. П. Освоение газовых и нефтяных ресурсов Ямала в 1960-80-е годы // Горные ведомости. 2007. № 12. С. 80-93.

Библиографические ссылки в тексте статьи выделяют квадратными скобками, указывая номер источника в списке литературы (например, [2]). Если ссылку приводят на конкретный фрагмент текста документа, в отсылке указывают порядковый номер источника и страницы, на которых помещен объект ссылки, сведения разделяют запятой: [10, с. 81]. Если отсылка содержит сведения о нескольких затекстовых ссылках, группы сведений разделяют запятой: [1, 3, 14].

### Образцы оформления библиографических ссылок

10. Валукин М. Е. Эволюция движений в мужском классическом танце. М. : ГИТИС, 2006. 251 с.
8. Содержание и технологии образования взрослых: проблема опережающего образования : сб. науч. тр. / Ин-т образования взрослых Рос. акад. образования ; под ред. А. Е. Марона. М. : ИОВ, 2007. 118 с.
12. Ефимова Т. Н., Кусакин А. В. Охрана и рациональное использование болот в Республике Марий Эл // Проблемы региональной экологии. 2007. № 1. С. 80–86.
11. Лешкевич И. А. Научное обоснование медико-социальных и организационных основ совершенствования медицинской помощи детскому и подростковому населению г. Москвы в современных условиях : дис. ... д-ра мед. наук. М., 2001. 76 с.
7. Канарский Д. И. Успех как механизм конституирования социальной реальности (социально-философский анализ) : автореф. дис. ... канд. филос. наук. Хабаровск, 2000. 23 с.
2. О рынке ценных бумаг : федер. закон Рос. Федерации от 22 апр. 1996 г. № 39-ФЗ : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20 марта 1996 г. : одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 11 апр. 1996 г. // Рос. газ. – 1996. – 25 апр.
1. Приемопередающее устройство : пат. 2187888 Рос. Федерация. № 2000131736/09 ; заявл. 18.12.00 ; опубл. 20.08.02, Бюл. № 23 (II ч.). 3 с.
4. ГОСТ Р 7.0.4–2006. Издания. Выходные сведения. Общие требования и правила оформления. М., 2006. II, 43 с. (Система стандартов по информ., библиотеч. и изд. делу).

### Библиографическая ссылка на издание, имеющее более трех авторов

5. Логинов С. И., Басова О. Н., Ефимова Ю. С., Гришина Л. И. Физическая активность человека как фактор адаптации к условиям Югорского Севера // Физиологические механизмы адаптации человека : материалы Всерос. науч.-практ. конф. 26 октября 2010 г. Тюмень: Лаконика, 2010. С. 34–36.

Указываются фамилии **всех** авторов такого документа в том порядке, в котором они перечислены в исходном тексте.

**Библиографические ссылки на электронные ресурсы**

1. Дирина А. И. Право военнослужащих Российской Федерации на свободу ассоциаций // Военное право : сетевой журн. 2007. URL: <http://www.военноеправо.ru/node/2149> (дата обращения: 19.09.2007).
9. О жилищных правах научных работников [Электронный ресурс] : постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20 авг. 1933 г. (с изм. и доп., внесенными постановлениями ВЦИК, СНК РСФСР от 1 нояб. 1934 г., от 24 июня 1938 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**Переводчик:**  
*М. О. Бенская*

**Редактор:**  
*Д. С. Попова*

**Верстка**  
*О. Н. Медведковой*

**Фото на обложке**  
*Татьяны Букиной*

Оригинал-макет подготовлен в Издательском центре СурГУ.  
Тел. (3462) 76-30-66.

Отпечатано в Издательском центре СурГУ.  
Адрес учредителя, издателя и типографии:  
бюджетное учреждение высшего образования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры  
«Сургутский государственный университет»,  
628412, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, г. Сургут, пр. Ленина, 1.  
Тел. (3462) 76-31-79.

Подписано в печать 28.06.2018. Дата выхода в свет 12.07.2018. Формат 60×84/8.  
Усл. печ. л. 20,4. Уч.-изд. л. 17,2. Тираж 100. Заказ № 45.  
Цена свободная.