



ВЕСТНИК

СУРГУТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

ВЫПУСК 2 (24)

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ
ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ**

12+

2019

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

ВЕСТНИК

**Сургутского государственного
университета**

Научный журнал

ВЫПУСК 2 (24)

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ
ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ**

**Сургут
2019**

Учредитель и издатель

Бюджетное учреждение высшего образования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
«Сургутский государственный университет»

Главный редактор

Грошев Александр Романович, д. э. н., профессор

Заместитель главного редактора

Филиппова Наталья Алексеевна, д. ю. н., доцент

Выпускающий редактор

Аширова Анна Владимировна

Редакционная коллегия:

Дядькин Дмитрий Сергеевич, д. ю. н., доцент
Каратаев Алексей Сергеевич, д. э. н., профессор
Кодинцев Александр Яковлевич, д. ю. н., доцент
Крамаров Сергей Олегович, д. ф.-м. н., профессор
Нехайчик Владимир Казимирович, к. ю. н., доцент

Попова Лариса Александровна, к. ю. н., доцент
Чарковская Ноэми Ивановна, к. ю. н., доцент
Чуланова Оксана Леонидовна, д. э. н., доцент
Ямпольская Наталья Юрьевна, д. э. н., доцент

Редакционный совет:

Экономические науки

Бархатов Виктор Иванович, д. э. н., профессор
Владимирова Татьяна Александровна, д. э. н.,
профессор
Галазова Светлана Сергеевна, д. э. н., профессор
Зырянова Татьяна Владимировна, 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

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
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.

Руденко Виктор Николаевич, д. ю. н., профессор,
чл.-корр. РАН
Саликов Марат Сабирьянович, д. ю. н., профессор
Сергеев Андрей Борисович, д. ю. н., профессор
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:
08.00.00 Экономические науки, 12.00.00 Юридические науки.

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

Подписной индекс Объединенного каталога «Пресса России» 93533.

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых ком-
муникаций 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. 539.
Тел. (3462) 76-29-88, факс (3462) 76-29-29, e-mail: science.journals@surgu.ru.

12+

© БУ ВО «Сургутский государственный университет»

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Колонка главного редактора</i>	5
---	---

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

<i>Гибадуллин А. А., Никитин Д. В.</i> Организационно-правовые аспекты создания интегрированных корпоративных структур в электроэнергетике	6
<i>Грошев А. Р.</i> Анализ практики применения современных технологий в основных процессах высшего образования.....	14
<i>Зырянова Т. В., Загурский А. О.</i> Налоговое регулирование государственно-частного партнерства в форме соглашения о разделе продукции в сельском хозяйстве	20
<i>Ищенко О. В.</i> Деятельность общественных советов муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры как субъектов общественного контроля	26
<i>Тимофеева Н. В.</i> Организационные принципы и подходы внутреннего аудита в кредитных организациях	32

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

<i>Гребнева Н. Н., Андрушак А. В.</i> О прозрачности проведения антикоррупционной экспертизы: анализ действующего законодательства и возможности практической реализации	39
<i>Анбрехт Т. А., Демко А. А.</i> Реализация конституционного права граждан на пенсионное обеспечение в условиях реформирования пенсионной системы	44
<i>Попов Н. А.</i> Правовое регулирование экспертизы в налоговом законодательстве России	49
<i>Романков А. Н.</i> Налоговая ответственность как вид юридической ответственности.....	56
<i>Борков В. Н.</i> Взятничество: объект и причиняемый вред	60
<i>Пучков Д. В.</i> Правовые аспекты сотрудничества по противодействию и борьбе с преступностью в сфере реализации кибернетических технологий.....	65
<i>Сурихин П. Л., Попова Л. А.</i> К вопросу о влиянии уголовно-процессуального законодательства на эффективность реализации уголовной ответственности	71

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

<i>Каратаева Г. Е.</i> Организация и механизмы финансового обеспечения проектов инициативного бюджетирования	78
<i>Миронова С. М.</i> Правовое обеспечение финансового участия населения в реализации проектов инициативного бюджетирования	85

Шугрина Е. С. Некоторые особенности привлечения средств населения к решению вопросов местного значения в материалах правоприменительной практики	91
Жадобина Н. Н. Правовые проблемы и перспективы инициативного бюджетирования в Российской Федерации	97
Филиппова Н. А. Инициативное бюджетирование как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления: региональные стратегии.....	102
Сведения об авторах	110
Правила направления, рецензирования и опубликования материалов авторов	113



КОЛОНКА ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

Уважаемые читатели и авторы статей научного журнала «Вестник Сургутского государственного университета»!

Традиционные рубрики журнала «Экономические науки» и «Юридические науки» очередного 24-го выпуска журнала включают статьи с результатами исследований широкого спектра актуальных направлений. Глобальные процессы информатизации общества нашли отражение в статьях об использовании современных технологий в системе высшего образования (Сургут), противодействии и борьбе с преступностью в сфере реализации кибертехнологий (Екатеринбург), информационной открытости общественных советов муниципальных образований и результатах независимой антикоррупционной экспертизы (Сургут). Тема противодействия коррупции и обеспечения правопорядка продолжена в работах, раскрывающих существенные юридические признаки взятничества как коррупционного преступления (Омск), влияние уголовно-процессуального законодательства на эффективность реализации уголовной ответственности (Красноярск, Сургут). Различным аспектам организации и нормативного правового регулирования финансовых, налоговых отношений и аудита посвящены статьи ученых из Екатеринбурга, а также специалистов ПАО «Сургутнефтегаз». Авторы из Москвы и Казани представили результаты анализа и варианты решения проблемы обеспечения устойчивости и надежности электроэнергетического комплекса России в современных условиях. Ученые из Тюмени и Сургута оценили правовое содержание и качество проводимой пенсионной реформы в контексте реализации конституционного права на пенсионное обеспечение.

В рамках междисциплинарных исследований, объединивших статьи по экономическим и юридическим наукам, представляем специальную рубрику по актуальным вопросам инициативного бюджетирования.

История партисипаторного бюджетирования началась с рискованного финансового эксперимента в бразильском городе Порту-Алегри в 1989 г. Спустя три десятилетия новая практика формирования и расходования местных и региональных бюджетов стала общемировым трендом, который охватывает свыше полутора тысяч реализованных проектов более чем в восьмидесяти странах Европы, Азии и Америки, и органичной частью постбюрократических моделей государственного управления – Good Governance (достойного управления) и New Public Management (нового государственного менеджмента).

Россия включилась в общемировой процесс в 2007 г. и уже спустя 10 лет более 70 субъектов РФ использовали этот метод при формировании местных бюджетов, причем Республика Якутия в 2018 г., по оценке Всемирного банка, вошла в мировую пятерку регионов-лидеров, обладающих лучшими практиками инициативного бюджетирования. В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в 2018 г. было реализовано 302 проекта инициативного бюджетирования; один из которых стал победителем II Всероссийского конкурса в номинации «Самый оригинальный проект». Ожидаемое обновление в 2020 г. Бюджетного кодекса РФ и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должно законодательно закрепить новые формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Основные аспекты этой трансформации стали предметом пяти научных статей номера, представленных авторами из Москвы, Волгограда и Сургута.

Благодарю всех авторов статей этого выпуска журнала и приглашаю к сотрудничеству научных работников и практиков в области экономики и права.

А. Р. Грошев,
главный редактор,
д-р экон. наук, профессор, гл. научный сотрудник
научно-образовательного центра Института экономики и управления,
профессор кафедры финансов, денежного обращения и кредита
Сургутского государственного университета

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 338.45:621.31

Гибадуллин А. А., Никитин Д. В.
Gibadullin A. A., Nikitin D. V.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОЗДАНИЯ ИНТЕГРИРОВАННЫХ КОРПОРАТИВНЫХ СТРУКТУР В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКЕ

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF CREATING INTEGRATED CORPORATE STRUCTURES IN ELECTRIC POWER INDUSTRY

Статья посвящена вопросам сохранения устойчивости и надежности электроэнергетического комплекса с учетом изменяющихся внешних и внутренних условий. Представлен анализ на основе экономико-статистических и сравнительных методов экономического состояния отрасли после реформирования 2008 г. и вывод о падении финансовой устойчивости электроэнергетического комплекса. Предложена идея конвергенции электроэнергетических компаний, итогом которой должны стать повышение эффективности управления факторами, влияющими на отрасль, и сохранение энергетической безопасности и надежности функционирования объектов электроэнергетики в целом. Разработана матрица взаимосвязи факторов, которая позволила выявить усиление взаимосвязи факторов после объединения компаний и доказать необходимость конвергенции электроэнергетических компаний. В исследовании обосновано, что конвергенция компаний должна происходить в рамках создания акционерного общества, управление которым будет осуществляться входящими в него компаниями. Предполагается, что акционерное общество сможет размещать облигации и привилегированные акции, которые в дальнейшем и станут одним из механизмов привлечения инвестиций в отрасль.

The article is devoted to the issues of maintaining the stability and reliability of the electric power complex taking into account changing external and internal conditions. The presented work considers an analysis of the economic state after the 2008 reform based on economic-statistical and comparative methods. It was concluded that the financial stability of the power complex worsened. The idea of convergence of electric power companies is proposed, which should result in improving the management of factors affecting the industry and, in general, maintaining energy security and operational reliability of electricity generation facilities. Matrix of factors interrelation, which allowed specifying the enhancement of the interrelation after companies merge and proving the need for convergence of electric power companies is developed. The article justifies that the convergence of companies should take place within the framework of the creation of a joint-stock company, the management of which is carried out by the companies included. It is expected that the joint-stock company will be able to place bonds and preferred shares, which in the future will become one of the mechanisms for attracting investments in the industry.

Ключевые слова: электроэнергетика, финансовое состояние, конвергенция электроэнергетических компаний, акционерные общества, акции.

Keywords: electric power industry, financial condition, convergence of electric power companies, joint-stock companies, shares.

Современная экономика Российской Федерации существует в условиях неопределенного внешнего воздействия и управляемых внутренних возмущений, что в целом обеспечивает устойчивость всего государственного устройства и национального хозяйства в целом. В состав

экономики входит множество видов экономической деятельности, которые образуют потенциал России и придают ей устойчивое развитие. Вместе с тем не все отрасли народного хозяйства представляют собой устойчиво функционирующую систему внутри национальной экономики и обеспечивают необходимый уровень собственного развития. На наш взгляд, достижение определенного равновесия возможно за счет управления финансовыми показателями хозяйствующих субъектов.

В рамках проведенного исследования проанализирован электроэнергетический потенциал Российской Федерации, выявлены факторы, сдерживающие развитие отрасли, и предложены механизмы повышения устойчивости хозяйствующих субъектов электроэнергетики [1–2].

Развитие электроэнергетики началось еще с 1920 г., когда был принят план Государственной комиссии по электрификации России, и до 1940-х годов наблюдался серьезный рост производственных мощностей, а в послевоенный период электроэнергетический потенциал был сформирован в течение 60–70-х годов XX века, который и эксплуатируется по настоящее время. Этот этап ознаменовался не только строительством новых мощностей, но и появлением новых отраслей, под нужды которых и был сформирован электроэнергетический комплекс [3].

В 1992 г. электроэнергетика была разделена на энергетические системы стран бывшего Советского Союза, в Российской Федерации вся отрасль была передана под управление государственной корпорации РАО «ЕЭС России», которая прекратила свое существование в 2008 г. в соответствии с логикой реформирования. После этого был образован оптовый и розничный рынок электрической энергии, а также выделены конкурентные виды деятельности (генерация и сбыт электрической энергии) и монопольные (передача электрической энергии и услуги в области диспетчерского управления). В результате были образованы независимые генерирующие и сбытовые компании, принадлежащие в основном физическим и юридическим лицам, а также сетевые и распределительные организации, которые остались в государственной собственности [4].

Результатом реформирования должны были стать: повышение финансовой устойчивости, инвестиционной привлекательности, инновационной активности; улучшение качественных показателей отрасли, надежности и бесперебойности электроснабжения, сокращение морально и физически изношенных мощностей; повышение энергетической эффективности, снижение количества аварий и отказов оборудования, обновление и модернизация производственных мощностей и т. д.

После распада Советского Союза наблюдалось падение производств и, как следствие, снижение потребления электрической энергии, что стало важнейшей проблемой для развития электроэнергетической отрасли. Однако эта проблема является внешней по отношению к электроэнергетической отрасли, и возможный источник ее решения также носит внешний, внесистемный характер. Таковыми, например, могут стать высокоэнергозатратные технологии по производству криптовалют, развитие электрического автомобильного транспорта, переход на интеллектуальные и цифровые сети и т. п. [5–7].

Но наряду с этим существует и внутрисистемная проблема электроэнергетики: дезинтеграция производственного комплекса, порождающая падение финансовой устойчивости, технико-экономических показателей и эффективности основных средств электроэнергетического комплекса, а также ухудшение динамики развития рынка электрической энергии и падение экспортных показателей. Решение представленных проблем требует не только значительных инвестиций в электроэнергетический комплекс, но и формирование новых принципов управления электроэнергетическими компаниями [8–10].

Представляется необходимым проанализировать финансовые показатели, отражающие состояние электроэнергетического комплекса, с целью выявления существующей ситуации в отрасли и определения механизмов развития электроэнергетики.

Рассмотрим коэффициенты текущей ликвидности и обеспеченности собственными оборотными средствами (рис. 1).

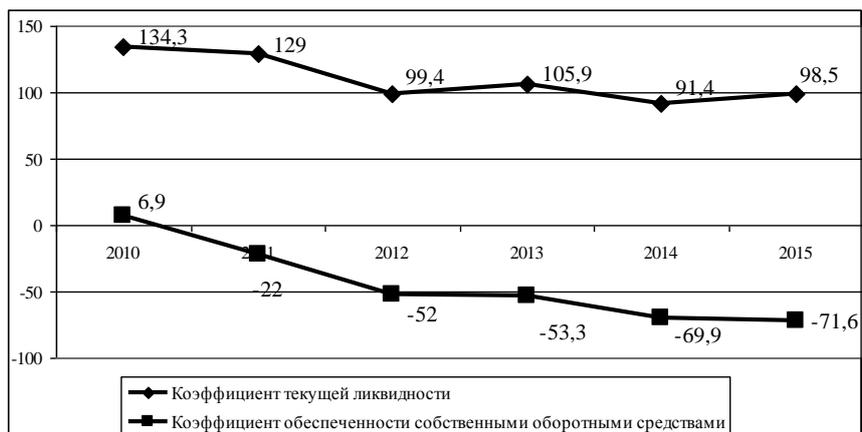


Рис. 1. Коэффициенты текущей ликвидности и обеспеченности собственными оборотными средствами электроэнергетического комплекса, % [11]

Представленные коэффициенты отражают возможность организаций погашать текущие обязательства за счет собственных оборотных средств и степень обеспеченности собственными соответствующими активами. Из рисунка видно, что наблюдается падение коэффициента текущей ликвидности, оптимальные значения которого варьируются от 150 % до 300 %, что свидетельствует о падении платежеспособности организаций. Рекомендуемое значение коэффициента обеспеченности собственными оборотными средствами должно быть не менее 10 %, на представленном графике данный показатель снижается, что означает падение финансовой устойчивости и приближение организаций электроэнергетического комплекса к банкротству.

Следующим показателем, отражающим финансовое состояние организаций электроэнергетики, является удельный вес прибыльных и убыточных организаций (рис. 2).

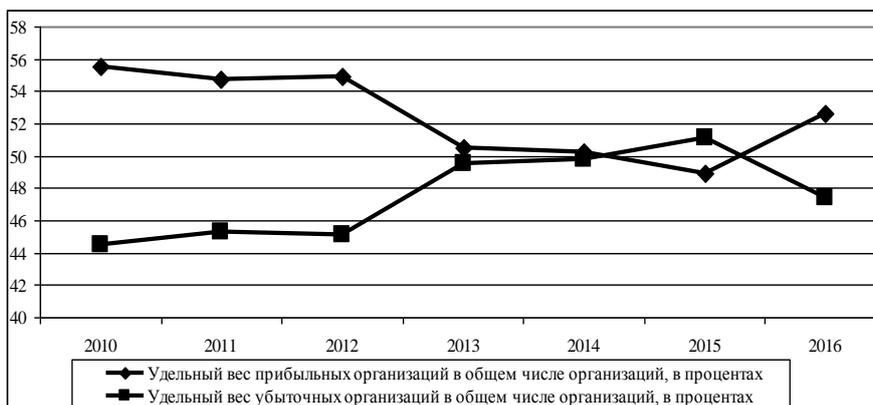


Рис. 2. Удельный вес убыточных и прибыльных организации в общем объеме электроэнергетических организаций, % [11]

Из представленного рисунка видно, что количество убыточных организаций достигает 50 %, при этом за последние годы наблюдается рост указанных компаний, все это свидетельствует об увеличении долговых обязательств и, как следствие, нарушает финансовую устойчивость организаций электроэнергетического комплекса.

Далее рассмотрим объемы инвестиций в электроэнергетический комплекс (рис. 3).



Рис. 3. Инвестиции в основной капитал электроэнергетического комплекса, млрд руб. [11]

Можно констатировать, что инвестиции в основной капитал снижаются. Вместе с тем, если рассмотреть структуру инвестиций, то около 55 % объема инвестиций формируются за счет собственных средств предприятий, а около 45 % – это привлеченные ресурсы, из которых 20 % составляют средства федерального и региональных бюджетов. Уровень финансирования инвестиционных программ в 2016 г. показывает, что только концерн «Росэнергоатом» смог полностью обеспечить финансированием собственные программы, в других компаниях планируемые и фактические показатели отличаются в 3,5 раза.

На основании проведенного анализа можно сделать вывод, что у организаций электроэнергетического комплекса наблюдается падение финансовой устойчивости, которое в ближайшее время может привести к нарушению финансового равновесия предприятий электроэнергетики, невозможности покрытия текущих обязательств, связанных с выполнением основных функций по производству и передаче электрической энергии, повышению несостоятельности и приближению к банкротству субъектов электроэнергетической отрасли [12– 13].

Следует признать обоснованную высказываемую критику реформы электроэнергетики, результатом которой стало инициированное властями искусственного разделения единой электроэнергетической системы России на отдельные генерирующие, сетевые и сбытовые компании. Правопреемниками РАО «ЕЭС России» стали 52 организации, многие из которых являются абсолютно одинаковыми по функциональным обязанностям, поэтому вполне закономерны вопросы об их экономической обоснованности.

На наш взгляд, целесообразно разработать мероприятия, позволяющие повысить финансовую устойчивость электроэнергетического комплекса и прибыльность организаций электроэнергетики.

Повышение эффективности бизнеса и улучшение основных технико-экономических показателей возможно достичь за счет конвергенции генерирующих, сетевых и сбытовых компаний, в результате которой будет создана вертикально-интегрированная компания с паритетным участием организаций в данном объединении. Предлагаемый проект позволит не только повысить финансово-экономические показатели, но и управлять факторами, влияющими на электроэнергетическую отрасль, среди которых можно выделить: сокращение объемов модернизации и обновления производственных мощностей; падение инвестирования в электроэнергетический комплекс; отсутствие программ по инновационному развитию мощностей; сокращение развития новых энергетических производств; повышение среднего срока службы основного оборудования; падение динамики экспорта электрической энергии.

Перечисленные факторы образуют взаимосвязь, которая оказывает постоянное воздействие на хозяйственную деятельность компаний, которые иногда создают движущую силу для организаций, но временами препятствуют эффективному развитию. В этой связи разработана матрица взаимосвязи факторов до и после объединения компаний электроэнергетической отрасли.

Матрица взаимосвязи факторов до объединения

Фактор	Объемы финансовых ресурсов	Уровень платежеспособности	Уровень ответственности и бизнеса	Объемы инвестиции	Уровень конкурентоспособности	Уровень государственной поддержки	Степень выполнения стратегических задач	Объемы экспортных показателей
Объемы финансовых ресурсов	X	2	0	1	1	0	2	0
Уровень платежеспособности	2	X	0	1	1	0	0	0
Уровень ответственности бизнеса	0	0	X	0	0	1	0	0
Объемы инвестиции	1	0	0	X	1	1	2	0
Уровень конкурентоспособности	1	0	0	1	X	0	0	1
Уровень государственной поддержки	0	0	1	1	0	X	1	0
Степень выполнения стратегических задач	2	1	0	1	1	0	X	1
Объемы экспортных показателей	1	1	0	0	1	0	1	X

Матрица взаимосвязи факторов после объединения

Фактор	Объемы финансовых ресурсов	Уровень платежеспособности	Уровень ответственности бизнеса	Объемы инвестиции	Уровень конкурентоспособности	Уровень государственной поддержки	Степень выполнения стратегических задач	Объемы экспортных показателей
Объемы финансовых ресурсов	X	2	1	2	2	1	2	1
Уровень платежеспособности	2	X	1	1	2	0	2	1
Уровень ответственности бизнеса	1	1	X	2	1	2	1	1
Объемы инвестиции	2	1	1	X	2	1	2	0
Уровень конкурентоспособности	2	2	1	2	X	2	2	1
Уровень государственной поддержки	2	1	2	1	2	X	2	2
Степень выполнения стратегических задач	2	2	1	2	2	1	X	2
Объемы экспортных показателей	2	2	1	2	2	1	2	X

Рис. 4. Матрица взаимосвязи факторов:

0 – отсутствие взаимосвязи; 1 – средняя взаимосвязь; 2 – высокая взаимосвязь.

Примечание: составлено авторами.

Построение матрицы взаимосвязи факторов, обеспечивающих устойчивость электроэнергетического комплекса, на наш взгляд, целесообразно основывать на финансово-экономических и рыночных показателях, которые в дальнейшем позволят придать технико-технологическое, социальное, экологическое, хозяйственное и инновационное развитие электроэнергетики. Целью построения матрицы взаимосвязи факторов является выявление эффекта влияния одного фактора на другой в рамках независимой компании и при создании вертикально-интегрированных корпораций электроэнергетического комплекса. В результате подобного анализа можно определить необходимость объединения компаний в единую национальную вертикально-интегрированную корпорацию либо сохранения их самостоятельности в рамках рыночных преобразований электроэнергетической отрасли.

Матрица взаимосвязи факторов позволила проанализировать управленческие и экономические факторы с точки зрения усиления эффективности управления ими после объединения.

Из представленного рисунка видно, что до объединения взаимосвязь факторов является средней или вовсе отсутствует (рис. 4). После объединения компаний увеличивается их взаимное влияние и зависимость друг от друга, что позволяет более эффективно управлять факторами, а также получать дополнительный синергетический эффект за счет использования имеющихся ресурсов.

Создание подобной компании невозможно за счет возрождения структуры РАО «ЕЭС России», поскольку она была образована путем приватизации объектов электроэнергетического хозяйства, находившихся в государственной собственности и управляемых с единого центра Указами Президента Российской Федерации от ноября 1992 года № 1334 «О реализации в электроэнергетической промышленности» и от 14 августа 1992 г. № 922 «Об особенностях преобразования государственных предприятий, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества». В отличие от прежнего положения, в настоящее время существует много центров принятия решений в сфере электроэнергетики, обеспеченных собственными объектами электрохозяйства, и полное объединение с подчинением единому центру в ближайшем будущем – слабо реализуемая перспектива, так как такие изменения встретят сильное сопротивление со стороны нынешних бенефициаров и реальных владельцев компаний электроэнергетического комплекса.

Реализация ключевой задачи получения синергетического эффекта в электроэнергетической отрасли требует не полного объединения, граничащего с национализацией, а конвергенции генерирующих, сетевых и сбытовых компаний, в результате которой будет создана вертикально-интегрированная компания с их пропорциональным участием.

В организационно-правовом аспекте такое объединение может быть создано как публичное акционерное общество, акции которого поделены между ее учредителями, то есть государством и компаниями электроэнергетики, а уставный капитал состоит из акций всех компаний электроэнергетического комплекса. При этом государство будет обладать возможностью принятия решений за счет получения контрольного пакета акций этого объединения.

Контроль над компаниями-участниками объединения может быть сохранен с помощью уже имеющегося правового механизма в виде специального права («золотая акция») в соответствии со ст. 38 Федерального закона № 178-ФЗ от 21 декабря 2001 г. «О приватизации государственного и муниципального имущества». Сейчас эта возможность действует только в случае приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий, но ее следует распространить также на случаи выхода государства из числа акционеров в акционерных компаниях, контрольный пакет акций которых принадлежит государству [14–15].

Немаловажным и открытым остается вопрос об объеме взаимного участия в уставном капитале объединенной корпорации и ее участниках. Представляется, что объединенная корпорация должна обладать более чем половиной акций всех ее участников. Это может быть достигнуто путем внесения в уставный капитал принадлежащего государству контрольного пакета акций компаний-участников объединения, а также акций иных акционеров электроэнергетических компаний [16–17].

С экономико-правовой точки зрения такое предпринимательское объединение будет представлять смешанный (горизонтальный и вертикальный) концерн, соединяющий в себе одновременно функции координации и подчинения [18]. Такое положение вполне достижимо посредством взаимного обмена акций между объединением и его участниками, так как последние одновременно являются как участниками технологической цепочки, так и однотипными компаниями в рамках одной производственной цепи, у каждой из которых сложились разные взаимоотношения с потребителями.

Наиболее наглядным примером наличия необходимости в консолидации электроэнергетической отрасли является пример с положением дел в электросетевом хозяйстве. Проблема технологической изношенности основных средств у большинства компаний электроэнергетической отрасли не преодолена до сих пор и не будет ликвидирована даже в среднесрочной перспективе. Все увеличивающийся объем технических требований к проведению работ и документообороту наряду с уменьшением штата работников инженерно-технических специальностей, активное применение мер дисциплинарной ответственности по итогам многочисленных внутренних проверок в совокупности приводит к высокой текучести кадров рабочих специальностей электросетевых компаний, что в свою очередь порождает падение профессионального уровня работников.

Объединенная электроэнергетическая компания и ее подразделения смогут наиболее эффективно использовать не только имеющийся потенциал, но и создавать его за счет привлечения высококвалифицированного персонала, разработки новых методов и подходов в ремонтно-эксплуатационной, обслуживающей, подготовительной, складской, организационной, финансовой, маркетинговой, управленческой, экономической и других сферах деятельности, в которых электроэнергетическая отрасль нуждается постоянно.

Создание объединенной корпорации будет существенно способствовать увеличению капиталовложений в электроэнергетическую отрасль сразу по нескольким направлениям, первым из которых можно назвать внутреннее перераспределение денежных потоков между компаниями-участниками посредством взаимных выплат дивидендов между объединением и его участниками. Само объединение также будет вполне привлекательно как для государственных, так и для частных инвестиций в электроэнергетическую отрасль ввиду своей гарантированности и защищенности. Государству это позволит создать рабочий механизм соинвестирования в крупные проекты, необходимость в которых все более возрастает, вместе с частным капиталом, а не вместо него.

Для инвесторов это станет удобной площадкой для вложений, защищенных от произвола губительных вмешательств органов государственной власти, необдуманных решений менеджеров частных энергокомпаний и изменений законодательства, так как крупная компания сможет отстаивать свои интересы в рамках всей электроэнергетической отрасли.

Наиболее оптимальным способом привлечения объединенной корпорацией инвестиций может стать публичное размещение облигаций и привилегированных акций, включенных в список ценных бумаг и допущенных к организованным торгам для осуществления биржами их листинга путем включения в котировочные списки первого уровня в соответствии с нормами гл. 1 Положения о допуске ценных бумаг к организованным торгам (утв. Банком России 24.02.2016 № 534-П).

При этом привлечение инвестиций не должно приводить к потере контроля над объединением, поэтому обыкновенные акции не должны участвовать в этом процессе, так как в соответствии со ст. 31 Федерального закона №2 08-ФЗ от 26 декабря 1995 г. «Об акционерных обществах» владельцы таких акций вправе участвовать в общем собрании акционеров с правом голоса по всем вопросам его компетенции.

Таким образом, создание подобной интегрированной компании позволит повысить эффективность отдельных бизнес-процессов, вывести акции созданной компании на биржу, повысить финансовую устойчивость электроэнергетического комплекса за счет увеличенной капитализированной стоимости.

Литература

1. Лазник А. А., Линник В. Ю. Определение областей лучшей практики управления ЕРС(М)-проектами на основании анализа мирового рынка // Вестн. ун-та (Гос. ун-т управления). 2017. № 6. С. 37–42.
2. Шарипов Ф. Ф. О необходимости государственного планирования направлений развития производственной инфраструктуры с учетом пространственных факторы // Львовские чтения-2017 : сб. ст. V Всерос. науч. конф. / под ред. Г. Б. Клейнера. 2017. С. 178–180.
3. Гибадуллин А. А. Развитие электроэнергетики после Октябрьской революции 1917 года: истоки, перспективы и проблемы // Статистика и экономика. 2018. Т. 15. № 1. С. 17–24.
4. Гибадуллин А. А. Техничко-технологическое состояние основных средств государств-членов Евразийского экономического союза // Вестн. Моск. междунар. высш. шк. бизнеса МИРБИС. 2018. № 1. С. 6–11.
5. Линник Ю. Н., Жабин А. Б., Линник В. Ю., Третьякова М. В. Возможности российского ТЭК в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности // Изв. Тульск. гос. ун-та. Науки о Земле. 2017. № 3. С. 231–240.
6. Митрофанова А. Е., Линник В. Ю. Функциональные роли участников // Вестн. ун-та (Гос. ун-т управления). 2014. № 19. С. 97–103.
7. Меренков А. О. Индустрия 4.0: немецкий опыт развития цифрового транспорта и логистики // Управление. 2017. Т. 5, № 4. С. 17–21.
8. Пуляева В. Н. Развитие инструментов управления знаниями в металлургии // Экономика в промышленности. 2017. Т. 10, № 2. С. 121–127.
9. Харитонов В. Н. Формирование системы управления корпоративными знаниями как фактор устойчивого развития организации // Науч.-технич. ведомости Санкт-Петербург. гос. политех. ун-та. Эконом. науки. 2011. № 4. С. 165–169.
10. Меренков А. О. Цифровая экономика на транспорте и интеллектуальные транспортные системы // Транспорт: наука, техника, управление. 2018. № 4. С. 14–18.
11. Россия в цифрах. 2018 : крат. стат. сб. М. : Росстат, 2018. 522 с.
12. Пуляева В. Н. Технологическое развитие электроэнергетики России // Экономика отраслевых рынков: формирование, практика и развитие. Топливо-энергетический комплекс: правовое и экономическое регулирование : сб. материалов межвузов. науч. конф. и круглого стола / под ред. Н. А. Харитоновой. 2018. С. 151–155.
13. Шарипов Ф. Ф. Эволюция представлений о пространственной организации экономики // Вестн. ун-та (Гос. ун-т управления). 2017. № 10. С. 80–87.
14. Иванишин П. З. К вопросу систематизации договоров // Учен. записки Казан. филиала «Российского государственного университета правосудия». 2016. Т. 12. С. 127–132.
15. Михайлов А. В. Регуляторы в сфере действия предпринимательского права // Учен. записки Казан. ун-та. Сер. Гуманитар. науки. 2015. Т. 157, № 6. С. 133–141.
16. Шарипов Ф. Ф., Тимофеев О. А. Инфраструктурный подход как инновационный метод развития территорий РФ // Вестн. ун-та (Гос. ун-т управления). 2016. № 3. С. 177–181.
17. Воронцов В. Б., Толмачева А. А. Оценка качественных свойств энергетических систем // Актуальные проблемы управления – 2016 : материалы XXI Междунар. науч.-практич. конф. 2016. С. 124–127.
18. Михайлов А. В. Эффективность норм предпринимательского права // Ученые записки Казан. ун-та. Сер.: Гуманитар. науки. 2014. Т. 156, № 4. С. 86–95.

АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ СОВРЕМЕННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ОСНОВНЫХ ПРОЦЕССАХ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

ANALYSIS OF MODERN TECHNOLOGIES PRACTICE IN CORE PROCESSES OF HIGHER EDUCATION

В статье изложены результаты исследований, проведенных в рамках государственного задания Ханты-Мансийского автономного округа на выполнение научно-исследовательской работы «Разработка типовых решений внедрения и сопровождения лин-технологий в организациях образования и здравоохранения округа». Приведены результаты анализа сайтов российских университетов на предмет наличия информации об использовании современных технологий обучения и участия российских вузов в формировании контента для основных платформ открытых образовательных ресурсов.

The article presents the study results carried out within the framework of the state task to conduct the research work “Development of standard solutions of implementation and maintenance of lean technologies in educational and medical organizations in the okrug”. The results of the analysis of websites of Russian universities for the availability of information on the use of modern learning technologies are presented. The participation of Russian universities in the formation of content for the main platforms of open educational resources is described.

Ключевые слова: образовательные технологии, индивидуализация образования, модели обучения, анализ сайтов.

Keywords: educational technologies, individualization of education, learning models, site analysis.

На протяжении почти тысячелетней истории главными задачами европейских университетов были образование и научная деятельность. Способы и технологии передачи и распространения знаний формировались веками. Современные изменения этих технологий, вызванные цифровизацией, можно, пожалуй, сравнить с изменениями, вызванными распространением книгопечатания. «Цифровые технологии внедряются во все образовательные процессы и меняют все: организацию работы; образовательные программы; методы обучения. Изменяется и научная составляющая, меняются сами способы генерации новых знаний, внедряется сетевая организации науки и инновационной деятельности. Традиционное обучение трансформируется под влиянием новых навыков учащихся, дешевого или бесплатного доступа к информации, виртуальной и игровой среде. Современные технологии позволяют лучше управлять обучением практически каждого обучающегося, оценивать и фиксировать освоение им образовательных программ. Уже сегодня имеются возможности собрать большой объем данных о результатах обучения и использовать эти данные для корректировки и демонстрации эффективности программ» [1, с. 70].

Одной из задач исследования, проводимого в рамках государственного задания Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по выполнению научно-исследовательской работы «Разработка типовых решений внедрения и сопровождения лин-технологий в организациях образования и здравоохранения округа», являлось определение степени проникновения современных, в том числе цифровых, технологий в образовательные процессы.

В табл. 1 приведены краткое описание и особенности применения наиболее распространенных современных моделей обучения, опирающихся на различные подходы.

Модели обучения

Краткое описание модели	Особенности применения, характеристики и элементы модели
Проектное обучение	
Динамичный личностно-ориентированный подход, в рамках которого учащиеся получают знания и навыки в процессе разработки, планирования и реализации проекта, исследуя и решая сложные и интересные проблемы или задачи	<ol style="list-style-type: none"> 1. Определение настоящей проблемы или ситуации. Проблема должна быть провокационной, допускающей несколько трактовок, сложной и связанной с основными изучаемыми концепциями, теориями или практиками. 2. Фиксированные сроки реализации проекта и график промежуточных целей. 3. Необходимость развивать навыки совместной работы, коммуникаций и критического мышления, использование специальных технологии и инструментов для профессиональной реализации проекта. 4. Определение учебных целей, обеспечение обратной связи, использование рейтинга успеваемости для самостоятельного и коллегиального анализа процессов и результатов проекта
Проблемно-ориентированное обучение	
Особое внимание уделяется ключевой проблеме, ситуации или случаю из практики	<ol style="list-style-type: none"> 1. Идентификация реальной, комплексной проблемы, связанной с изучаемыми концепциями, теориями или практиками. 2. Включение разных вариантов решения. 3. Проведение мозговых штурмов или дискуссий для определения вопросов по проблеме. 4. Предоставление учащимся времени для налаживания взаимодействия и вовлечение всех учащихся в процесс решения проблемы. 5. Регулярная оценка хода работы. 6. Обмен отзывами между учащимися, необходимый для процесса обучения и обоснованной оценки
Компетентностно-ориентированное обучение	
Особый подход к образованию, направленный на предоставление учащимся желаемых результатов учебной деятельности, являющихся основным элементом процесса обучения. Освоение учащимися учебной программы удобными для них темпами, в соответствии с избранным ими уровнем и т. д.	Ключевая особенность – акцент на владение предметом. Учащиеся могут продолжить работу только после демонстрации владения определенными профессиональными знаниями (результатом обучения)
Смешанное обучение и методология «перевернутого класса»	
Подход к преподаванию, совмещающий условия социализации аудитории с технологическими возможностями активного обучения в онлайн-среде. Состоит из интерактивных групповых занятий в аудитории и прямого индивидуального обучения вне аудитории с использованием компьютерных технологий	Знакомство учащихся с новым материалом вне аудитории, как правило, в процессе чтения или просмотра видеолекций и использование учебного времени для усвоения знаний путем решения задач, обсуждения или дебатов
Персонализированное (индивидуализированное) обучение	
Образовательные программы, учебные мероприятия, подходы к обучению и педагогические методы, учитывающие различные потребности в обучении, интересы, стремления или культурную принадлежность учащихся	<ol style="list-style-type: none"> 1. Методики преподавания, учитывающие индивидуальные потребности учащихся и адаптация учебного процесса к их интересам. 2. Динамика преподавания может быть различной в зависимости от индивидуальных потребностей. 3. Использование процедуры оценки и обратной связи в режиме реального времени для адаптивирования методик преподавания, оказание поддержки учащимся по выполнению плана образования

Примечание: составлено автором.

В рамках исследования был проведен анализ сайтов высших учебных заведений с целью выявления информации об использовании приведенных выше моделей обучения в российских вузах по следующим категориям вузов:

- ведущие – 21 вуз из проекта top 5-100 [2];
- опорные – 51 вуз, имеющий статус «опорный»;
- региональные – 36 вузов, расположенных в регионах, не имеющих статуса «опорный».

В табл. 2 приведены выборочные результаты анализа сайтов вузов на предмет наличия информации о использовании соответствующих моделей обучения. Сразу отметим, что отсутствие информации на сайте не говорит о том, что данные модели не применяются, но, на наш взгляд, отражает отношение вуза к использованию современных технологий.

Таблица 2

Использование современных моделей обучения в вузах

Категория вуза	Все модели	2–3 модели	Нет информации
Ведущие вузы	18	3	-
Опорные вузы	28	23	-
Региональные вузы	-	17	19

Примечание: составлено автором по данным сайтов университетов.

Было также проанализировано участие российских вузов в международных и национальных проектах по развитию онлайн-образования. В табл. 3–7 приведены результаты анализа, отражающие положение дел на июнь 2018 г.

Учебные онлайн-программы позволяют учащимся использовать ресурсы и экспертные знания, полученные в любой точке мира, начиная с местных сообществ и заканчивая исследовательскими университетами наиболее развитых стран. Онлайн-курсы (библиотеки знаний и платформы массовых открытых образовательных курсов – MOOC), адаптируемые искусственным интеллектом для нужд учащихся, уже стали мощным инструментом формирования траекторий обучения, альтернативных традиционным.

Самым популярным новым методом обучения стали онлайн-курсы edX, Coursera, Udacity и FutureLearn, разрушившие стереотипы традиционного образования.

Курсы **edX**, разработанные 47 высшими учебными заведениями, проходят более 3 млн учащихся. Общедоступная модель edX обеспечила реализацию MOOC в каждой стране мира на родном языке. Кроме того, онлайн-технологии позволяют собирать большой объем данных об успеваемости учащихся в режиме реального времени на протяжении всего процесса обучения, что дает возможность поставщикам образовательных услуг вносить соответствующие изменения в программы и улучшать результаты обучения. Данные о российских участниках edX приведены в табл. 3.

Таблица 3

Российские участники edX

Название университета	Кол-во программ
Национальный исследовательский ядерный университет (МИФИ)	11
Уральский федеральный университет (УрФУ) им. первого Президента России Б. Н. Ельцина	4
Национальный исследовательский технический университет МИСиС	2

Примечание: составлено автором по [3].

Coursera – онлайн-ресурс, предоставляющий курсы по различным дисциплинам, в том числе на русском языке.

На февраль 2017 г. в Coursera зарегистрировано 24 млн пользователей, более 2 000 курсов и 160 специализаций от 149 образовательных учреждений [7]. Сводные данные о российских участниках Coursera приведены в табл. 4.

Таблица 4

Российские партнеры Coursera

Название университета	Кол-во программ
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»	60
Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого	41
Национальный исследовательский ядерный университет (МИФИ)	41
Национальный исследовательский Томский государственный университет	29
Новосибирский государственный университет (НГУ)	10
Яндекс	4
Московский государственный институт международных отношений (МГИМО)	2
Корпоративный университет Сбербанка	2

Примечание: составлено автором по [4].

Приоритетный проект «Современная цифровая образовательная среда в России» нацелен на создание возможностей для получения качественного образования гражданами разного возраста и социального положения с использованием современных информационных технологий. Данные о участниках проекта «Современная цифровая образовательная среда в России» приведены в табл. 5.

Таблица 5

Разработчики и правообладатели программ, реализуемых в проекте «Современная цифровая образовательная среда в Российской Федерации»

Название университета	Кол-во программ
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»	129
Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б. Н. Ельцина	52
Национальный исследовательский ядерный университет (МИФИ)	48
Санкт-Петербургский государственный университет	39
Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого	38
Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова (МГУ)	36
Национальный исследовательский Томский государственный университет	34
Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики (ИТМО)	31
Национальный исследовательский технологический университет «МИСиС»	25
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС)	18
Тюменский государственный университет (ТюмГУ)	12
Самарский университет	11
Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского	5
Санкт-Петербургский государственный электротехнический университет «ЛЭТИ» им. В. И. Ульянова (Ленина)	4
Национальный исследовательский Томский политехнический университет	4
Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва	4
Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова	3
Первый Московский государственный медицинский университет им. И. М. Сеченова	3
Государственный институт русского языка им. А. С. Пушкина	2
Кемеровский государственный университет	2
Новосибирский государственный университет (НГУ)	2
Омский государственный технический университет	2
Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники (ТУСУР)	2
Балтийский Федеральный университет им. Иммануила Канта	1
Московский государственный технический университет им. Н. Э. Баумана	1
Санкт-Петербургский национальный исследовательский академический университет РАН	1

Примечание: составлено автором по [5].

Lektorium – образовательный проект. В составе Lektorium платформа открытых образовательных ресурсов и большой открытый архив видеолекций на русском языке. Сводные данные о участниках проекта Lektorium приведены в табл. 6.

Таблица 6

Участники просветительского проекта Lektorium

Название университета	Кол-во программ
Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого	4
Национальный исследовательский Томский государственный университет	3
Национальный исследовательский Томский политехнический университет	2
Самарский национальный исследовательский университет им. акад. С.П. Королева	2
Тюменский государственный университет (ТюмГУ)	2
Новосибирский государственный университет (НГУ)	2
Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики (ИТМО)	2
Санкт-Петербургский государственный электротехнический университет «ЛЭТИ» им. В. И. Ульянова (Ленина)	2
Омский государственный технический университет	1
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации	1
Ижевский государственный технический университет им. М.Т. Калашникова	1

Примечание: составлено автором по [6].

Сегодня некоторые государственные институты и университеты предлагают специальную инфраструктуру для тех, кто не может учиться на очном или заочном отделениях. В табл. 7 представлены российские вузы, реализующие программы дистанционного образования.

Таблица 7

Дистанционное образование в вузах России

Название университета	Кол-во программ	Форма обучения
Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет) ЮУрГУ	9	Смешанная (заочная + дистанционная)
Национальный исследовательский Томский государственный университет (ТГУ)	6	Смешанная (очная + дистанционная)
Тюменский государственный университет ТюмГУ	5	Смешанная (очно-заочная + дистанционная)
Дальневосточный федеральный университет ДВФУ	4	Смешанная (очная + дистанционная)
Московский физико-технический институт (государственный университет) МФТИ	2	Дистанционная
Национальный исследовательский Томский политехнический университет (ТПУ)	1	Смешанная (очная + дистанционная)
Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского (ННГУ)	1	Смешанная (очно-заочная + дистанционная)
Казанский (Приволжский) федеральный университет (КФУ)	1	Смешанная (очная + дистанционная)

Примечание: составлено автором по данным сайтов университетов.

Реальности современной экономики требуют непрерывного обновления знаний и навыков. Чем более широкое распространение получают информационно-насыщенные инструменты, тем более значимыми становятся решения, которые принимают люди. Специалисты, инженеры и менеджеры не должны отставать от машин, чтобы быть в состоянии интерпретировать результаты их работ [7]. И изменения уже начались, в образовании применяются цифровые ресурсы, онлайн-технологии, на подступах использование искусственного интеллекта

и больших данных. Уже существующие технологии позволяют преодолеть традиционные, привычные для всех ограничения, например, невозможность или ограниченность выбора преподавателя в вузе [8]. Приведенные данные подтверждают вывод о начавшихся изменениях в организации основных процессов высшего образования. Однако, как видно из приведенных табл. 2–7, основные изменения происходят в ведущих и опорных вузах. Региональные вузы пока занимают выжидательную позицию, хотя очевидно, что только внедрение новых моделей образования, отвечающих требованиям экономики и общества, эффективно использующих современные технические средства, возможности онлайн-образования и кооперацию с ведущими российскими вузами-партнерами, позволит региональным вузам создать систему закрепления в регионах наиболее амбициозной и квалифицированной молодежи [9].

Найдут ли региональные университеты место в глобальном образовательном пространстве, будут ли содействовать социальному, культурному и экономическому развитию региона или трансформируются в «точки доступа» к чужим образовательным ресурсам и фактически перестанут быть университетами, зависит от их активности сегодня.

Литература

1. Косенок С. М., Грошев А. Р. Университеты в глобальном образовательном пространстве // *Архитектура университетского образования: современные университеты в условиях единого информационного пространства* : сб. тр. III национал. науч.-метод. конф. с междунар. участием. Ч. 1 / под ред. проф. И. А. Максимцева. СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2019. С. 69–75.
2. Проект 5-100 : официал. сайт. URL: <https://www.5top100.ru/> (дата обращения: 10.06.2018).
3. edX: платформа бесплатного дистанционного образования : официал. сайт. URL: <https://www.edx.org/> (дата обращения: 08.06.2018).
4. Coursera: образовательная платформа : сайт. URL: <https://www.coursera.org/> (дата обращения: 2.06.2018).
5. Современная цифровая образовательная среда в Российской Федерации: приоритетный проект. URL: <https://минобрнауки.рф/> (дата обращения: 15.06.2018).
6. Lektorium: просветительский проект : сайт. URL: <https://www.lektorium.tv/> (дата обращения: 19.06.2018).
7. McKinsey Quarterly Putting lifelong learning on the CEO agenda. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/> (дата обращения: 12.06.2018).
8. Безуевская В. А. Университеты во внешней среде: глобальный, национальный и региональный аспекты // *Креатив. экономика*. 2018. Т. 12. № 8. С. 1179–1190.
9. Двенадцать решений для нового образования Центра стратегических разработок : докл. Центра стратегических разработок и Высшей школы экономики. Москва, апрель 2018 г. URL: <https://kai.ru/documents/> (дата обращения: 17.06.2018).

**НАЛОГОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА В ФОРМЕ СОГЛАШЕНИЯ
О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ**

**TAX REGULATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP
AS PRODUCTION SHARING AGREEMENT IN AGRICULTURAL SECTOR**

В статье представлены предложения о применении системы соглашения о разделе продукции в сфере сельскохозяйственного производства. Определены функциональные особенности работы данной системы в сельском хозяйстве. Обозначены особенности государственного налогового регулирования процесса работы в форме соглашения о разделе продукции в сельском хозяйстве, выделены положения в законодательстве, требующие изменений.

The article proposes the application of the system of production sharing agreement in the sphere of agricultural production. The functional features of this system in agriculture are determined. The features of the state tax regulation of the process as production sharing agreement in the agricultural sector are specified. The legislation provisions requiring changes are highlighted.

Ключевые слова: соглашение о разделе продукции, сельскохозяйственное производство, налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, инвестиции, земли сельскохозяйственного назначения, прибыльная продукция, компенсационная продукция.

Keywords: production sharing agreement, agricultural production, income tax, value added tax, investments, agricultural land, profit products, compensatory products.

Земельные ресурсы государства представляют собой пространственную основу для размещения всех отраслей хозяйства, которая является своеобразным ресурсом, средством производства в сельском хозяйстве.

Наибольшую ценность представляют земельные ресурсы, пригодные для ведения сельскохозяйственного производства, но с ростом численности населения и повышением уровня его жизни земля уже становится дефицитным ресурсом во многих странах мира.

В связи с этим одной из наиболее важных, до конца не решенных проблем, является проблема продовольственной обеспеченности. Ряд ученых экономистов считает, что с экономической и социально-политической точки зрения для государства решение этой проблемы будет заключаться в организации бесперебойного снабжения населения основными продуктами питания для обеспечения воспроизводства рабочей силы в различных отраслях экономики [1].

На территории России нет проблем с обеспеченностью земельными ресурсами, однако, как отмечают некоторые авторы [2], существует проблема использования земельных ресурсов – разбалансированность рентных доходов и платежей, т. е. рента, локализуясь в крупном бизнесе, стала фактором перераспределения земель в ущерб сельскохозяйственному производству.

По данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, в 2017 г. общая площадь земель сельскохозяйственного назначения, включенных в состав фонда перераспределения и не предоставленных в использование, составила 43 361,7 тыс. га, т. е. более 11 % земель сельскохозяйственного назначения из земельного фонда России не используется (таблица) [3].

Как видно из данных таблицы, земли сельскохозяйственного назначения занимают значительную долю, превышающую 22 % от совокупного земельного фонда России.

Распределение земельного фонда России

№	Наименование категорий земель	на 1 января 2017 г.		на 1 января 2018 г.	
		тыс. га	доля от общего числа, %	тыс. га	доля от общего числа, %
1	Земли сельскохозяйственного назначения	383 612	22,40	383 227,7	22,38
2	Земли населенных пунктов	20 377,5	1,19	20 453	1,19
3	Земли промышленности и иного специального назначения	17 420,2	1,02	17 454,9	1,02
4	Земли особо охраняемых территорий и объектов	47 251	2,76	47 694,2	2,79
5	Земли лесного фонда	1 126 259,5	65,77	1 126 288,6	65,77
6	Земли водного фонда	28 070,4	1,64	28 069,9	1,64
7	Земли запаса	89 528,5	5,23	89330,8	5,22
Итого земель в Российской Федерации		1 712 519,10	100,00	1 712 519,10	100,00

Данные обстоятельства свидетельствуют о неполной реализации сельскохозяйственного потенциала регионов России и наличии точек роста для аграрно-промышленного производства, в связи с этим, по нашему мнению, следует обратиться к уже имеющемуся опыту привлечения инвестиций в аграрно-промышленный комплекс (далее – АПК) экономики, а именно к государственно-частному партнерству.

Государственно-частное партнерство в АПК представляет собой форму долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества государства и частного бизнеса с целью реализации и развития социально значимых проектов по модернизации АПК на региональном и локальном уровнях с заранее установленными государством требованиями к конечным результатам [4].

Например, в 2013 г. между правительством Сербии и арабской агропромышленной компанией «Аль-Дахра» (Ad-Dahra Agricultural Company) был заключен контракт об инвестировании в АПК Сербии 300 млн евро. Согласно условиям контракта, основная часть произведенной сельскохозяйственной продукции должна экспортироваться на территорию ОАЭ, а остальная часть будет реализована на территории Сербии и других стран. Подобные инвестиционные проекты также были реализованы Саудовской «United Farmers Holding Company» на территории Украины и Польши.

В инициативы Катара по обеспечению собственной продовольственной безопасности вовлечены двенадцать государственных агентств для инвестирования в аграрные проекты в различных странах мира, которые уже реализуются на территории Судана, Австралии и Индии [1].

Усилия множества стран, в первую очередь, стран Персидского залива, в сфере собственной продовольственной безопасности призваны стимулировать инвестиции в сельское хозяйство других стран с целью обеспечения надежных источников продовольствия для собственного населения.

Полагаем, что привлечение инвестиций в АПК России наиболее эффективно может быть осуществлено путем учреждения особого института по созданию совместных агропромышленных предприятий российского государства с частными инвесторами.

В экономической практике используются разнообразные формы государственно-частного партнерства, среди которых можно выделить концессионные соглашения, государственные контракты, акционирование государственных предприятий, создание финансово-промышленных групп и соглашение о разделе продукции [5].

При реализации подобных форм государственно-частного партнерства в сфере сельского хозяйства на территории России особое внимание следует уделить форме соглашения о разделе продукции как отдельной социально-экономической системе.

Подобный институт еще с середины 90-х годов действует в России в части добычи полезных ископаемых, который регламентируется Федеральным законом от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции». Согласно закону, соглашение о разделе продукции является договором, в соответствии с которым государство предоставляет инвестору на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на ведение поисково-разведывательных работ и добычу полезных ископаемых.

Данный закон регламентирует порядок заключения соглашения, условия использования участков, порядок проведения аукциона на право использования участка, формирования комиссии по разработке условий, порядок трудоустройства граждан России, порядок разделения продукции и т. п.

Некоторые авторы отмечают, что по ряду причин форма соглашения о разделе продукции не нашла широкого применения на территории России, ссылаясь на негативный опыт применения данной системы в 1990-е годы [6]. Тем не менее подобную форму взаимодействия государства и частных инвесторов можно внедрить и в сферу сельского хозяйства путем предоставления исключительного права на ведение сельскохозяйственной деятельности на определенных участках земли, принадлежащих государству.

Так, по данным статистического наблюдения, на начало 2018 г. значительная часть земель сельскохозяйственного назначения находилась в государственной и муниципальной собственности – 255 459,9 тыс. га, или более 66 % земель данной категории (рис. 1).

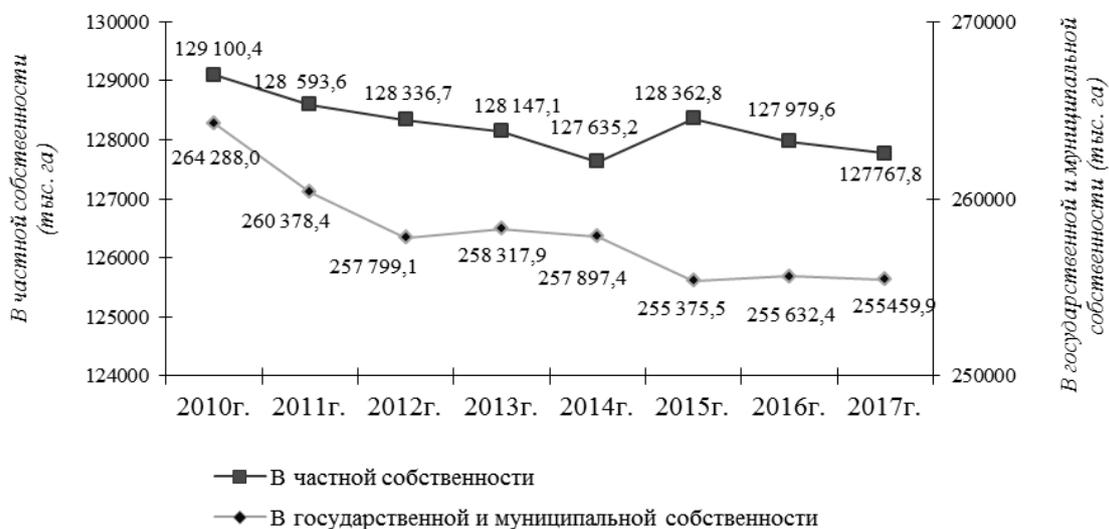


Рис. 1. Динамика распределения земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности

Основой функционирования формы соглашения о разделе продукции может стать разделение произведенной инвестором сельскохозяйственной продукции, а виды продукции и способы их производства будут определяться соглашением. На рис. 2 представлена система взаимоотношений по разделу продукции между сторонами.



Рис. 2. Система взаимоотношений в рамках соглашения о разделе сельскохозяйственной продукции

В данной системе произведенная сельскохозяйственная продукция представляет собой всю продукцию в рамках соглашения. Компенсационная продукция представляет собой часть произведенной продукции, которая будет передана инвестору для покрытия затрат на освоение участка земли.

С учетом особенностей земельных правоотношений земля в данном случае будет выступать объектом ренты, ее источником и являться по своему характеру монопольным правом государства [7].

Платежи за пользование земельным участком представляют собой рентный доход государства от земельного участка, используемого инвестором по соглашению. Прибыльная продукция представляет собой ту часть продукции, которая подлежит разделению между инвестором и государством согласно условиям соглашения.

Преимущество формы соглашения о разделе сельскохозяйственной продукции для продовольственной безопасности России заключается в том, что государство, на правах рантье предоставляя земельные участки в пользование инвесторам, будет получать часть произведенной продукции для пополнения государственных продовольственных резервов либо для реализации на внутреннем рынке. Более того, все инфраструктурные объекты, построенные инвестором, по окончании эксплуатации земельного участка перейдут в собственность государства.

Для реализации процесса внедрения данной формы государственным органам власти будет необходимо определить перечень земель, подлежащих использованию для указанных целей, виды сельскохозяйственной продукции, возможной для производства инвестором на каждом из участков, а также порядок и условия проведения аукционов на право использования участков для целей сельскохозяйственного производства.

На условиях соглашения о разделе продукции государство способно привлечь значительное число частных инвестиций без каких-либо существенных расходов со стороны консолидированного бюджета РФ, одновременно решая социально-экономические проблемы в регионах [8].

Проблема безработицы для сельских территорий остается особенно актуальной. В своих исследованиях некоторые авторы отмечают высокий коэффициент локализации безработицы в сельской местности. При доле сельского населения 25,7 %, в сельских местностях проживает почти 34 % всех российских безработных [9].

Внедрение данной системы в сельскохозяйственную сферу позволит частично решить проблему безработицы в сельских территориях, т. к. обязательным условием соглашения будет являться обязательная минимальная доля работников – граждан России, связанных с сельскохозяйственным производством.

На текущий момент наблюдается тенденция к сокращению количества практически всех видов сельскохозяйственной техники. Так, на территории Свердловской области за период 2013–2017 гг. сокращение количества сельскохозяйственной техники достигает 30 %, что является следствием износа основных производственных фондов на фоне сокращения инвестиций [10]. Посредством данной системы возможно дополнительно стимулировать спрос на сельскохозяйственную технику российского производства и обновление основных производственных фондов в отрасли, также предусмотрев использование обязательной минимальной доли техники российского производства. Подобные условия позволят обеспечить дополнительными заказами российских производителей сельскохозяйственной техники, минеральных удобрений и т. п.

Для создания механизма раздела продукции необходимо разработать методику проведения оценки продукции, подлежащей распределению между государством и инвестором, по определению стоимостных эквивалентов. Для этих целей предлагаем использовать средние цены производителей продукции, реализуемой сельскохозяйственными организациями, рассчитанные Росстатом, умноженные на специальный коэффициент – дефлятор, представляющий собой ценовой индекс, утверждаемый правительством на текущий год.

Важным моментом, по нашему мнению, является разработка особых условий налогообложения для инвесторов в рамках работы по соглашению. Для налогообложения деятельности подобных институтов российским налоговым законодательством уже предусмотрен специальный налоговый режим, регламентируемый гл. 26.4 НК РФ «Система налогообложения при выполнении соглашения о разделе продукции».

Главное отличие особого порядка налогообложения от общей системы заключается в устанавливаемом индивидуальном режиме налогообложения, учитывающем условия ведения работ на каждом конкретном участке. При этом определяющими параметрами являются пропорции деления продукции на компенсационную и прибыльную, а также пропорции деления прибыльной продукции между государством и инвестором. Более того, обеспечивается стабильность режима налогообложения на длительный период вне зависимости от изменения текущего налогового законодательства [8].

Важно отметить, что освобождение инвестора от части налогов и платежей не следует относить к льготе, так как уплата традиционных налогов заменяется процессом раздела продукции между государством и инвестором. Замена традиционных налогов разделом продукции позволит оптимально распределить фискальную нагрузку во времени, т. е. учитывать сезонный характер сельскохозяйственного производства и цикличность экономической активности.

Разумеется, действующие редакции Федерального закона от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и гл. 26.4 Налогового кодекса не могут быть полностью применены в отношении сельскохозяйственного производства, так как текущая редакция ориентирована на налогообложение процессов добычи полезных ископаемых. Поэтому необходимо внести существенные изменения в нормативные акты либо разработать новые с учетом специфики сельскохозяйственного производства:

- уточнить терминологию, используемую применительно к данному институту;
- внести соответствующие изменения в порядок заключения и исполнения соглашений, условий выполнения работ;

- определить порядок и условия раздела сельскохозяйственной продукции;
- установить условия перехода права собственности на используемое инвестором имущество;
- предусмотреть варианты раздела произведенной продукции.

Особое внимание следует уделить условиям налогообложения при выполнении соглашения, а именно:

- 1) определить особенности определения налоговой базы при уплате налога на прибыль и налога на добавленную стоимость;
- 2) установить порядок предоставления налоговой отчетности;
- 3) разработать систему учета налогоплательщиков, применяющих эту форму.

В части налога на прибыль доходом для целей налогообложения должна признаваться стоимость прибыльной продукции, которая рассчитывается в соответствии с условиями соглашения. Расходы необходимо подразделить на возмещаемые за счет компенсационной продукции и расходы, уменьшающие налогооблагаемую базу.

В части НДС следует предусмотреть, что налогообложению не будет подлежать передача в собственность государства созданного и приобретенного имущества, использовавшегося для выполнения работ.

Таким образом, работа в рамках системы соглашения о разделе продукции с применением специального налогового режима в сельскохозяйственной отрасли нацелена на оптимизацию процессов взаимодействия инвесторов и государства в рамках регулирования экономических процессов в отрасли. Дополнительно отметим, что реализация предложения по формированию подобной системы, по нашему мнению, станет одним из факторов роста не только сельскохозяйственного производства, но и фактором социального развития сельских территорий и ресурсом для обеспечения продовольственной безопасности государства.

Литература

1. Руденко Л. Н. Экономическая модернизация в арабских странах (конец XX – начало XXI века). Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2017. 236 с. Сер. Совмест. тр.
2. Кеникстул В., Носкова Г., Бекетова М. Земельным ресурсам России – эффективную систему управления и контроля // АПК: экономика, управление. 2012. № 6. С. 22–27.
3. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель Российской Федерации в 2017 г. URL: <https://rosreestr.ru/> (дата обращения: 25.03.2019).
4. Ковалева И. Государственное регулирование инвестиционной деятельности как стратегии развития регионального рынка // Предпринимательство. 2007. № 4. С. 183–184.
5. Погудаева М. Ю. Особенности государственно-частного партнерства, инициированного малыми инновационными предприятиями // Эконом. журн. 2013. № 3 (31). С. 54–66.
6. Карпова Г. Н. Об эффективности специального налогового режима налогообложения инвесторов при выполнении соглашений о разделе продукции // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 3. С. 94–98.
7. Волостнов Н. С. Федотова Е. И. Государство и рента в России: противоречия распределения/перераспределения и присвоения // Приволж. науч. вестн. 2014. № 3 (31). С. 18–21.
8. Денисов П. А. Соглашение о разделе продукции как форма государственно-частного партнерства // Налоги. 2012. № 3. С. 40–44.
9. Бондаренко Л. В. Безработица в сельской местности и опасения потери работы // Вестн. сельск. развития и социал. политики. 2017. № 4 (16). С. 5–8.
10. Zyryanova T. V., Zagurski A. O. Tax aspects of state regulation of small farms in agriculture // Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe (East European Scientific Journal). 2018. N 12 (40). P. 38–41.

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО
АВТОНОМНОГО ОКРУГА – ЮГРЫ
КАК СУБЪЕКТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**

**ACTIVITIES OF PUBLIC COUNCILS OF MUNICIPAL STRUCTURES
OF KHANTY-MANSI AUTONOMOUS OKRUG – UGRA
AS ENTITIES OF PUBLIC CONTROL**

В статье проведен анализ открытой информации о деятельности общественных советов муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры как субъектов общественного контроля. Исследованы принципы формирования, основные направления деятельности и состояние информационной открытости общественных советов г. Лянтора, г. Сургута и Общественной палаты г. Нижневартовска. Определены перспективы совершенствования деятельности общественных советов на муниципальном уровне.

The article is devoted to the analysis of public information about activities of public councils as public control entities of municipal structures in Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Ugra. The principles of formation, directions of activity and the state of transparency of public councils in Lyan-tor, Surgut and the public chamber of Nizhnevartovsk are investigated. Prospects of improvement of public councils activity at the municipal level are defined.

Ключевые слова: общественные советы, органы местного самоуправления, общественный контроль, информационная открытость, направления деятельности.

Keywords: public councils, local authorities, public control, transparency, directions of activity.

Вопросы теории и практики осуществления общественного контроля в Российской Федерации находятся в поле зрения исследователей, рассматривающих их с позиций права, политики, организации местного самоуправления. При этом большее внимание авторов привлекают такие крупные и значимые субъекты осуществления общественного контроля, как Общественная палата Российской Федерации, общественные советы при федеральных и региональных органах исполнительной власти (В. В. Гриб, С. М. Зубарев, Е. А. Огнева, Е. Г. Дьякова и др.) Однако включение Федеральным законом № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в число основных субъектов общественного контроля общественных советов и общественных палат муниципальных образований [1] усилило интерес к вопросам направлений их деятельности.

В исследованиях В. В. Аносовой, Н. А. Антоновой, Д. С. Михеева, Е. В. Маслова, Т. Н. Михеевой и др. рассматривается роль общественных советов муниципальных образований в развитии местного самоуправления, вовлечения жителей муниципальных образований в осуществление общественного контроля, реализации принципа гласности и информационной открытости органов местного самоуправления [2–5]. В то же время авторы обращают внимание на наличие определенных проблем в деятельности общественных советов в муниципальных образованиях. К их числу относятся следующие: отсутствие в законе подробного статуса субъектов общественного контроля, влекущее за собой неурегулированность порядка их создания и организации деятельности [5, с. 18], необходимость уточнения форм осуществления общественного контроля [3, с. 100], отсутствие точного определения критериев эффектив-

ности деятельности общественных советов в муниципальных образованиях [6]. Не менее важной является и проблема обеспечения гласности и информационной открытости органов местного самоуправления и контролируемых их общественных образований, поскольку именно доступность информации о повседневной жизни муниципалитета способствует участию граждан в делах местного сообщества [7, с. 69]. В этой связи проведено исследование в области информационной открытости деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры [8], продолжением которого стал анализ деятельности субъектов общественного контроля в муниципалитетах ХМАО – Югры, основанный на предоставляемых ими в открытых источниках сведениях.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре общественные советы или палаты действуют во всех 22 муниципальных образованиях округа, представляя собой особую организационную форму взаимодействия между обществом и властью, осуществляемую, прежде всего, в виде общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления [9, с. 34]. При этом каждый муниципалитет самостоятельно определяет принципы их формирования, количество и состав участников, основные направления деятельности. Для выявления эффективности работы общественных советов как субъектов общественного контроля в первой половине 2019 г. был проведен анализ открытой информации, размещенной на сайтах соответствующих муниципалитетов. В рамках выборочного обследования были изучены данные, представленные общественными советами г. Сургута как самого крупного города Югры, г. Лянтора как городского поселения в составе муниципального района и г. Нижневартовска, в котором действует первая в округе муниципальная Общественная палата.

Согласно действующему Положению городской общественной Совет г. Лянтора является коллегиальным совещательным и консультативным органом, созданным в целях оказания содействия органам местного самоуправления в реализации ими своих полномочий, подготовки предложений и рекомендаций по вопросам, входящим в сферу деятельности Совета, с учетом интересов, прав и свобод граждан и организаций, проживающих и действующих на территории городского поселения [10].

В число основных целей деятельности Совета входит содействие достижению общественного согласия при решении важнейших социальных и политических вопросов жизни поселения, повышение роли общественности в обсуждении важных для развития города вопросов, содействие развитию институтов общественного самоуправления и др. [10] В то же время осуществление общественного контроля среди целей и задач деятельности общественного Совета г. Лянтора в Положении не указывается, соответственно отсутствует в нем и указание форм общественного контроля.

Формирование Совета осуществляется на основе отбора кандидатур, предложенных организациями, действующими на территории поселения, общественными объединениями и собраниями горожан. Впрочем, допускается и самовыдвижение граждан, поскольку, согласно Положению, Совет формируется из наиболее известных, уважаемых и авторитетных жителей города [10]. Всего же, по представленным данным, в состав Совета входит 21 человек, в числе которых представители трудовых коллективов, религиозных, национальных, иных общественных объединений, индивидуальные предприниматели и др.

К сожалению, анализ основных направлений деятельности общественного Совета г. Лянтора затруднен тем, что на сайте органов местного самоуправления имеется только отчет об итогах работы Совета за 2017 г. В нем содержится перечисление проведенных мероприятий, в числе которых вопросы ЖКХ, реабилитация несовершеннолетних, оценка качества оказания услуг муниципальными учреждениями и др. [11], но с формами общественного контроля все они мало связаны. В протоколе заседания городского общественного Совета от 19 марта 2019 г. представлена небольшая информация о работе Совета в 2018 г., включающая только упоминание о деятельности в области здравоохранения, социальной политики, ЖКХ [12]. План работы на 2019 г. включает актуальные для города проблемы, например, обсуждение вопросов об уборке подъездов управляющими организациями или повышении удовлетворенности жителей города качеством услуг, предоставляемых Лянторской городской больницей

[13], однако и здесь речь об общественном контроле деятельности органов местного самоуправления речь не идет. Таким образом, общественный Совет г. Лянтора выступает в большей степени в качестве инструмента достижения общественного согласия при решении важнейших социальных и политических вопросов жизни города, как это и заявлено в Положении, а вопросы осуществления общественного контроля за органами местного самоуправления решаются скорее попутно в ходе текущей деятельности.

Несколько иная ситуация складывается в г. Сургуте, где Положение об общественном совете города включает осуществление общественного контроля в число его основных задач, относя к функциям общественного совета участие в осуществлении общественного контроля в целях соблюдения законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина, учета общественных интересов в отдельных сферах общественных отношений во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления. При этом общественный совет определен в Положении в качестве консультативно-совещательного органа, созданного для оказания содействия органам местного самоуправления и общественности по решению вопросов местного значения [14]. Указанная формулировка близка к характеристике общественных советов при исполнительных органах государственной власти ХМАО – Югры, чей статус определен нормативными документами округа [8, с. 38].

По сравнению с г. Лянтором, формирование состава общественного совета г. Сургута гораздо больше зависит от решения местных властей, поскольку из определенных Положением 18 человек, входящих в городской общественный совет, 6 человек предлагает Глава города, 6 – Председатель Думы города и 6 человек избираются по итогам конкурсного отбора на основании поданных заявок, причем в состав конкурсной комиссии входят уже утвержденные члены Общественного совета [14]. Представленный порядок формирования общественного совета соответствует правилам формирования Общественной палаты РФ и ХМАО – Югры, но на местном уровне он фактически лишает граждан, не входящих в общественные объединения, некоммерческие организации или органы территориального общественного самоуправления, возможности самовыдвижения.

Слабая информационная открытость деятельности общественного совета г. Сургута не дает возможности провести полный анализ его работы, позволяя лишь сделать вывод о существующих проблемах. Так, сам общественный совет был образован только в 2017 г., а из представленных на сайте муниципального образования 14 протоколов его заседаний в 2017–2018 гг. 12 являются протоколами заочных голосований [15]. План работы общественного совета г. Сургута представлен только на 2017–2018 гг. и составлен в соответствии с поступившими предложениями структурных подразделений Администрации города. Ответственными исполнителями в нем тоже указаны преимущественно сотрудники Администрации [16]. Рубрики «Экспертная деятельность общественного совета» и «Мероприятия общественного контроля» на сайте имеются, но никакие данные здесь не представлены. Раздел «Доклады о деятельности общественного совета» включает в себя лишь небольшое количество новостей [17].

Гораздо более информативной является страница Общественной палаты г. Нижневартовска, размещенная на официальном сайте органов местного самоуправления. Общественная палата г. Нижневартовска действует с марта 2017 г., включает в себя 34 человека, в числе которых представители общественных организаций, национально-культурных объединений, профсоюзов, ветеранских организаций и др. Из этого количества только 4 человека выдвигаются главой города, а остальные – общественными, некоммерческими и иными объединениями [18]. Общественная палата г. Нижневартовска, как указывалось ранее, является единственным подобным образованием, действующим в ХМАО – Югре на муниципальном уровне.

Исследователи относят к основным полномочиям муниципальных общественных палат обсуждение и выдвижение общественных инициатив по вопросам местного значения, принятие рекомендаций органам местного самоуправления, проведение общественной экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов, имеющих общественное значение

[3, с. 100]. В Положении об Общественной палате г. Нижневартовска цель ее создания определена как оказание содействия городским органам местного самоуправления в решении важных для населения вопросов экономического и социального развития, подготовке предложений и рекомендаций по вопросам, входящим в сферу деятельности общественного совета, с учетом интересов, защиты прав и свобод граждан и организаций, проживающих и действующих на территории г. Нижневартовска [18].

Данное Положение содержит прямое указание на то, что Общественная палата является субъектом общественного контроля. Осуществление общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления названо здесь в качестве одной из целей ее деятельности. К формам общественного контроля, осуществляемым Общественной палатой г. Нижневартовска, в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» отнесены общественная экспертиза, общественная проверка, общественные обсуждения и общественные слушания [1], однако этот список, по сравнению с текстом закона, не является исчерпывающим.

К сожалению, отчет о работе Общественной палаты г. Нижневартовска за 2018 г. не представлен на сайте. Но доклад о ее деятельности в 2017 г. свидетельствует, что основные направления работы палаты очень обширны [19], и это не только контроль за деятельностью органов местного самоуправления, но и содействие органам власти в выявлении и решении основных проблем в жизни города. Об этом же свидетельствует и план работы Общественной палаты на 2019 г. [20].

В целом проведенный анализ открытой информации о деятельности общественных советов и общественной палаты при органах местного самоуправления ХМАО – Югры свидетельствует, что все эти органы возникли и действуют на основе разных принципов их формирования. Размещенные на сайтах документы дают возможность выявить формальный и неформальный подходы к созданию органов общественного контроля. Однако следует учесть, что процедура формирования общественных советов на муниципальном уровне и их деятельность по осуществлению общественного контроля должны строиться на основе публичности и информационной открытости [5, с. 21], а расширение возможности участия граждан в осуществлении общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления способно повысить эффективность и качество их работы [6].

Сложным остается вопрос о содержании деятельности общественных советов как субъектов общественного контроля. Согласно нормативным документам, основными направлениями деятельности общественных советов, действующих на федеральном уровне, является экспертиза нормативно-правовых актов, мониторинг качества государственных услуг, антикоррупционная деятельность и участие в работе аттестационных и конкурсных комиссий [21, с. 32]. В то же время исследования показали, что даже на уровне субъектов РФ главные направления деятельности остаются иными. Например, общественные советы при органах исполнительной власти Свердловской области в большей степени занимаются информированием граждан о деятельности органов власти. В Челябинской области региональные общественные советы сконцентрировали свое внимание на поддержке гражданских инициатив, в ЯНАО – на повышении открытости деятельности органов власти, а в ХМАО – Югре – на экспертизе нормативно-правовых актов и антикоррупционной работе. Очевидно, что даже в субъектах РФ, входящих в Уральский федеральный округ, не сложилось единого подхода к определению основных направлений деятельности общественных советов на региональном уровне [21, с. 30], поэтому вполне понятно отсутствие единообразия и на уровне муниципальном.

В своей работе реально функционирующие в ХМАО – Югре общественные советы и палаты при органах местного самоуправления вышли за узкие рамки понимания общественного контроля, заметно расширив спектр направлений своей деятельности и став фактической формой взаимодействия власти и общественности в решении вопросов местного значения. Однако именно это определяет важность и значимость их работы, поскольку и сами органы местного самоуправления являются лишь инструментом в решении насущных проблем населения [4, с. 19]. Дальнейшее развитие местного самоуправления предполагает совершенствование

взаимодействия муниципальной власти с населением, и расширение основных направлений деятельности общественных советов должно этому способствовать [2, с. 105]. В то же время существуют проблемы в области информационной открытости общественных советов, поскольку далеко не все данные своевременно размещаются в публичном пространстве.

Заслуживает внимания опыт создания в муниципальных образованиях структур, аналогичных Общественной палате РФ [22, с. 38] и Общественной палате ХМАО – Югры. Исследование показало, что Общественная палата в г. Нижневартовске проводит активную работу, решая вместе с органами местного самоуправления насущные проблемы горожан. Этот опыт может быть расширен на другие муниципалитеты.

На сегодняшний день нередко предлагается создать единую модель деятельности общественных советов в муниципальных образованиях и единый подход к организации и оценке их деятельности. Однако подобная стандартизация, применяемая для оценки деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти, вряд ли может способствовать повышению эффективности работы общественных советов, действующих в муниципалитетах. Внедрение формальных критериев не соответствует сути их работы. Оценить эффективность деятельности общественных советов при органах местного самоуправления могут только сами жители муниципальных образований.

Литература

1. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Рос. газ. 2014. 23 июля.
2. Аносова В. В. Общественные формирования муниципалитетов как форма контроля местной власти // Теория и практика обществен. развития. 2014. № 6. С. 105–107.
3. Антонова Н. А. Развитие общественного контроля в муниципальных образованиях // Конституционализм и государствоведение. 2017. № 2 (10). С. 97–101.
4. Михеев Д. С. Взаимодействие граждан с муниципальными органами как механизм осуществления принципа гласности местного самоуправления // Рос. юстиция. 2012. № 7. С. 17–19.
5. Михеева Т. Н., Маслов Е. В. О роли общественных советов муниципальных образований в осуществлении общественного контроля // Марийск. юрид. вестн. 2016. № 2 (17). С. 18–21.
6. Яичникова Ю. С. К вопросу о субъектах общественного контроля // Марийск. юрид. вестн. 2015. № 1 (12). URL: <https://cyberleninka.ru/> (дата обращения: 04.05.2019).
7. Михеев Д. С. Принцип гласности в свете конституционного права граждан на местное самоуправление // Марийск. юрид. вестн. 2017. № 2 (21). С. 69–72.
8. Ищенко О. В. Информационная открытость деятельности общественных советов при органах исполнительной власти ХМАО – Югры // Вестник СурГУ. 2017. № 3 (17). С. 37–43.
9. Дьякова Е. Г. Общественные советы в системе институтов гражданского общества: формирование и функции // Науч. ежегод. Ин-та философии и права УРО РАН. 2016. Т. 16, № 4. С. 33–44.
10. Положение о городском общественном совете. URL: <http://www.admlyantor.ru/> (дата обращения: 10.03.2019).
11. Протокол № 13 организационного заседания городского общественного Совета от 25.12.2017 года. URL: <http://www.admlyantor.ru/> (дата обращения: 10.03.2019).
12. Протокол № 17 организационного заседания городского общественного Совета от 19.03.2019 года. URL: <http://www.admlyantor.ru/> (дата обращения: 24.05.2019).
13. План работы городского общественного совета на 2019 г. URL: <http://www.admlyantor.ru/> (дата обращения: 10.03.2019).

14. Положение об общественном совете города Сургута. URL: <http://admsurgut.ru/> (дата обращения: 12.04.2019).
15. Протоколы. URL: <http://admsurgut.ru/> (дата обращения: 11.04.2019).
16. План работы общественного совета на 2017–2018 годы. URL: <http://admsurgut.ru/> (дата обращения: 10.03.2019).
17. Администрация города Сургута : официал. портал. URL: <http://admsurgut.ru/> (дата обращения: 10.05.2019).
18. Положение об Общественной палате города Нижневартовска. URL: <https://www.n-vartovsk.ru/> (дата обращения: 10.03.2019).
19. Доклад о деятельности Общественной палаты города Нижневартовска в 2017 году. URL: <https://www.n-vartovsk.ru/> (дата обращения: 10.03.2019).
20. План работы Общественной палаты г. Нижневартовска на 2019 год. URL: <https://www.n-vartovsk.ru/> (дата обращения: 10.04.2019).
21. Дьякова Е. Г. Общественные советы при органах исполнительной власти субъектов федерации: как выполняется функция общественного контроля // Дискурс-Пи. 2016. № 2 (23). С. 28–33.
22. Антонова Н. А. Общественные палаты муниципальных образований и их роль в развитии местного самоуправления // Марийск. юрид. вестн. 2016. № 4 (19). С. 37–40.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ И ПОДХОДЫ ВНУТРЕННЕГО АУДИТА В КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

ORGANIZATIONAL PRINCIPLES AND APPROACHES OF INTERNAL AUDIT IN CREDIT INSTITUTIONS

В статье рассмотрена специфика внутреннего аудита в кредитных организациях. Предложены состав, формы, порядок представления отчетов внутреннего аудита о результатах оценки объектов, к которым отнесены системы управления рисками и достаточности капитала, внутреннего контроля, корпоративного контроля и стратегии банка.

The article describes features of an internal audit in credit institutions. The composition, forms, and the procedure for submission of reports by the internal audit with results assessment are proposed. The composition includes such systems as risk management and capital sufficiency, internal control, corporate oversight, and bank's strategy.

Ключевые слова: внутренний аудит, принцип организации, внутренние документы, информационный обмен, коммуникационные связи.

Keywords: internal audit, organization principle, internal documents, information exchange, communication links.

В процессе организации деятельности службы внутреннего аудита кредитной организации должно быть обеспечено выполнение нормативных требований, к которым отнесены постоянство деятельности, независимость и беспристрастность службы внутреннего аудита, профессионализм внутренних аудиторов. Кроме того, для службы должны быть созданы условия для беспрепятственного и эффективного осуществления ею своих функций [7]. Целью внутреннего банковского аудита является комплексная оценка его объектов, определяющая одну из ключевых функций внутреннего аудита – оценочную. Обеспечение комплексной реализации оценочной функции внутреннего аудита обуславливает необходимость определения организационных принципов и подходов его осуществления. основополагающим условием обеспечения независимой деятельности и эффективной реализации оценочной функции внутреннего аудита является организация на основе двойственности его подчинения: функциональное – совету директоров (наблюдательному совету) в силу подотчетности, а также административное – исполнительным органам кредитной организации в силу организационно-административного подчинения.

На первый взгляд, подобный подход к организации внутреннего аудита можно рассматривать как противоречие, однако, по нашему мнению, именно разделение подотчетности внутреннего аудита позволяет обеспечить решение задач комплексной аудиторской оценки на основе независимости и на условиях беспрепятственного осуществления им своих функций. Следовательно, можно предположить, что принцип двойственности подчинения является основным при организации внутреннего аудита.

В целях подтверждения указанной гипотезы обратимся к анализу трудов российских ученых. Вопросам организации внутреннего аудита посвящены работы Б. А. Аманжоловой [1], В. В. Бурцева [2], О. В. Курныкиной [4], Г. В. Максимовой [5], В. А. Маняевой [6], В. А. Пискунова [8]. По мнению научного сообщества, к основным факторам, которые влияют на выбор способов организации службы внутреннего аудита, можно отнести факторы, связанные с характером и масштабами деятельности кредитной организации. Организационные подходы при создании структуры внутреннего аудита могут быть различными, при этом для эффективной работы должен быть обеспечен принцип его независимости. Каждая кредитная организация свободна при выборе организации контрольной системы, однако при ее разработке необходимо учитывать соответствующие требования Центрального банка [7].

Традиционно выделяют три формы организации внутреннего аудита: централизованную, децентрализованную и смешанную [3]. Централизованная форма организации позволяет создать головную структуру внутреннего аудита с передачей ей всех необходимых функциональных полномочий. При этом устанавливается подотчетность службы внутреннего аудита коллегиальному органу управления – совету директоров. Подобная организация достаточно универсальна и применима как для небольших банков, так и для кредитных организаций, имеющих филиалы.

В крупных банках с развитой филиальной структурой применяется децентрализованная форма, которая позволяет организовать службу внутреннего аудита и в головной компании, и в ее подразделениях, включая филиалы. При подобной организации внутреннего аудита устанавливается его подотчетность совету директоров в головной компании, в филиальной сети внутренний аудит подчинен исполнительным органам и функционально подотчетен совету директоров. Внутренний аудит наделяется всеми необходимыми компетенциями и полномочиями.

При смешанной форме организации службы внутреннего аудита создаются в головной компании и не во всех, а только в ее крупных филиалах либо их региональных представительствах. Вариант смешанной формы организации наиболее приемлем для крупных кредитных организаций с филиальной структурой.

Анализ форм организации службы внутреннего аудита в кредитных организациях дает основания полагать, что с учетом соответствующих требований регулятора при ее организации всегда будет существовать двойственность подчинения указанного подразделения: функциональное – совету директоров, административное – исполнительным органам кредитной организации. Указанная специфика организации, при которой служба внутреннего аудита подотчетна коллегиальному органу – совету директоров, позволяет гарантировать, что ее деятельность будет осуществляться независимо от исполнительных органов (рис. 1).



Рис. 1. Структура подчинения и подотчетности службы внутреннего аудита

Таким образом, справедливо утверждение, что структура подчинения и подотчетности службы внутреннего аудита, основанная на двойственности подчинения, является организационным принципом внутреннего аудита в контексте реализации его оценочной функции.

Реализация указанного принципа внутреннего аудита может быть обеспечена применением определенных организационных подходов, под которыми следует рассматривать нормативное регулирование внутреннего аудита, информационный обмен и коммуникационные связи между службой внутреннего аудита и органами управления кредитной организации, которые позволяют всесторонне реализовать оценочную функцию.

Анализ нормативных документов внутреннего аудита, правовой базы, проведенный в рамках исследования, посвященного оценочному внутреннему аудиту, позволяет прийти к следующим выводам:

1. Внешнее нормативно-правовое обеспечение банковской контрольной деятельности вполне достаточно для формирования внутренней базы регламентов по вопросам осуществления внутреннего контроля. Какие-либо пробелы в законодательстве, которые могли бы создавать препятствия для построения системы внутренних нормативных документов банка по вопросам осуществления внутреннего контроля и аудита, отсутствуют [10].

2. Российское законодательство и нормативные документы Центрального Банка России за последние три года претерпели кардинальные изменения. Эти изменения существенным образом затрагивают зону банковского управления, управления рисками, а также осуществления внутреннего контроля и влекут необходимость трансформации внутренних документов кредитных организаций, регулирующих контрольную деятельность. Законодательно определено, что служба внутреннего аудита должна оценивать качество исполнения стратегических планов развития банка, что полностью совпадает с принципами Базельского комитета, декларирующими необходимость интегрированной оценки при проведении риск-ориентированного аудита систем управления рисками, внутреннего контроля и управления. Для органов управления банками и их контрольных служб указанные изменения оформлены в «дорожную карту», опорными точками которой стали определение цели, места, роли контрольных служб банка, в том числе роли службы внутреннего аудита в решении стратегических задач; решение вопроса перестройки служб внутреннего аудита с учетом изменения функциональных требований и технологии их работы [9, 10].

3. Существует достаточное количество общих, «рамочных документов», описывающих политику, принципы, а также требования к системам внутреннего контроля и аудита. Однако анализ документов позволяет сделать вывод о недостатке регламентов, определяющих требования к порядку и процедурам осуществления внутреннего аудита, и об отсутствии нормативно установленных стандартов его осуществления в кредитных организациях. Международные профессиональные стандарты внутреннего аудита, разработанные Институтом внутреннего аудита (ИВА), также не содержат необходимой «детализации» в части определения порядка осуществления функций внутреннего аудита. Кроме того, в Российской Федерации указанные стандарты не закреплены на нормативном уровне, в том числе и для кредитных организаций. Различие российского права и законодательства, под которое составлялись эти стандарты, является одной из главных причин, влияющих на ограниченное их внедрение в практику подразделений внутреннего аудита. Пробелы в корпоративном управлении отрицательно влияют на внедрение указанных стандартов [9, 10].

Для повышения качества и эффективности служб внутреннего аудита кредитной организации необходимо определить организационно-методические основы и разработать систему нормативных документов, регламентирующих правила и порядок осуществления их деятельности. К подобным внутренним документам службы внутреннего аудита необходимо отнести, в том числе следующие:

- методики формирования планов проведения внутреннего аудита, разработанные на основе риск-ориентированных подходов;
- методики оценки систем управления рисками, достаточности капитала, внутреннего контроля и управления кредитной организацией;
- методики определения критериев оценки систем управления рисками, контроля и управления, которые должны быть утверждены компетентными органами управления;
- состав отчетов службы внутреннего аудита, представляемых совету директоров (наблюдательному совету) и исполнительным органам;
- стандарты деятельности контрольных подразделений и критерии оценки соответствия деятельности контрольных подразделений установленным стандартам.

В этой связи очевидна необходимость разработки и систематизации внутренних документов и стандартов, регулирующих внутренний аудит. Данный вопрос должен быть обязательно решен органами управления кредитной организации в целях выработки гарантии качественной и эффективной организации управления рисками, контроля и управления.

Возможность оценки советом директоров эффективности и работоспособности контрольной системы банка может быть обеспечена информацией, получаемой им от исполнительных органов и службы внутреннего аудита. Служба внутреннего аудита отчитывается перед исполнительными и наблюдательными органами банка, представляя:

- в рамках контрольной функции – отчеты по итогам проведенных проверок;
- в рамках оценочной функции – отчеты об оценках прогнозных значений стратегических показателей, эффективности работы систем управления рисками, достаточности капитала, внутреннего контроля и управления кредитной организацией.

Объектами аудита при осуществлении контрольной функции являются банковские операции и деятельность кредитной организации в целом. Отчеты по результатам проведенных проверок представляются исполнительным органам банка.

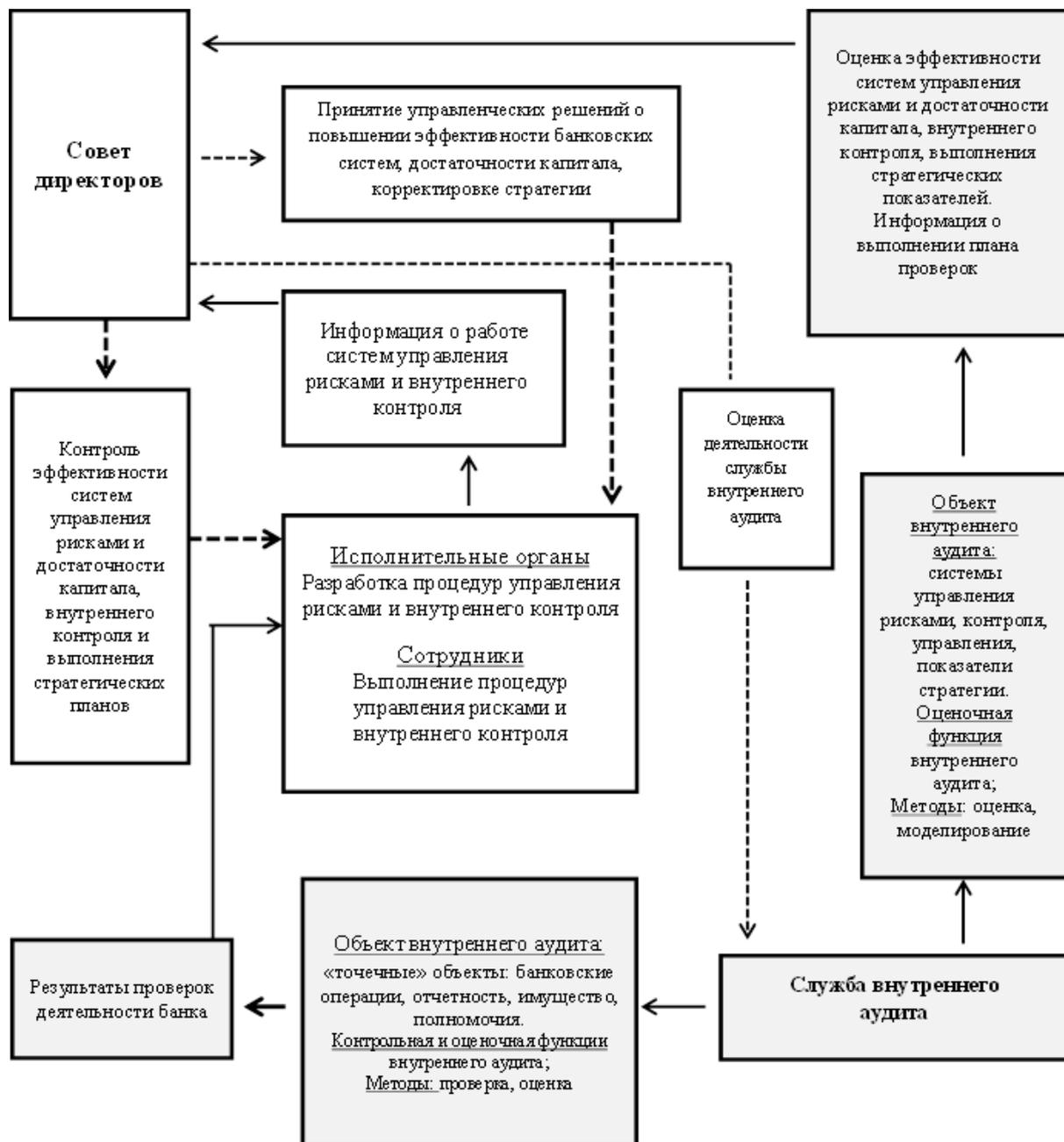


Рис. 2. Порядок информационного обмена при выполнении оценочной функции внутреннего аудита в кредитной организации

При осуществлении оценочной функции объектами аудита являются системы управления рисками, достаточности капитала, внутреннего контроля и управления кредитной организацией. Отчеты об оценке представляются совету директоров (наблюдательному совету) в установленном порядке для аккумуляции информации с информацией, полученной от исполнительных органов о функционировании систем управления рисками, а также эффективности системы внутреннего контроля (рис. 2). Полученная советом директоров информация является основой для принятия управленческих решений и улучшения системы внутреннего контроля. Совет директоров также получает от службы внутреннего аудита информацию о выполнении плана проверок.

Состав отчетов, представляемых службой внутреннего аудита кредитной организации совету директоров (наблюдательному совету), критерии и возможные результаты оценки ими системы управления рисками, достаточности капитала, внутреннего контроля, управления и стратегии кредитной организации представлены в таблице.

Предложенный состав отчетов обеспечивает возможность принятия советом директоров (наблюдательным советом) решений, направленных на достижение целей кредитной организации, определенных нормативными и внутренними документами. При этом в основе принятия соответствующих управленческих решений лежат оценки состояния системы управления рисками и достаточности капитала, внутреннего контроля, управления, показателей стратегического развития кредитной организации, основанные на принципе контроля отклонений фактического состояния исследуемого объекта от установленных критериев оценки и нормативных значений.

Таблица

Состав отчетов службы внутреннего аудита кредитной организации

Состав отчетов	Критерии оценки	Возможные результаты оценки
Объект внутреннего аудита: система управления рисками и достаточности капитала кредитной организации		
Отчет об оценке уровня рисков (совокупного риска, уровня значимых и потенциальных рисков)	Оценочные шкалы уровня рисков, предусмотренные внутренними регламентами кредитной организации по управлению рисками и достаточности капитала, а также лимиты совокупного риска и значимых рисков утверждаются советом директоров. <i>Лимиты отклонений</i> – максимально возможные величины отклонений от шкал рисков (по видам рисков)	Анализ отчетов службы внутреннего аудита об оценке уровня значимых рисков. Сравнение и анализ оценочных уровней рисков в отчетах с установленными границами и лимитами риска, оценка качества управления и методов контроля за значимыми рисками и влияния этих рисков на размер собственных средств (капитала). В случае несоответствия уровня совокупного и значимых рисков, а также достаточности капитала допустимым значениям советом директоров принимаются решения о мерах реагирования на повышение рисков
Отчет об оценке стресс-тестирования значимых банковских рисков	Сценарии стресс-тестирования значимых и потенциальных банковских рисков утверждаются советом директоров. <i>Лимиты отклонений</i> – максимально допустимые величины параметров и критериев стресс – тестов по видам рисков	Анализ отчетов службы внутреннего аудита об оценке стресс-тестирования значимых банковских рисков; анализ существенности влияния значимых рисков на норматив достаточности капитала и устойчивость кредитной организации. Анализ существенности влияния значимых рисков на ликвидность кредитной организации. В случае существенных отклонений или приближения результатов стресс-тестов к допустимым границам отклонений совет директоров должен принять решение о мерах реагирования в отношении восстановления устойчивости кредитной организации

Окончание таблицы

Состав отчетов	Критерии оценки	Возможные результаты оценки
Отчеты об оценке системы управления рисками и достаточности капитала	<p>Оценочные шкалы уровня рисков, предусмотренные внутренними регламентами банка по управлению рисками, а также лимиты совокупного и значимых рисков; лимиты достаточности собственных средств (капитала) банка в разрезе значимых рисков; оценочные шкалы процедур внутреннего контроля по рискам утверждаются советом директоров.</p> <p><i>Лимиты отклонений</i> – максимально возможные величины отклонений от шкал рисков.</p>	<p>Анализ отчетов службы внутреннего аудита об оценке системы управления рисками и достаточности капитала. Сравнение и анализ оценочных уровней рисков, размера и достаточности капитала в отчетах с установленными границами и лимитами риска, а также состояния контроля над ними.</p> <p>В случае несоответствия уровня совокупного и значимых рисков допустимым значениям, а также несоответствия оценки процедур контроля советом директоров принимаются решения о мерах реагирования на повышение рисков и снижение показателя достаточности капитала.</p> <p>В случае существенных отклонения от установленных лимитов отклонений советом директоров принимаются решения о мерах реагирования на повышение рисков и несоответствие системы контроля</p>
Объект внутреннего аудита: система внутреннего контроля кредитной организации		
Отчет о мониторинге системы внутреннего контроля	<p>Группы индикаторов по бизнес-направлениям утверждаются советом директоров.</p> <p><i>Лимит отклонений</i> – максимально возможные величины отклонений от индикаторов</p>	<p>Анализ отчетов внутреннего аудита о мониторинге системы внутреннего контроля, анализ отклонений от установленных лимитов отклонений и причин недостатков внутреннего контроля.</p> <p>В случае существенных отклонений от установленных индикаторов советом директоров принимаются решения о мерах реагирования на превышение установленных пороговых значений индикаторов, рост связанных с этим рисков, недостатков контроля по оцениваемому направлению</p>
Отчет об оценке системы внутреннего контроля	<p>Оценочные шкалы состояния внутреннего контроля утверждаются советом директоров.</p> <p><i>Лимит отклонений</i> – максимально возможная величина отклонений от показателей шкалы</p>	<p>Анализ отчетов службы внутреннего аудита об оценке системы внутреннего контроля, ее достаточности для покрытия рисков, присущих деятельности кредитной организации.</p> <p>В случае существенных отклонений от установленных лимитов советом директоров принимаются решения о мерах по повышению эффективности внутреннего контроля</p>
Объект внутреннего аудита: система управления и стратегические целевые показатели кредитной организации		
Отчеты об оценке системы управления	<p>Оценочные шкалы состояния системы управления утверждаются советом директоров.</p> <p><i>Лимит отклонений</i> – максимально возможная величина отклонений от шкалы</p>	<p>Анализ отчетов службы внутреннего аудита об оценке системы управления. В случае существенных отклонений от установленных лимитов советом директоров принимаются решения о мерах приведения системы управления в соответствии с нормативными требованиями</p>
Отчет об оценке реализации целевых показателей бизнес-плана стратегического развития	<p>Показатели бизнес-плана стратегического развития и финансовой устойчивости утверждаются советом директоров.</p> <p><i>Лимит отклонений</i> – максимально возможная величина отклонений от показателей плана стратегического развития и финансовой устойчивости</p>	<p>Анализ отчетов службы внутреннего аудита об оценке реализации целевых показателей бизнес-плана стратегического развития и показателей финансовой устойчивости. В случае существенных отклонений от установленных лимитов отклонений советом директоров принимаются решения о мерах реагирования на снижение финансовой устойчивости кредитной организации</p>

Примечание: составлено автором.

Литература

1. Аманжолова Б. А., Зайцева О. П. Перспективное направление развития корпоративного внутреннего контроля на основе сегментарного подхода // Сиб. финанс. шк. Новосибирск. 2013. № 6 (101). С. 65–69.
2. Бурцев В. В. Организация системы внутреннего контроля коммерческой организации. М. : Экзамен, 2000. 320 с.
3. Коновалова О. М. Внутренний контроль в многопрофильном коммерческом банке Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук. М., 2008. 177 с.
4. Курныкина О. В. Особенности внутреннего аудита в кредитной организации в кризисных условиях // Изв. Оренбург. гос. аграр. ун-та. 2010. № 28 (1). С. 144–147.
5. Максимова Г. В. Внутренний аудит: развитие стратегического планирования проверок // Изв. Иркут. гос. эконом. акад. 2014. № 1. С. 35–39.
6. Маняева В. А., Фадеева А. А. Формирование и оценка внутреннего контроля экономического субъекта // Вестн. Самар. гос. эконом. ун-та. 2014. № 9 (119). С. 81–85.
7. Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах : положение Центр. Банка Рос. Федерации от 16.12.2003 № 242-П // СПС «КонсультантПлюс».
8. Пискунов В. А. Позиционирование стратегического аудита в системе корпоративного управления // Вестн. Самар. гос. эконом. ун-та. 2014. № 12 (122). С. 129–132.
9. Тимофеева Н. В. Внутренний контроль и аудит в коммерческих банках: нормативное регулирование // Вестник Сургут. гос. ун-та. 2015. № 1 (7). С. 46–53.
10. Тимофеева Н. В. Оценочная функция внутреннего аудита в кредитных организациях: совершенствование теории и практики : дис. ... канд. экон. наук. Самара, 2018. 218 с.

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 343.35(470)

*Гребнева Н. Н., Андрушак А. В.
Grebneva N. N., Andrushak A. V.*

О ПРОЗРАЧНОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ: АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ВОЗМОЖНОСТИ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ

ABOUT TRANSPARENCY OF ANTI-CORRUPTION EXAMINATION: ANALYSIS OF CURRENT LEGISLATURE AND PRACTICAL FEASIBILITY

В статье дается обзор действующего международного и российского законодательства по закреплению и определению принципа прозрачности проведения антикоррупционной экспертизы, представлены результаты анализа сайтов федерального и местного уровней публичной власти на предмет выполнения требований простоты работы с ними и прозрачности проведения антикоррупционной экспертизы независимыми экспертами, выявлены причины низкой активности независимых экспертов, внесены предложения по улучшению их работы.

The article provides an overview of the current international and Russian legislation on consolidation and definition of the principle of transparency in the anti-corruption examination. Some federal and local websites regarding compliance with the requirements for the simplicity of working with the site and transparency of anti-corruption examination by independent experts are analyzed. Moreover, the reasons for the low activity of independent experts are identified and specific proposals for their work improvement are made.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, независимый эксперт, законодательство, принцип прозрачности.

Keywords: anti-corruption examination, independent expert, legislation, the principle of transparency.

В настоящее время в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, по сведениям Департамента государственной гражданской службы и кадровой политики ХМАО – Югры (далее – Департамент), свою деятельность осуществляют 57 независимых экспертов, получивших аккредитацию Министерства юстиции Российской Федерации на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Однако активность независимых экспертов по проведению данного вида экспертиз очень низкая (по сведениям того же Департамента, несколько экспертиз в год проводят в Югре только 3 независимых эксперта). В Департаменте полагают, что это связано с недостаточной информированностью экспертов о механизмах проведения независимой антикоррупционной экспертизы. Согласившись с такой постановкой проблемы, проанализируем действующее в России законодательство, регулирующее вопросы производства антикоррупционной экспертизы в целом и независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в частности, установив прозрачность указанного действия и выявив проблемы, мешающие независимым экспертам осуществлять свою деятельность в полном объеме.

Полагаем, что начать анализ проблемы необходимо с обзора норм международного права. Так, в п. 1 ст. 5 Конвенции ООН против коррупции закреплён принцип прозрачности государственной политики противодействия коррупции, а также определено, что «каждое Го-

сударство-участник, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности» [1]. Пункт третий этой же статьи закрепляет следующее: «...каждое Государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней» [1].

В свете международного законодательства ст. 3 российского закона «О противодействии коррупции» среди основных принципов противодействия закрепляет «открытость и публичность деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [2]. В ст. 6 указанного закона говорится о профилактике коррупции, а проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов названо одной из основных мер данного процесса. Следует полагать, что деятельность по организации и проведению антикоррупционной экспертизы должна основываться на принципах прозрачности и открытости.

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [3] устанавливает основные принципы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: принцип открытости и принцип доступности информации [3]. Информация предоставляется этими органами «неограниченному кругу лиц посредством ее размещения в сети «Интернет» в форме открытых данных» [3]. Таким образом, каждый государственный орган и орган местного самоуправления должен иметь официальный сайт, содержащий информацию о своей деятельности, принятых нормативных актах и их проектах, возможности проведения антикоррупционной экспертизы документов, принимаемых этим органом публичной власти.

Легального определения прозрачности при проведении исследуемого нами вида экспертиз в действующем российском законодательстве нет. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Закон № 172-ФЗ), перечисляя принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), не упоминает о принципе открытости и прозрачности проведения экспертизы [4]. Но в ст. 5 Закона № 172-ФЗ сказано, что «институты гражданского общества и граждане Российской Федерации могут <...> за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы имеет рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов» [4]. Основываясь на этих положениях федерального закона, можно сформулировать вывод, что прозрачность проведения антикоррупционной экспертизы предопределяется необходимостью раскрытия всех сведений о порядке и процессе подготовки и проведения данного вида экспертизы.

В содержании приведенных выше положений статьи Закона № 172-ФЗ, на наш взгляд, кроется одна из основных проблем пассивности независимых экспертов. Эксперт должен проводить экспертизу за счет собственных средств, тратя значительное количество своего времени на подготовку заключения, но его не поощряют за это. На необходимость материального и нематериального стимулирования экспертов указывают многие авторы [5]. Целый перечень возможностей этих видов стимулирования предлагает в своем исследовании В. Ю. Туранин

[6, с. 36–37]. По нашему мнению, решением проблемы материального и нематериального стимулирования экспертов должно заняться Министерство юстиции России. Возможный вариант решения проблемы: по результатам эффективности работы эксперта соответствующий территориальный орган Министерства юстиции России определяет ему годовое вознаграждение. Показатели эффективности также должны быть прозрачными и однозначно определенными в регламентирующих правовых актах Министерства юстиции России. Вместе с тем должны быть обеспечены гарантии независимости экспертов, в том числе и от позиции Управления Министерства юстиции по субъекту РФ, осуществляющего внешнюю служебную антикоррупционную экспертизу в ряде случаев. В качестве общего правила обеспечения независимости выступает требование, согласно которому в качестве экспертов при проведении независимой научной экспертизы «не могут выступать лица, принимавшие участие в подготовке соответствующего проекта нормативного правового акта» [7, с. 137].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [8], в которых определяется порядок направления независимым экспертом своего заключения разработчику нормативного акта (его проекта), а также дачи мотивированного ответа эксперту, в котором отражается учет результатов независимой антикоррупционной экспертизы. Полагаем, что копий этих двух указанных документов будет вполне достаточно для определения объема и эффективности работы независимого эксперта при исчислении размера вознаграждения.

Кроме того, считаем необходимым отметить, что Конвенция ООН против коррупции, рассматривая вопрос об участии общества в борьбе с коррупцией, определяет, что данное участие следует укреплять, применяя следующую меру: «уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции» [1]. Поощрение может быть не только материальным, но и моральным. Считаем, что если не начать комплексно менять отношение государства к работе независимых экспертов, то, как верно отмечают Н. А. Филиппова и А. А. Захаров применительно к муниципальным нормативным правовым актам и их проектам, «следует прогнозировать постепенное замещение независимой антикоррупционной экспертизы проектов муниципальных правовых актов оценкой регулирующего воздействия проектов муниципальных актов. Ее готово предложить органам местного самоуправления предпринимательское сообщество, лоббирующее свои интересы» [9, с. 138].

Перейдем к анализу прозрачности проведения антикоррупционной экспертизы на примере конкретных сайтов органов государственной власти и местного самоуправления.

В первую очередь, хотелось бы обратить внимание на Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. Данный портал очень удобен и прост в обращении, в том числе для проведения независимой антикоррупционной экспертизы. Ежедневно на портале размещаются для обсуждения в среднем более 55 тысяч нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти. Для каждого проекта имеется информация о стадии его рассмотрения, дате начала и окончания общественного обсуждения, дате начала и окончания проведения независимой антикоррупционной экспертизы, длительности ее проведения, адресе электронной почты для получения заключений экспертов. Заключение эксперт легко может прикрепить к обсуждаемому проекту и отправить разработчику. В среднем длительность проведения антикоррупционной экспертизы по отдельным проектам устанавливается от 7 до 16 дней. Считаем минимальный срок (7 дней) очень коротким для анализа материала и составления заключения, его целесообразно увеличить до 15 дней; соответственно, может быть увеличен и максимально допустимый срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы. Исследование статистических сведений, зафиксированных на портале, позволило отметить интересную особенность: количество просмотров проектов документов доходит до 909, а количество комментариев по всем проектам равняется нулю. Это говорит либо о гражданской пассивности наших граждан, либо о нежелании размещать на сайте данные комментарии.

В том же ключе проанализируем официальный сайт Администрации города Сургута. Сразу следует отметить, что найти документы, подлежащие антикоррупционной экспертизе, не так уж и просто. На главной странице сайта надо открыть вкладку «Городская власть», затем «Законодательная карта», в объемной таблице найти указатель «Проекты документов», и только в ней можно увидеть проекты правовых актов, подлежащих экспертизе. Скачать проект документа не составляет труда, можно также увидеть даты начала и окончания антикоррупционной экспертизы (как правило, это промежуток всего в шесть дней), но вот отправка заключения независимого эксперта разработчику проекта опять вызывает трудности. В разделе «Исполнитель» указаны только наименование управления, номер телефона и лишь в некоторых случаях дан адрес электронной почты. Дальнейшая судьба заключения, сделанного по итогам проведения независимой антикоррупционной экспертизы, эксперту и общественности неизвестна. Иными словами, результаты рассмотрения заключений экспертов не отражаются в интернете на официальных сайтах органов. На эту проблему применительно ко всем субъектам Российской Федерации, образующим Уральский федеральный округ, уже указывал В. В. Кульчевский [10, с. 490]. Нарушения, допускаемые федеральными министерствами при осуществлении независимой антикоррупционной экспертизы правовых актов, достаточно полно исследовал А. Н. Коробкин, классифицировав их по трем группам [11, с. 62–64].

Однако указанные замечания к законодательству, организации и структуре официальных сайтов органов публичной власти, дефициту прозрачности в процессе проведения независимой антикоррупционной экспертизы и опубликования ее результатов не являются основными причинами низкой активности независимых экспертов. Скорее надо говорить о целом их комплексе, включающем отсутствие поощрения экспертов, их недостаточную компетентность в использовании современных методик проведения экспертиз, в том числе, как указывают некоторые авторы, необходимость совершенствования самих методик проведения антикоррупционной экспертизы [12, с. 144].

Проблема пассивности независимых экспертов существует не только в ХМАО – Югре, но и во всех субъектах Российской Федерации, и решать ее надо не только на региональном, но и на федеральном уровне. Таким образом, считаем необходимым:

- 1) законодательно закрепить возможность материального вознаграждения и нематериального стимулирования независимого эксперта по результатам оценки эффективности его работы;
- 2) увеличить минимальный срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы до 15 дней;
- 3) внести в постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 дополнение об обязательном размещении на сайте государственного органа и органа местного самоуправления информации о результатах рассмотрения заключений независимых экспертов.

Литература

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собр. законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.
2. О противодействии коррупции : федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) // Собр. законодательства РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228.
3. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федер. закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собр. законодательства РФ 2009. № 7. Ст. 776.
4. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) // Собр. законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

5. Андрюхина О. В. Правовые аспекты законодательного регулирования независимой антикоррупционной экспертизы: проблемы, стратегия, изменения // Юрид. техника. 2015. № 9. С. 96–97.
6. Туранин В. Ю. О необходимости стимулирования независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Рос. юстиция. 2018. № 2. С. 35–37.
7. Казанцев М. Ф. Региональное законодательство России: проблема качества. Екатеринбург : УрО РАН, 2009. 330 с.
8. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // Собр. законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 108.
9. Филиппова Н. А., Захаров А. А. Антикоррупционная экспертиза проектов муниципальных правовых актов: правовое регулирование и проблемы организации // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики России в области противодействия коррупции : сб. по итогам 2-й Всерос. науч. конф. Екатеринбург, 2016. С. 132–142.
10. Кульчевский В. В. Независимая антикоррупционная экспертиза как форма демократии соучастия // Науч. ежегодник Ин-та философии и права УрО РАН. 2012. Вып. 12. С. 487–494.
11. Коробкин А. Н. Проблемы осуществления независимой антикоррупционной экспертизы // Журн. рос. права. 2012. № 9. С. 60–65.
12. Цирин А. М. Антикоррупционная экспертиза в России и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование // Журн. зарубеж. законодательства и сравнит. правоведения. 2018. № 4. С. 138–145.

УДК 349.3:369

Анбрехт Т. А., Демко А. А.
Anbrekht T. A., Demko A. A.

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

REALIZATION OF CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZENS TO PENSION INSURANCE UNDER REFORM OF PENSION SYSTEM

В условиях проведения пенсионной реформы вопросы соблюдения конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение требуют своего пристального внимания. В статье представлен анализ механизма реализации гражданами конституционного права на пенсионное обеспечение при изменении одного из важнейших параметрических показателей пенсионной системы – пенсионного возраста. Особое внимание уделяется правовым позициям Конституционного суда РФ по вопросам повышения пенсионного возраста.

In the context of the pension reform, the issues of observance of the constitutional rights of citizens to the pension insurance require close attention. The article presents an analysis of the mechanism for the implementation by citizens of the constitutional right to pension in the face of a change in one of the most important parametric indicators of the pension system that is the retirement age. Special attention is paid to the legal propositions of the Constitutional Court of the Russian Federation regarding the retirement age increase.

Ключевые слова: конституционное право на социальное обеспечение, пенсионная реформа, пенсионное обеспечение, пенсионный возраст, страховой стаж, страховая пенсия по старости, досрочная страховая пенсия по старости.

Keywords: constitutional right to social security, pension reform, pension insurance, retirement age, pension insurance record, old-age insurance pension, early old-age pension.

Пенсионная система Российской Федерации в очередной раз за последние двадцать лет находится в процессе реформирования. В этот раз происходящие преобразования коснулись изменения пенсионного возраста, что в перспективе, безусловно, скажется на реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение по старости. Следует отметить, что преобразования, осуществляемые в ходе пенсионной реформы, имели в основном ситуационный характер, были направлены на решение проблемы финансовой неустойчивости Пенсионного фонда Российской Федерации (далее – ПФР) и не привели в конечном итоге к созданию стабильной и адекватной современным реалиям пенсионной системы.

Вместе с тем конституционное право на социальное обеспечение является значимым для большинства граждан Российской Федерации. По результатам социологического исследования, проведенного с 20 ноября по 12 декабря 2017 г. в каждом из 85 субъектов Российской Федерации фондом «Общественное мнение», право на социальное обеспечение, пенсионные выплаты и социальное страхование как приоритетное право граждан отметили 46 % опрошенных лиц, причем особенно большое значение оно имеет для неработающих пенсионеров (60 %) [1].

Повышение пенсионного возраста, исходя из ст. 19, 39 и 55 Конституции Российской Федерации, не должно приводить к отмене или умалению конституционного права на социальное обеспечение по возрасту, находящегося под защитой конституционных принципов равенства и справедливости.

Нормативные ориентиры для определения пенсионного возраста содержатся в международно-правовых актах, которые вместе с тем не препятствуют учету особенностей демографических и социально-экономических условий государства. Так, Конвенция Международной

организации труда № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (ратифицирована Федеральным законом от 3 октября 2018 г. № 349-ФЗ, включая раздел V «Обеспечение по старости») в ст. 26 предусматривает необходимость социального обеспечения по старости не позднее, чем после достижения гражданином 65 лет или такого старшего возраста, который может быть определен компетентными властями с должным учетом работоспособности пожилых лиц в данной стране [2].

Увеличение финансовой зависимости пенсионной системы Российской Федерации от соотношения численности между лицами трудоспособного возраста и пенсионерами, неспособность ПФР в связи с этим выполнить финансовые обязательства по выплате пенсий привели к необходимости очередного витка пенсионной реформы в 2018 г. и к повышению пенсионного возраста для граждан нашей страны.

Следует напомнить, что последствия демографического кризиса 90-х годов были очевидны и на момент начала реформы в 1998 г. Нивелировать их планировалось без повышения пенсионного возраста за счет создания системы пенсионных накоплений и предоставления возможности гражданам управлять накопительной частью своей пенсии [3, ст. 2239]. Однако, заинтересовав граждан в формировании собственных пенсионных накоплений, государство не смогло выполнить обязательства по их выплате. Уже в 2013 г. стало понятно, что ПФР не обладает достаточными средствами, чтобы осуществлять выплату накопительной части трудовой пенсии гражданам, имеющим на нее право. Выходом из создавшейся ситуации стало внесение принципиальных изменений в действующее пенсионное законодательство, ограничивающее права граждан на накопительную пенсию, а также введение моратория на формирование пенсионных накоплений за счет части страховых взносов. Произошедшие изменения также фактически лишили большинство граждан пенсионных накоплений и подорвали доверие к пенсионной системе в целом.

Еще одним шагом пенсионной реформы, предшествующим повышению пенсионного возраста, стал переход на исчисление страховой пенсии по старости на основании суммы присвоенных баллов и стоимости одного балла. По мнению многих специалистов, он был ошибочным. Это признает и заместитель председателя правительства РФ Татьяна Голикова, говоря о том, что «балльная формула так и не заработала в полном объеме, что она сложна для понимания, неочевидна и непонятна» [4]. Фактически такая система начисления пенсии полностью разрушает зависимость размера пенсии от продолжительности страхового стажа и размера заработной платы и снижает интерес граждан к формированию будущей пенсии. Следует согласиться с мнением д. ю. н. М. Б. Напсо о том, что балльная система начисления пенсии запутанна, она разубеждает как самих застрахованных, так и работодателей в необходимости участия в системе пенсионного страхования, демотивирует их выбор в пользу легальной трудовой деятельности и надлежащего исполнения обязанности по уплате страховых взносов [4].

В результате многолетней реформы пенсионная система так и не вышла из кризиса и, как отметил Президент РФ в своем обращении к гражданам страны 29 августа 2018 г., «ресурсов для пополнения бюджета ПФР хватит приблизительно на 7–10 лет, а дальше у государства не будет денег для регулярной индексации пенсий, а затем и сама регулярная выплата пенсий может стать проблемой, как это уже и было в 90-е» [5]. Повышение пенсионного возраста, по мнению разработчиков, должно стабилизировать ситуацию и повысить финансовую устойчивость ПФР. Но, несмотря на достаточно убедительную позицию и Президента РФ, и Правительства РФ, очевидно, что очередной шаг пенсионной реформы вновь связан с дефицитом бюджета ПФР и необходимостью реализовать государственные обязательства по выплате пенсий и их регулярной индексации.

Существует и альтернативная позиция, которая рассматривает повышение пенсионного возраста не только как вынужденную меру, связанную с бюджетным дефицитом, но, прежде всего, как комплекс мер, направленных на искоренение дискриминации старшего поколения и включение его в экономику государства [6].

Каковы бы ни были причины, повлиявшие на принятие подобного решения, повышение пенсионного возраста должно осуществляться в русле конституционных правоотношений.

Позиция Конституционного Суда РФ по вопросу повышения пенсионного возраста была сформулирована в Определении Конституционного Суда от 2 апреля 2019 г. № 854-О. Конституционный Суд, признавая, что пенсионная система с учетом экономических возможностей государства должна обеспечивать приемлемые условия для реализации своих прав теми, кто в силу возраста, состояния здоровья или иных, не зависящих от них причин не может трудиться, вместе с тем отмечает, что выбор организационно-правовых форм и механизмов реализации конституционного права на пенсионное обеспечение относится к компетенции законодателя, который вправе не только устанавливать, но и изменять условия пенсионного обеспечения. Тем самым Конституционный Суд оставил решение на усмотрение законодателя, Конституция РФ не исключает возможности изменения пенсионного возраста [2].

Таким образом, Конституционный Суд РФ нарушений прав граждан на пенсионное обеспечение в связи с повышением пенсионного возраста не усмотрел, как и нарушений в том, что фактически повышение пенсионного возраста коснулось только части населения страны. Так, реформа не затронула лиц, занятых на производствах с особыми условиями труда, получающих досрочные пенсии.

Повышение пенсионного возраста для граждан Российской Федерации началось с 1 января 2019 г. Возраст выхода на пенсию будет увеличиваться постепенно и к 2023 г. достигнет 60 лет для женщин и 65 лет для мужчин. Для лиц, имеющих страховой стаж не менее 42 и 37 лет (мужчины и женщины соответственно), страховая пенсия по старости будет назначаться на 24 месяца ранее достижения пенсионного возраста. Требуемая минимальная продолжительность страхового стажа для назначения страховой пенсии с 2024 г. – не менее 15 лет, а количество индивидуальных пенсионных баллов – не менее 30.

Кроме того, с 1 января 2019 г. с изменением пенсионного возраста столкнутся и граждане, имеющие право на досрочное назначение страховой пенсии по старости, в частности, осуществлявшие педагогическую, лечебную, творческую деятельность, а также лица, работавшие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Следует отметить, что реформирование института досрочных пенсий по старости должно основываться на таких принципах, как сохранение системы социальных гарантий работникам, занятым на производствах с особыми условиями труда, поддержание доверия граждан к закону и действиям государства, недопустимость произвольных изменений в законодательстве Российской Федерации, а также установление переходного периода в целях адаптации граждан к новым условиям пенсионного обеспечения [7].

Повышение пенсионного возраста для досрочных страховых пенсий по старости является одной из наиболее сложных проблем существующей пенсионной системы, «требующей детальной проработки с учетом специфики соответствующих видов работ, условий труда, необходимости оценки влияния занятости в неблагоприятных производственных и климатических условиях на способность и возможность продолжения трудовой деятельности» [8, с. 224]. Это обусловлено и значительным числом получателей данных пенсий. Так, в 2017 г. насчитывалось 1,4 млн человек, что составляло треть получателей страховой пенсии по старости [9].

Появление института досрочных пенсий связано, прежде всего, с необходимостью компенсации риска ранней утраты профессиональной трудоспособности. Так, обращаясь к истории формирования института досрочного пенсионного обеспечения педагогических, медицинских и творческих работников, необходимо назвать Закон СССР от 15.05.1990 «О пенсионном обеспечении граждан в СССР», который установил условия предоставления пенсии за выслугу лет артистам театров и других театрально-зрелищных предприятий и коллективов, отнеся к выслуге лет выполнение работ, влекущих утрату профессиональной трудоспособности или пригодности до наступления установленного пенсионного возраста [10].

Затем пенсия за выслугу стала предоставляться при выполнении гражданами такой профессиональной деятельности, как педагогическая, лечебная и творческая [11]. Пенсия за выслугу лет для указанных категорий назначалась при наличии специального стажа – выслуги лет определенной продолжительности. Так, для педагогической деятельности требовалось наличие не менее 25 лет выслуги, для лечебной деятельности – не менее 25 лет в сельской

местности и поселках городского типа и не менее 30 лет в городах, для творческой деятельности – от 15 до 30 лет в зависимости от характера творческой работы.

При проведении пенсионной реформы в 2000-х годах пенсии за выслугу лет законодателем были заменены на досрочные трудовые пенсии по старости, которые назначались при наличии специального страхового стажа. Следует отметить, что требования к продолжительности специального страхового стажа были оставлены прежними. При этом одним из условий являлось выполнение работы в государственных и муниципальных учреждениях [12].

Проверяя конституционность положений подп. 10, 11, 12 п. 1 ст. 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях», Конституционный суд РФ подчеркнул особую значимость, ценность такой трудовой деятельности для государства и общества, указав на сопутствующую ей повышенную эмоциональную, психологическую и физическую нагрузку, высокую степень ответственности за результаты труда. Предоставление же досрочных трудовых пенсий по старости так же, как и предоставление ранее пенсий за выслугу лет, позволяет защитить указанные категории граждан от риска ранней утраты профессиональной трудоспособности. Конституционный суд РФ отметил, что назначение пенсионного обеспечения в более раннем возрасте освобождает указанных лиц от необходимости дальнейшего продолжения работы и является одной из мер, направленной на сохранение здоровья [13].

С 1 января 2014 г. указанным лицам стала предоставляться досрочная страховая пенсия по старости. Пенсия назначалась независимо от достижения ими пенсионного возраста. Вновь введенным условием предоставления досрочной страховой пенсии по старости стало наличие индивидуального пенсионного коэффициента. Так, на 1 января 2019 г. индивидуальный пенсионный коэффициент должен составлять 16,2 с последующим ежегодным увеличением на 2,4 до достижения в 2025 г. величины 30.

Вместе с тем в рамках проводимой пенсионной реформы с 1 января 2019 г. вводится механизм отложенной реализации права на досрочное пенсионное обеспечение по старости указанными лицами. Так, назначение досрочной страховой пенсии по старости становится возможным не ранее, чем через 12 месяцев со дня возникновения права на страховую пенсию по старости, соответственно: в 2020 г. – не ранее, чем через 24 месяца; в 2021 г. – не ранее, чем через 36 месяцев; в 2022 г. – не ранее, чем через 48 месяцев; в 2023 и в последующие годы – не ранее, чем через 60 месяцев. При этом лицам, которые приобретают специальный страховой стаж с 1 января 2019 г. по 31 декабря 2020 г., а творческим работникам, достигшим 50–55 лет, страховая пенсия по старости может быть назначена на шесть месяцев раньше установленных сроков [14]. Тем самым фактически увеличивается возраст досрочного назначения страховой пенсии по старости.

Необходимо отметить, что конституционность положения ст. 7 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий», предусматривающего отложенный пятилетний срок с момента приобретения указанными категориями граждан права специального страхового стажа, необходимого для назначения страховой пенсии, до момента назначения страховой пенсии, явилось предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. Конституционный Суд РФ указал, что период, когда пенсия по старости указанным лицам не назначается, по срокам синхронизирован с повышением общеустановленного пенсионного возраста. Демографические, социально-экономические и иные факторы, в связи с которыми было признано необходимым изменение условий пенсионного обеспечения в части повышения пенсионного возраста, относятся в той же степени и к указанным категориям застрахованных лиц [2].

Кроме того, Конституционный Суд РФ на предмет конституционности рассматривал и положения подп. 6 п. 1 ст. 32 Федерального закона «О страховых пенсиях», предусматривающего повышение пенсионного возраста для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, до достижения 60 лет мужчинами и 55 лет женщинами. Конституционный Суд РФ сделал вывод о том, что в отношении данной категории застрахованных лиц сохранены льготные условия пенсионного обеспечения, так как для граждан, работающих в районах Крайнего Севера и в приравненных к ним местностях, установлены такие же темпы повышения пенсионного возраста, как и для граждан, которым страховая пенсия по

старости назначается на общих основаниях, а возрастные параметры отличаются от предусмотренных для всех застрахованных лиц, работающих в иных регионах, на такую же величину, как и в соответствии с ранее действовавшим регулированием [2].

В итоге повышение пенсионного возраста ставит перед государством целый ряд новых задач, связанных с искоренением дискриминации старшего поколения, дальнейшим развитием экономики с учетом увеличивающейся доли работников выше 60 лет и, как следствие, созданием условий труда, отвечающих потребностям таких работников.

Литература

1. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год. URL: <http://ombudsmanrf.org/> (дата обращения 17.04.2019).
2. По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статей 4 и 7 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» : определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2019 г. № 854-О. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения 17.04.2019).
3. Об утверждении Программы пенсионной реформы : постановление Правительства РФ от 20 мая 1998 г. № 463 // СЗ РФ. 1998. № 21. Ст. 2239.
4. Напсо М. Б. Актуальные проблемы реализации конституционного права граждан Российской Федерации на пенсионное обеспечение в контексте реформирования пенсионной системы Российской Федерации // *Соврем. право*. 2019. № 2. С. 38–49.
5. Обращение Президента к гражданам России от 29 августа 2018 года. URL: <http://kremlin.ru/> (дата обращения: 20.04.2019).
6. Лунгу Е. В. Конституционные правоотношения и пенсионная реформа, как фактор объективной правовой реальности // *Рос. юстиция*. 2019. № 2. С. 58–60.
7. Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы РФ : распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р // СЗ РФ. 2012. № 53. Ч. 2. Ст. 8029.
8. Соловьев А. К., Аль-Натор М. С., Донцова С. А., Кчук С. Е. Пенсионный возраст: актуарно-статистическое обоснование : моногр. ; Финанс. ун-т при Правительстве РФ. М. : Прометей, 2018. 236 с.
9. Интервью Председателя правления ПФР Антона Дроздова. URL: http://www.pfrf.ru/press_center/ (дата обращения: 20.04.2019).
10. Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 23. Ст. 416.
11. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.
12. СЗ РФ. 2001. № 52. Ч. 1. Ст. 4920.
13. По делу о проверке конституционности положений подпунктов 10, 11 и 12 пункта 1 статьи 28, пунктов 1 и 2 статьи 31 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами Государственной Думы Астраханской области, Верховного Суда Удмуртской Республики, Биробиджанского городского суда Еврейской автономной области, Елецкого городского суда Липецкой области, Левобережного, Октябрьского и Советского районных судов города Липецка, а также жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 03.06.2004 № 11-П // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2476.
14. СЗ РФ. 2018. № 41. Ст. 6190.

УДК 347.73(470)

*Понов Н. А.
Попов Н. А.*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКСПЕРТИЗЫ В НАЛОГОВОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ

LEGAL REGULATION OF EXAMINATION IN TAX LEGISLATION OF RUSSIA

В статье рассматриваются проблемы правового регулирования экспертизы в налоговом законодательстве России, наряду с этим оценивается смежное процессуальное и специальное законодательство об экспертной деятельности, предлагаются пути решения выявленных проблем.

The article considers problems of legal regulation of examination in the tax legislation of the Russian Federation. Adjacent procedural law and special legislation on examination activities are evaluated. Solutions for identified issues are suggested.

Ключевые слова: налоговый контроль, экспертиза, эксперт, налогоплательщик.

Keywords: tax control, examination, expert, taxpayer.

Актуальность избранной темы обусловлена следующими факторами:

1) значительным количеством фактов применения экспертиз при налоговых проверках;
2) решением о расширении сферы использования экспертиз (помимо применения экспертизы в ходе выездных налоговых проверок (ВНП), в настоящее время экспертиза проводится и при иных мероприятиях налогового контроля: камеральных налоговых проверках (КНП), дополнительных мероприятиях налогового контроля (ДМНК); встречных налоговых проверках (ВП) – ФНС России в своем письме от 10.07.2018 рекомендовала их использование также для профилактической работы налоговых органов [1]);

3) увеличением количества методических материалов ФНС России, которые призваны компенсировать проблемы и недостатки правового регулирования, а также разъяснить особенности производства данного мероприятия, практически полностью игнорирующих позицию защиты интересов налогоплательщиков;

4) отсутствием действенного и оперативного механизма защиты интересов налогоплательщиков от многочисленных материальных и процессуальных нарушений, допускаемых налоговыми органами в ходе принятия решения, назначения, производства экспертизы и оценки ее результатов;

5) недостаточной регламентацией экспертизы в налоговом законодательстве, а также отсутствием стабильной судебной практики и официальных разъяснений судов по данному вопросу;

б) собственно проблемами налогоплательщиков, а также иных лиц, в отношении которых назначены экспертизы.

Проведенный анализ правоприменительной практики подтверждает возрастающую роль экспертизы и значимость избранной темы. Так, 20 лет назад, в период с 01.01.1999 по 01.01.2005 гг., экспертиза упоминается в 17 решениях федеральных арбитражных судов округов, а еще в 26 решениях суды указывали на целесообразность либо необходимость ее производства.

Дальнейшая динамика свидетельствует, что с 01.01.2005 по 01.01.2014 гг. названными арбитражными судами было рассмотрено свыше 900 дел, в которых налоговый орган прибегал к экспертизе, а с 01.01.2014 по настоящее время – уже свыше 600 дел (при этом ежегодно

происходит уменьшение количества судебных споров с налоговыми органами, начиная с 2016 г. [2]). Учитывая тот факт, что не каждый налогоплательщик, будь он даже юридическим лицом, обладает достаточной компетенцией, кадровыми ресурсами и денежными средствами для квалифицированной защиты своих интересов в сфере экспертизы, назначаемой налоговыми органами, можно констатировать, что реальное количество споров, по которым налоговыми органами были назначены экспертизы, в десятки раз превышает количество размещенных в справочных правовых системах судебных споров.

В настоящей работе рассмотрены лишь некоторые проблемы материального и процессуального плана, требующие скорейшего разрешения в законодательстве и подзаконных нормативных правовых актах.

Проблемы материально-правового характера. Налоговый кодекс РФ содержит только одну специальную норму (ст. 95), посвященную экспертизе, и еще в семи статьях косвенно упоминает эксперта и экспертизу.

Данное обстоятельство можно было бы не принимать в расчет, учитывая наличие специального закона от 31.05.2001 № 73-ФЗ (Закон), посвященного судебно-экспертной деятельности (СЭД), вместе с тем данный закон как в преамбуле, так и в ст. 1 и 2 закрепляет, что им устанавливается правовая основа, принципы организации и основные направления государственной СЭД в Российской Федерации в гражданском, административном и уголовном судопроизводстве с целью оказания содействия судам, судьям, органам дознания, лицам, производящим дознание, следователям в установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу [3].

Вторая часть преамбулы указанного Закона подчеркивает, что производство судебной экспертизы с учетом особенностей отдельных видов судопроизводства регулируется соответствующим процессуальным законодательством Российской Федерации. Однако официальные разъяснения уполномоченных органов о применении либо неприменении положений Закона к налоговым правоотношениям отсутствуют.

В ряде случаев судебно-арбитражная практика указывает на невозможность ссылаться на Закон [4–5], в иных же ситуациях применяет его положения [6–10].

Полагаем, что в отсутствие специального налогово-правового регулирования положения Закона имеют приоритет перед всеми другими источниками. К таковым следует отнести нормы, устанавливающие принципы СЭД, определяющие статус эксперта, экспертного учреждения и его руководителя (за логичными исключениями, обусловленными негосударственной принадлежностью отдельных экспертных организаций), общие вопросы производства дополнительной и комиссионной экспертизы, статус присутствующих при ее производстве лиц, общие требования к заключению эксперта.

Анализ процессуального законодательства косвенно подтверждает обоснованность наших выводов, а также позволяет использовать соответствующие процессуальные нормы (ст. 55, 82–87 АПК РФ; ст. 79–87 ГПК РФ; ст. 49, 77–83 КАС РФ; ст. 19, 26, 25.9, 26.4, 26.5 КоАП РФ; п. 60 ст. 5, п. 3. ч. 2. ст. 74, ст. 57, 70, 80, 119, 131, гл. 27 УПК РФ) в качестве ориентиров для определения содержания действий всех участников, вовлеченных в назначение и производство экспертизы, а также оценку ее результатов в налоговых правоотношениях.

При этом на законодательном уровне требуют скорейшего разрешения:

1. Вопросы правового статуса участников экспертной деятельности в налоговых правоотношениях, так как уровень существующей законодательной регламентации следует признать крайне неудовлетворительным. Это обусловлено проблемами, свойственными регламентации как всей отрасли, так и института «налоговой» экспертизы.

На наш взгляд, следует придать официальный статус не только экспертизам, проводимым по назначению налоговых органов, но и признать допустимость, правомерность производства экспертиз со стороны налогоплательщиков. Естественно, такой статус будут приобретать экспертизы при условии соблюдения налогоплательщиками ряда условий. К примеру, предварительное уведомление налогового органа об обращении в экспертную организацию; направление ему копии спецификации (приложения к договору либо собственно страниц договора, в которых указаны вопросы, поставленные перед экспертом, а также представленные

ему материалы); производство экспертизы в государственно-экспертных учреждениях либо научных, научно-производственных, учебных заведениях и т. д.

2. Вопросы оснований отвода эксперта вообще не закреплены в НК РФ. Не ясно, допустимо ли участие специалиста в последующем производстве им экспертизы. Не установлена процедура отвода, его сроки и форма.

Необходимо заметить, что Налоговый кодекс РФ не устанавливает обязанность налогового органа рассматривать все ходатайства, заявляемые сторонами и, к еще большему сожалению, не устанавливает ответственности должностных лиц налогового органа, а также негативных последствий за отсутствие оперативного, мотивированного и обоснованного ответа на ходатайство налогоплательщика.

Так, проверяемое лицо на основании подп. 4 п. 7 ст. 95 НК РФ вправе присутствовать при производстве экспертизы с разрешения должностного лица налогового органа, однако последние зачастую не только допускают немотивированные отказы в допуске к участию, но и вообще не реагируют на поступившие ходатайства. Представляется, что присутствие в ходе производства экспертиз представителей налогоплательщика могло бы быть допустимым всегда и запрещаться только на основании мотивированного постановления налогового органа.

3. Вопросы, связанные с обязательным и более детальным правовым регулированием деятельности специалиста, особенно когда это касается процедуры оценки экспертных заключений, подготовки рецензий на них, оснований участия специалиста в налоговых проверках, а также производством дополнительных мероприятий налогового контроля.

4. Вопросы порядка ознакомления с постановлением о назначении экспертизы и составлением соответствующего протокола. В настоящее время данные правоотношения фрагментарно решены на уровне приказов и писем ФНС России [11–14]. Вместе с тем незнакомление проверяемого лица с постановлением о назначении экспертизы, в котором перед экспертом поставлены дополнительные вопросы, представлены материалы, не влечет признания таких действий незаконными, несмотря на то, что, по сути, представляет собой во многом новую экспертизу. Необходимо законодательное закрепление в п. 6 ст. 95 НК РФ обязанности ознакомления проверяемого лица с такими постановлениями и составления соответствующего протокола.

5. Вопросы порядка выбора эксперта и экспертного учреждения. В нашей практике были случаи назначения экспертизы не экспертному учреждению, а некоммерческим организациям, оказывающим посреднические услуги, либо общественным объединениям экспертов. Полагаем, что подобная практика недопустима, поскольку порождает прецеденты назначения экспертиз образованиям, неспособным нести ответственность за причинение вреда в случаях некачественного оказания услуг, но еще более опасно, что подобные объединения не осуществляют контроль, регулярное методическое и образовательное обеспечение экспертной деятельности, а также не предоставляют организационно-техническое сопровождение назначенным исследованиям.

Учитывая, что согласно п. 3 ст. 95 НК РФ личность эксперта, а также организация, которой поручается производство экспертизы, являются обязательными обстоятельствами, которые отражаются в постановлении о назначении экспертизы, рекомендуем в каждом случае осуществлять тщательную проверку соответствия лица, привлеченного в качестве эксперта, требованиям, предъявляемым к таковым лицам. При этом во внимание должны приниматься как сведения, предоставленные налоговым органом, так и иные источники.

Проверка государственных судебно-экспертных учреждений системы Минюста России, МВД России, Минздрава России, а также других государственных ведомств может ограничиваться оценкой выписки из ЕГРЮЛ (Единого государственного реестра юридических лиц) и соответствующих сведений, размещенных на их официальных сайтах.

Применительно к негосударственным экспертным учреждениям следует искать в интернете, а также в иных источниках и другие сведения. В особенности следует обращать внимание на общедоступные сервисы проверки контрагентов (сервис ФНС России «Прозрачный бизнес», бесплатные системы «За честный бизнес», «Федресурс», платные системы «Контур-Эксперт» и «Спарк» и др.). Особое внимание следует уделять дате создания учреждения,

факту его функционирования на момент заключения договора (государственного контракта) на производство экспертизы, сведениям о среднесписочной численности работников, наличию основных средств в финансовой отчетности организации, наличию ОКВЭД, отражающих сферу его экономической деятельности, наличию лицензий, характеристикам учредителей, а также руководителя.

Эти обстоятельства впоследствии оцениваются в совокупности с иными сведениями и позволяют, к примеру, установить, должным ли образом оформлено и заверено заключение эксперта, насколько объективным, научным, авторитетным является исходящий от нее документ, контролирует ли она деятельность экспертов, отвечает ли за качество их подготовки, можно ли относить соответствующую организацию к экспертным.

Применительно к эксперту следует проверять наличие документов, удостоверяющих личность, подтверждающих наличие высшего образования, специальной подготовки, повышения квалификации, сертификации в качестве эксперта, допусков на производство экспертиз, а также известность в экспертной сфере, давность получения общего, специального образования, опыт производства экспертиз, частоту их производства, упоминания о проведенных исследованиях в судебной практике, наличие опубликованных научных, научно-методических, учебных работ по соответствующей тематике, сферу трудовой деятельности.

При этом проверке подлежат не только степень «осведомленности» эксперта и глубина его познаний в какой-либо области науки, искусства, техники либо ремесла, но и возможные основания для его отвода.

Это лишь примерный перечень проблем материально-правового характера, которые, на наш взгляд, требуют незамедлительного решения, наряду с проблемами, изложенными далее.

Проблемы процессуального характера:

1. Назначение экспертиз неизвестных родов и видов. Судами указанное обстоятельство не признается нарушением, несмотря на то, что отсутствие экспертизы в соответствующем приказе какого-либо государственного ведомства, в структуре которого функционируют экспертные учреждения, способно повлечь массу негативных последствий. В числе наиболее существенных и явных следует назвать отсутствие четких представлений о предмете, объектах и возможностях экспертизы; отсутствие программ подготовки и повышения квалификации экспертов и методик производства экспертизы, что порождает обоснованные сомнения в доказательственной силе выводов таких экспертиз.

2. Информирование о необходимости ознакомления с постановлениями без учета физической возможности явки в налоговый орган лиц, способных должным образом защищать интересы налогоплательщика, отказ в увеличении установленного для этого срока на один-два дня; непризнание непредставленной возможности существенным нарушением процедуры. При этом для налогоплательщиков как участников налоговых правоотношений вообще не свойственно оказание «правомерного противодействия» налоговым органам путем затягивания сроков, поэтому отказ в предоставлении дополнительного времени для явки представителя налогоплательщика на ознакомление с постановлением, а также к месту производства экспертизы считаем неправомерным.

3. Вынесение постановления о назначении экспертизы и составление протокола ознакомления с ними осуществляется любыми должностными лицами налоговых органов. Часто такими лицами выступают даже не работники тех органов, которые осуществляют мероприятия налогового контроля (МНК), тогда как из ст. 95 НК РФ следует, что им может быть только лицо, «проводящее налоговую проверку». Подобная практика является обычной и не пресекается судами, хотя формально такие действия представляют собой превышение должностных полномочий.

На наш взгляд, любое уведомление о явке в налоговый орган для ознакомления с постановлением о назначении экспертизы должно производиться только посредством повестки, составляемой лицом, производящим МНК, именно в отношении данного налогоплательщика (либо включенным в состав проверяющих лиц (бригады, группы)).

4. Назначение экспертиз в последние дни проведения МНК, производство экспертиз за рамками сроков осуществления МНК. Подобные действия мы считаем нарушением процедуры осуществления мероприятий налогового контроля, которые по своему значению и содержанию являются своеобразным «налоговым расследованием». При этом УПК РФ осуществление следственных действий за рамками сроков производства предварительного расследования признает однозначно незаконным, однако представляется, что допускать такие действия повсеместно в смежной отрасли – налоговом праве – публичная власть не должна. И тем более она не должна подчеркивать их правомерность [15–18].

5. Вызов для ознакомления с заключениями в период приостановления производства МНК без их возобновления, а также после их окончания. Подобные факты допускаются налоговыми органами повсеместно. Представляется, что в отсутствие должного контроля и надзора за соблюдением процессуальных требований, а также ответственности за это должностные лица налоговых органов даже не считают отступление от соблюдения процедуры сколько-нибудь значимым нарушением, в то же время сурово наказывая налогоплательщиков за каждый случай задержки подачи расчета либо декларации хотя бы на один день, не допуская представителей налогоплательщиков к участию в рассмотрении дела без нотариально удостоверенных полномочий (даже если предъявлена «общая» доверенность) и в иных ситуациях, которые со своей стороны считают простительными.

Полагаем, что соблюдение служебной дисциплины и порядка, осуществление документооборота и реализация любых государственно-властных полномочий не должны сопровождаться безответственным отношением к государственной службе. Необходимо не только усиливать дисциплинарную ответственность, но и при наличии оснований привлекать сотрудников налоговых органов к иным мерам юридической ответственности.

6. Немотивированное отклонение налоговым органом ходатайств налогоплательщиков (об отводе эксперта; назначении эксперта; производстве дополнительной, повторной, комиссионной, комплексной экспертизы). Полагаем, что в НК РФ следует закрепить основания отвода таких и иных сходных ходатайств либо указать, по каким правилам должны осуществляться такие действия, поскольку отсутствие в процессуальных нормах в данном кодексе норм, посвященных заявлениям и отводам, не позволяет регламентировать столь сложный, протяженный по времени и важный процесс.

Последующие нарушения, по сути, являются производными уже ранее перечисленных, однако мы считаем необходимым выделить их специально:

- привлечение в качестве эксперта любого лица, формально отвечающего общим требованиям, «аффилированного» с налоговым органом;
- корректировка постановления о назначении экспертизы без уведомления проверяемого лица (как и многие действия, нарушающие права налогоплательщиков) не признается существенным нарушением;
- сохранение экспертных выводов в решениях налогового органа и суда, несмотря на признание их ненадлежащими доказательствами по делу;
- несвоевременность уведомления допущенного к участию в экспертизе представителя о месте и времени ее производства.

Решение вышеперечисленных проблем должно быть реализовано одновременно на нескольких уровнях. Наряду со скорейшим дополнением НК РФ нормами о требованиях к эксперту, о его статусе; порядке отвода; основаниях назначения экспертизы; порядке ее производства; о комплексной, комиссионной, дополнительной и повторной экспертизах; требованиях к заключению эксперта, а также других, уже упомянутых направлениях дополнения основного источника налогового права, необходимо дополнение и ряда других нормативных актов.

На наш взгляд, в Законе следует закрепить, что отсутствие у негосударственного эксперта свидетельств о периодическом (раз в 3 года) повышении квалификации препятствует его привлечению в качестве эксперта.

Поскольку эксперт получает доступ не только к сведениям, составляющим налоговую, но и иногда коммерческую тайну, его помимо обязательного предупреждения об ответственности за дачу заведомо ложного заключения должны предупреждать об ответственности и за разглашение таких сведений.

Кроме того, необходимо издание Минюстом РФ (совместно с Минфином РФ) приказа, закрепляющего все роды и виды экспертиз, которые могут назначаться налоговыми органами и налогоплательщиками, а также утверждение программ подготовки и повышения квалификации экспертов по всем экспертным специальностям.

Необходимо на уровне ВС РФ подготовить обзор судебной практики, а впоследствии закрепить в законодательстве рекомендации по вопросам назначения, производства экспертизы и оценки ее результатов. Все названные нами выше процессуальные нарушения должны быть признаны существенными нарушениями, влекущими исключение экспертизы из числа доказательств.

На сегодняшний день в части, не урегулированной НК РФ, необходимо признать возможность применения в отношении в сфере экспертизы аналогии права, особенно учитывая, что положения НК РФ реализуются в ходе административного либо арбитражного судопроизводства.

Литература

1. Письмо ФНС России от 10.07.2018 № ЕД-4-15/13247 // СПС «КонсультантПлюс».
2. Бутрин Д. Цифровые налоги в полную силу // Коммерсантъ. 2018. 21 ноября.
3. О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 31.05.2001 № 73-ФЗ // Рос. газ. 2001. № 106. 05 июня.
4. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 09.04.2018 № Ф04-845/2017 по делу № А03-19356/2015 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 13.09.2010 по делу № А13-17705/2009 ; от 22.03.2010 по делу № А05-11672/2009 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 04.12.2017 № Ф04-4229/2017 по делу № А46-14974/2016 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27.03.2017 № Ф04-642/2017 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10.08.2016 № Ф04-3668/2016 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 08.06.2018 № Ф05-8096/2018 по делу № А40-9027/2017 // СПС «КонсультантПлюс».
10. Постановление ФАС Уральского округа от 14.07.2009 № Ф09-4727/09-С2 по делу № А50-20187/2008 // СПС «КонсультантПлюс».
11. Об утверждении форм документов, предусмотренных Налоговым кодексом РФ и используемых налоговыми органами при реализации своих полномочий в отношении, регулируемых законодательством о налогах и сборах, оснований и порядка продления срока проведения выездной налоговой проверки, требований к документам, представляемым в налоговый орган на бумажном носителе, порядка взаимодействия налоговых органов по выполнению поручений об истребовании документов, требований к составлению акта налоговой проверки, требований к составлению акта об обнаружении фактов, свидетельствующих о предусмотренных Налоговым кодексом РФ налоговых правонарушениях (за исключением налоговых правонарушений, дела о выявлении которых рассматриваются в порядке, установленном статьей 101 Налогового кодекса РФ) : приказ ФНС России от 07.11.2018 № ММВ-7-2/628@ // СПС «КонсультантПлюс».
12. Письмо ФНС России от 17.07.2013 № АС-4-2/12837 // СПС «КонсультантПлюс».
13. Письмо Минфина России от 25.10.2010 № 03-02-07/1-495 // СПС «КонсультантПлюс».

14. О налоговых проверках : письмо ФНС России от 29.12.2012 № АС-4-2/22690 // Экономика и жизнь (Бухгалтерское прил.). 2013. № 4. 1 февр.

15. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 07.02.2018 № Ф05-21177/2017 по делу № А40-224912/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

16. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 04.12.2018 № Ф09-8288/18 по делу № А76-9662/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

17. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 01.11.2013 по делу № А46-3587/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

18. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 29.07.2008 № Ф04-4594/2008(8820-А03-31) по делу № А03-520/2008-14 // СПС «КонсультантПлюс».

УДК 347.73+342.9

Романков А. Н.
Romankov A. N.

НАЛОГОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК ВИД ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

TAX LIABILITY AS TYPE OF LEGAL RESPONSIBILITY

В статье приведены аргументы в пользу того, что налоговая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности. Выделены приоритетные направления доктринальной проработки налоговой ответственности с учетом достижений теории права и отраслевых наук.

The article provides the reasons for the fact that a tax liability is an independent type of legal responsibility. Priority guidelines for the doctrinal study of tax liability are emphasized considering achievements of the legal theory and branch sciences.

Ключевые слова: виды юридической ответственности, налоговая ответственность, налоговое правонарушение.

Keywords: types of legal responsibility, tax liability, tax offense.

В литературе нет единства в понимании налоговой ответственности. Термин использовали как собирательное понятие, включающее и представляющее разнообразные виды юридической ответственности, установленные за различные нарушения законодательства о налогах и сборах [1, с. 166]: включали в нее «ответственность налоговых, таможенных органов и их должностных лиц» [2, с. 76]; относили к налоговым правонарушениям составы, закрепленные в Уголовном кодексе и Кодексе об административных правонарушениях [3, с. 188]; рассматривали как разновидность административной [4–6] или финансовой [7–8] ответственности; как самостоятельный вид юридической ответственности [9] и др.

В Налоговом кодексе Российской Федерации (НК РФ) термин «налоговая ответственность» используется только один раз (в п. 8 ст. 101 НК РФ) без раскрытия его содержания. Однако из указанной нормы следует, что синонимом «налоговой ответственности» является «ответственность за совершение налоговых правонарушений» [10]. Аналогичное мнение высказывала В. А. Кинсбургская [11]. Указанный вывод подтверждается п. 3 ст. 3 Федерального закона от 24.11.2014 №376-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и доходов иностранных организаций)», где идет речь о «вынесении решений о привлечении к налоговой ответственности» при «привлечении к ответственности за налоговое правонарушение» [12].

Для анализа специфики отдельных видов ответственности используют такие признаки, как собственное нормативное, процессуальное и фактическое основание, субъектный состав, процедура [13]. Рассмотрим налоговую ответственность с этой точки зрения, опираясь при этом главным образом на нормы НК РФ.

1. Положения об ответственности за налоговые правонарушения обособлены в едином кодифицированном законодательном акте федерального уровня – НК РФ.

2. В ст. 106 НК РФ определено самостоятельное фактическое основание налоговой ответственности – налоговое правонарушение.

По мнению А. В. Демина, «анализ налогового правонарушения как основания налоговой ответственности позволяет сделать вывод о его идентичности административному проступку» [5]. Полагаем, что некоторая схожесть нормативных определений налогового и административного правонарушения (от себя добавим – есть схожесть и с определением преступления) не является основанием для такого вывода. Налоговое правонарушение обладает,

прежде всего, специфической противоправностью. Обязанность, невыполнение которой влечет за собой налоговую ответственность, должна быть определена только в налоговом законодательстве. Последнее подтверждается судебной практикой.

В ч. 1 ст. 2.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ), содержащей понятие административного правонарушения, нет упоминания о НК РФ как о нормативном акте, которым предусмотрена административная ответственность [14]. Вряд ли это лишь терминологическая неточность законодателя, как считают некоторые авторы [3, с. 404]. Разграничению ответственности за совершение налогового правонарушения и других видов ответственности посвящены п. 3 и п. 4 ст. 108 НК РФ, но особенно четко это выражено в п. 15 ст. 101 НК РФ, посвященной действиям должностных лиц налоговых органов при выявлении в ходе проверки признаков административных правонарушений.

3. Для каждого вида юридической ответственности характерна детальная регламентация специфического процесса ее применения. Налоговая ответственность также характеризуется такой процедурой. По не вполне понятным причинам она закреплена главным образом в нормах гл. 14 «Налоговый контроль» раздела V НК РФ, а не в разделе VI «Налоговые правонарушения и ответственность за их совершение».

В п. 3 ст. 108 НК РФ определен специальный документ, являющийся процессуальным основанием налоговой ответственности – вступившее в силу решение налогового органа.

4. Налоговое законодательство предусматривает собственные меры ответственности за налоговые правонарушения – налоговые санкции (п. 1 ст. 114 НК РФ). Чаще термин «санкция» используют в ином значении – как часть нормы, в которой закреплены негативные последствия, возможные меры воздействия за нарушение определенных в диспозиции правил поведения. Административное и уголовное законодательство используют понятие наказания, совершение дисциплинарного проступка влечет взыскание. Возможно, отказ от употребления последних в пользу термина «санкция» был призван подчеркнуть особенность налоговой ответственности.

Согласно п. 2 ст. 114 НК РФ, налоговые санкции устанавливаются только в виде штрафов. В отличие от НК РФ, КоАП РФ предусматривает и другие меры ответственности (ст. 3.2 КоАП РФ).

В литературе отмечается, что «законодательство об административных правонарушениях не предусматривает применение правосоставительных санкций в отношении нарушителей законодательства о налогах и сборах, поэтому к ним могут применяться только карательные санкции в виде штрафов. В случае налоговой ответственности мерами ответственности могут выступать и правосоставительные санкции (взыскание недоимок и пени)» [15]. На этом основании делается вывод, что налоговая ответственность ближе к гражданско-правовой, чем к административной [16]. По мнению других авторов, пеня выступает санкцией за нарушение обязанности по уплате налогов и одновременно мерой имущественной ответственности [17, с. 36].

Однако п. 1 ст. 72, п. 2 ст. 75 НК РФ прямо говорят о пене как мере «обеспечения обязанности по уплате налога или сбора» [10] и не включают ее в число мер ответственности. Это подтверждают Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суды Российской Федерации. Аналогичным образом взыскание недоимки, а также процентов (п. 10 ст. 176.1, п. 14 ст. 203.1 НК РФ) не относятся законодателем к мерам налоговой ответственности.

5. Субъектный состав. Право привлекать к ответственности за налоговые правонарушения делегировано специальным субъектам – налоговым органам. Виды субъектов налоговой ответственности (налогоплательщик, налоговый агент, иное лицо) названы в ст. 106 НК.

Отметим некоторую «разобщенность» норм о субъекте в НК РФ: возраст до 16 лет отнесен законодателем к обстоятельствам, исключающим привлечение лица к налоговой ответственности (п. 3 ст. 109 НК РФ); подп. 2 п. 1 ст. 111 НК РФ, схожий по содержанию с положениями о невменяемости в уголовном праве, находится среди обстоятельств, исключающих вину в совершении налогового правонарушения. Полагаем, что нормы о субъекте, подлежащем ответственности за налоговые правонарушения, логичнее было бы объединить в одной статье (ст. 107 НК РФ).

Итак, нормы налогового законодательства дают основания понимать налоговую ответственность в узком смысле – как ответственность за налоговые правонарушения, непосредственно предусмотренные в НК РФ. Несмотря на близость с административной ответственностью, законодатель не считает ее разновидностью последней. В НК РФ закреплены все специфические признаки налоговой ответственности, необходимые для того, чтобы считать ее самостоятельным видом юридической ответственности.

В свете сказанного использование понятия «налоговая ответственность» как собирательного, включающего разнообразные виды юридической ответственности за неуплату налогов, представляется неудачным. Ответственность за неуплату налогов, предусмотренная нормами различных отраслей права, и налоговая ответственность – не одно и то же. Для сравнения: за незаконные действия, скажем, с оружием или в сфере предпринимательства может наступить дисциплинарная, административная, гражданско-правовая, уголовная ответственность, но это не повод говорить об «оружейной» или «предпринимательской» ответственности.

А. В. Демин писал о двух вариантах развития общей теории ответственности: «традиционной универсализации» с сохранением четырехзвенной системы видов ответственности (уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарно-правовая) и создании «собственных, отраслевых видов ответственности наряду с предметом и методом, определяющих правовую специфику отрасли» [5]. Из изложенного следует, что при разработке налогового законодательства было отдано предпочтение последнему варианту. На сегодняшний день самостоятельность и автономность налоговой ответственности – реальность, зафиксированная в законодательстве.

Вместе с тем есть сторонники и у другого пути. Э. М. Цыганков указывал, что «КоАП с легкостью распадается на десяток «маленьких кодексов» – кодекс о транспортных правонарушениях, кодекс о правонарушениях в сфере управления и т. д.», «можно сбиться с учета, утонув в многообразии видов юридической ответственности» [18]. И. Д. Старовикова настаивала на том, что необходимо признать финансовую (и налоговую) ответственность в качестве разновидности административной ответственности. По этой причине все административные правонарушения необходимо сосредоточить в существенно обновленном КоАП РФ [19].

Как бы привлекательно ни выглядела идея о придании административной ответственности «надотраслевого» статуса и сосредоточении в КоАП РФ всех норм об административных правонарушениях по тому же типу, как это реализовано в уголовном праве, законодатель избрал другой путь. Нормативное регулирование налоговых отношений в отдельном кодексе и конструирование отдельного вида ответственности, в отличие от примеров Э. М. Цыганкова, учитывая важность, сложность и специфическое содержание налоговых правоотношений, социально обусловлено и оправдано как теоретически, так и практически.

Полагаем, что нормативное закрепление самостоятельности налоговой ответственности не отрицает необходимости ее серьезной доктринальной проработки с учетом достижений теории права и отраслевых наук (уголовного, административного права). Представляется, что наиболее приоритетными являются три направления.

Во-первых, уяснение содержания налоговой ответственности, ее соотношения с налоговой санкцией, правовой природы обстоятельств, исключających привлечение к ответственности (ст. 109 НК РФ) и вину (ст. 110 НК РФ). Следует рассмотреть возможность конструирования в НК РФ институтов освобождения от налоговой ответственности и взыскания санкции (пока есть только сроки давности – ст. 113 и ст. 115 НК РФ). Здесь могут помочь наработки науки уголовного права по вопросам соотношения уголовной ответственности и наказания, освобождения от уголовной ответственности и наказания, обстоятельств, исключających преступность деяния.

Во-вторых, анализ основания налоговой ответственности – налогового правонарушения. Рассмотрение понятия налогового правонарушения сквозь призму признаков преступления показывает, что в этой части далеко не все гладко: требуется научный анализ вопросов о соотношении деяния и последствий, противоправности, малозначительности, формах вины и др.

Наконец, третье направление – совершенствование законодательной процедуры привлечения к налоговой ответственности с учетом достижений КоАП РФ и уголовно-процессуального законодательства. В частности, в НК РФ не содержится определение доказательств, не закреплён их перечень, предмет доказывания (в какой-то мере этому понятию соответствует п. 5 ст. 101 НК РФ), недостаточно проработаны нормы о сборе, проверке, оценке доказательств налоговыми органами, о процессуальном статусе налогоплательщиков, привлекаемых к ответственности. Налоговый контроль и привлечение к налоговой ответственности должны рассматриваться как самостоятельные, хотя и взаимосвязанные категории. Необходимо дополнить НК РФ самостоятельной главой «Производство по делам о налоговых правонарушениях» раздела VI, в которую должны войти выделенные из главы 14 НК РФ и дополнительно разработанные процессуальные нормы.

Литература

1. Нехайчик В. К. Основы налогового права. Сургут : ИЦ СурГУ, 2001. 193 с.
2. Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Налоговое право: вопросы и ответы. М. : Новый юрист, 1998. 176 с.
3. Пепеляев С. Г. Налоговое право. М. : ФБК-Пресс, 2000. 608 с.
4. Бахрах Д. Н., Кролис Л. Ю. Административная ответственность и финансовые санкции // Журн. рос. права. 1997. № 8. С. 85–90.
5. Демин А. В. Налоговая ответственность: проблема отраслевой идентификации // Хозяйство и право. 2000. № 6.
6. Лаптев С. А., Перижогина Ю. Д. Дуализм административной ответственности за налоговые правонарушения // Адм. право и процесс. 2016. № 9.
7. Мусаткина А. А. Финансовая ответственность как вид юридической ответственности // Журн. рос. права. 2005. № 1.
8. Чибишев В. М. Проблемы отграничения налоговой ответственности от других видов юридической ответственности // Юрист. 2006. № 4.
9. Гогин А. А. Теоретико-правовые вопросы налоговой ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. 21 с.
10. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
11. Кинсбургская В. А. Ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах. М. : Юстицинформ, 2013.
12. О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и доходов иностранных организаций) : федер. закон от 24.11.2014 № 376-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
13. Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. М. : НОРМА, 2000. 616 с.
14. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
15. Егоров А. Е. Ответственность за правонарушения в налоговой сфере: налоговый и административно-правовой аспект // Налоги (газ.). 2007. № 16.
16. Пименова О. В. Налоговая ответственность как вид юридической ответственности: миф или реальность // Финанс. право. 2005. № 7. С. 39–41.
17. Стрельников В. В. Правовой режим пени : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003. 196 с.
18. Цыганков Э. М. Ответственность налогоплательщика в аспекте соотношения публичного и частного права // Проблемы применения и системного развития налогового законодательства в аспекте соотношения публичного и частного права. М. : Эконом. газ., 2005. С. 87–117.
19. Старовикова И. Д. К вопросу о легитимности понятия «финансовая ответственность» // Налоги и финанс. право. 2007. № 7.

ВЗЯТОЧНИЧЕСТВО: ОБЪЕКТ И ПРИЧИНЯЕМЫЙ ВРЕД

BRIBERY: OBJECT AND CAUSED DAMAGE

Общественная опасность взяточничества не лежит на поверхности, что порождает у граждан сомнения в социальной обусловленности соответствующих запретов и в причиняемом данными посягательствами вреде. В статье с учетом разъяснений, данных Конституционным и Верховным судами Российской Федерации, и правоприменительной практики раскрывается социально-политическое содержание неблагоприятных последствий взяточничества, предложены авторские критерии оценки характера и степени общественной опасности исследуемого коррупционного преступления.

The public danger of bribery does not lie on the surface, which causes citizens to doubt the social conditioning of the relevant prohibitions and the damage caused by this infringement. The sociopolitical context of the adverse consequences of bribery, taking into account the explanations provided by the Constitutional and Supreme Courts of the Russian Federation and law enforcement practice, is disclosed. Authorial criteria for assessing the nature and degree of public danger of the corruption-related crime under study are proposed.

Ключевые слова: взяточничество, мелкое взяточничество, характер общественной опасности взяточничества, степень общественной опасности взяточничества, антикоррупционное правосознание, авторитет государства.

Keywords: bribery, petty corruption, nature of danger to the public from bribery, degree of danger to the public from bribery, anti-corruption sense of justice, authority of the state.

Общественная опасность взяточничества, сфера разрушаемых данным преступлением общественных отношений и характер причиняемого в результате его совершения вреда, не лежат на поверхности. Недостаточное освещение данных вопросов способно породить сомнения в социальной обусловленности ответственности за взяточничество, верности избранной законодателем структуры уголовно-правового запрета. Лица, привлеченные к уголовной ответственности за получение и дачу взятки, обращаются с жалобами на антиконституционное содержание соответствующих норм в Конституционный Суд РФ. По мнению граждан, ч. 3 ст. 290 УК РФ допускает «...назначение наказания за деяние, не причинившее вреда объектам уголовно-правовой охраны, в виде лишения свободы, не дифференцируя его при этом» [1], а ст. 291 УК РФ «...допускает привлечение лица к уголовной ответственности за дачу взятки при отказе суда от установления общественно опасных последствий, наступивших вследствие действий лица, обвиняемого в этом преступлении» [2].

Ссылаясь на текст уголовного закона и разъяснения, содержащиеся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях», высший орган конституционного контроля отмечает, что ст. 290 УК РФ «не содержит неопределенности, которая лишала бы лицо возможности осознавать содержание установленного запрета, общественную опасность и противоправность своего деяния, а также предвидеть наступление ответственности за его совершение» [1], в свою очередь, состав преступления, предусмотренного ст. 291 УК РФ, сформулирован «как формальный, т. е. не включающий общественно опасные последствия этого деяния в число его обязательных признаков» [2].

Полагаем, что поставленные вопросы требуют развернутого комментария. Так, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» разъясняется, что «согласно ст. 6 УК РФ справедливость наказания заключается в его соответствии характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного» [3]. Далее высшая судебная инстанция разъясняет: «Характер общественной опасности преступления определяется уголовным законом и зависит от установленных судом признаков состава преступления. При учете характера общественной опасности преступления судам следует иметь в виду, прежде всего, направленность деяния на охраняемые уголовным законом социальные ценности и причиненный им вред» [3]. Действительно, характер общественной опасности выражен законодателем в санкции нормы, но она является относительно определенной и при конкретизации характера судам предлагается ориентироваться на объект посягательства и причиняемый ему вред. Согласно позиции Верховного Суда РФ, на степень общественной опасности преступления влияют обстоятельства содеянного, прямо не указанные в соответствующем составе. К таковым, в частности, могут относиться «характер и размер наступивших последствий, способ совершения преступления» [3].

Таким образом, проблема определения объекта взяточничества и причиняемого ему вреда не является только теоретической. Данные обстоятельства должны исследоваться и учитываться судами при назначении наказания. При этом недостаточно просто констатировать общественную опасность взяточничества и назвать разрушаемые общественные отношения, необходимо раскрыть их содержание, создав предпосылки для определения меры ущерба и индивидуализации ответственности. Для правильного понимания разъяснений Верховного Суда РФ «...следует различать самостоятельные уголовно-правовые понятия: преступный вред как свойство любого преступления и общественно опасные последствия преступления, которые являются обязательным признаком объективной стороны только преступлений с материальным составом» [4, с. 155].

Б. В. Волженкин считал объектом взяточничества «нормальную деятельность публичного аппарата управления». «Важнейшим условием правильного функционирования этого аппарата, – пояснил ученый, – является осуществление принципа публично-правовой, законной оплаты служебной деятельности должностных лиц. Должностное лицо обязано в своей деятельности руководствоваться интересами службы и может получать вознаграждение за свою службу <...> только в установленном законом порядке и ни в коем случае не частным образом от отдельных граждан и организаций, заинтересованных в том или ином действии (бездействии) должностного лица» [5, с. 166].

П. С. Яни, раскрывая содержание принципа безмездности, отмечает, что он «значим не сам по себе, т. е. не как некое сакральное установление, не имеющее зримой связи с иными ценностями, которые норма о взяточничестве также призвана защищать. Соблюдение правила безмездности выступает существенной гарантией от незаконного поведения чиновников, так как и понятно, и хорошо известно, что подобное поведение имеет место чаще именно потому, что оно корыстно мотивировано» [6, с. 75–76]. Часто именно взятка побуждает должностных лиц к преступным и иным противоправным действиям, что подтверждается судебной статистикой, обобщаемой Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации. В 2016 г. основной состав получения взятки (ч. 1 ст. 290 УК РФ) вменен 160 осужденным, за незаконные действия (ч. 2 ст. 290 УК РФ) взятку получили 810 человек. В 2017 г. ч. 1 ст. 290 УК РФ была вменена 79 должностным лицам, а за незаконные действия получили взятку 430 человек. До дополнения уголовного закона нормой о мелком взяточничестве (ст. 291² УК РФ) соотношение было более показательным. В 2015 г. осуждены по ч. 1 ст. 290 и ч. 3 ст. 290 УК РФ соответственно 136 и 1 095 человек. Данные судебной статистики убедительно свидетельствуют, что в подавляющем большинстве случаев должностные лица получают взятку за совершение незаконных действий. «А если чиновника благодарят за уже совер-

шенные действия (бездействие) по службе, – продолжает П. С. Яни, – когда он такого вознаграждения не ожидал, однако его принял, тем самым он проявляет себя как лицо, готовое извлекать «дополнительную» пользу из своей службы, и можно предположить, что в дальнейшем он проявит готовность зарабатывать подобным образом, принимая предмет подкупа от заинтересованных лиц» [10, с. 76].

Следует согласиться с отмеченным П. С. Яни свойством взяточничества побуждать должностных лиц к совершению других посягательств с использованием имеющихся у них полномочий. В этом смысле взяточничество можно рассматривать как состав опасности, который описывает преступление, ставящее общественные отношения, развивающиеся в сфере функционирования государства, под угрозу причинения вреда. Например, подобным образом, за взяточничество и преступления, которые должностное лицо совершает за взятку, предусмотрена ответственность за бандитизм (ст. 209 УК РФ) и за преступления, совершаемые бандой. Но различие данных посягательств состоит в том, что банда всегда создается в целях совершения преступлений, а взятка может быть получена и за законные действия. Кроме того, к уголовной ответственности за совершение преступления, предусмотренного ст. 290 УК РФ, взяткополучатель может быть привлечен независимо от реального намерения действовать или бездействовать в интересах взяткополучателя.

Заметим, что именно в зависимости от степени реальности угрозы разрушительного воздействия взяточничества на функционирование государства и меры реализации такой угрозы законодатель осуществляет дифференциацию ответственности. Так, само по себе получение государственным служащим подарков от физических и юридических лиц вне связи с выполнением им своих обязанностей рассматривается как дисциплинарный проступок. Получение взятки за незаконные действия оценено как более тяжкое посягательство в сравнении со взяточничеством по поводу непротивоправного поведения служащего. Если должностное лицо за взятку совершает преступление, его действия должны квалифицироваться по совокупности посягательств. При этом сама сопряженность взяточничества с преступлениями, совершаемыми за взятку, существенно повышает его общественную опасность. Таким же образом это происходит, например, при совершении убийства, сопряженного с разбоем. То обстоятельство, что умышленное причинение смерти человеку выступило в качестве способа разбоя, повышает общественную опасность убийства и делает его квалифицированным. С другой стороны, подобный способ значительно повышает общественную опасность разбоя и является основанием вменения особо квалифицированного состава (п. «в» ч. 4 ст. 162 УК РФ). В исследуемом аспекте допустимо поставить вопрос об усилении ответственности за должностные преступления, которые совершаются субъектом за взятку, путем включения в предусматривающие их нормы соответствующихотягчающих обстоятельств.

Важно подчеркнуть, что собственно публично-правовой характер оплаты труда должностных лиц нарушается даже при получении заранее не обусловленной взятки за совершение законных действий. Материальная связь между государством и его представителем выступает инструментом обеспечения авторитета власти, возможности организующего влияния на все сферы жизни общества. Установленный порядок оплаты труда государственных служащих охраняется не только уголовно-правовыми средствами, но и нормами служебного антикоррупционного законодательства. Государственный интерес состоит не только в наказании лиц, совершивших преступления коррупционной направленности, но и в упреждении общественно опасного поведения должностных лиц на этапе нарушения запретов и ограничений, вытекающих из законодательства, регламентирующего порядок прохождения службы. Получение как взятки, так и получение запрещенного вознаграждения ослабляют материальную связь между чиновником и государством. Должностное лицо из охранителя публичного интереса превращается в прислужника конкретного индивида. Интерес последнего направляет его служебную деятельность или бездеятельность. Как указано в обвинительном приговоре, вынесенном в отношении участкового уполномоченного, который получил взятку от хозяина коммерческого

павильона за нереагирование на совершенное им административное правонарушение: «К. получил взятку, с тем чтобы в дальнейшем не вмешиваться в коммерческие дела Ш.» [7]. В приведенном примере совершением коррупционного преступления было «убрано» государство, парализовано осуществление его функций, незащищенными оказались общественный порядок и здоровье населения. Взятничество представляет собой отказ должностного лица от добросовестного и законного исполнения своих обязанностей, признание иллюзорности перспектив становления правового государства.

Согласно позиции Верховного Суда РФ, взяточничество «посягает на основы государственной власти, нарушает нормальную управленческую деятельность государственных и муниципальных органов и учреждений, подрывает их авторитет, деформирует правосознание граждан, создавая у них представление о возможности удовлетворения личных и коллективных интересов путем подкупа должностных лиц, препятствует конкуренции, затрудняет экономическое развитие» [8]. Верховный Суд РФ подчеркнул связь авторитета государства с правосознанием граждан. «Право с виду не нуждается в правосознании, – отмечал И. А. Ильин, – и часто даже не имеет к нему доступа. Однако на самом деле оно живет правосознанием и исполняет свое назначение тем лучше, чем правосознание зреее и совершеннее... Творить внешний порядок жизни право может только через внутреннюю упорядоченность души, т. е. через правосознание» [9]. Должностное лицо, осуществляющее государственные функции, всегда преследует государственный интерес, даже защищая право конкретного гражданина или направляя деятельность муниципального предприятия. «Государство действительно, и его действительность заключается в том, – писал Гегель, – что интерес целого реализуется, распаясь на особенные цели» [10, с. 305]. Опасность, исходящая от частных лиц, уверенных в возможности приватизации и нивелировании государства, ничуть ни меньше, чем от коррумпированных чиновников. Взятка-вознаграждение подтверждает устойчивое убеждение взятодателей в том, что авторитет государства уже приватизирован или выставлен на продажу, а государство является не общенародным, а коррупционным. Признание гражданами данного факта ослабляет их волю к противодействию коррупции, поощряет продажность чиновников.

Вред, причиненный авторитету государства единичным фактом взяточничества, трудно измерить. В уголовном законе уже дифференцирована ответственность в зависимости от суммы взятки, характера поведения, за которое она передается, статуса взяткополучателя и способа воздействия, оказываемого им на взятодателя. Сумма взятки и статус взяткополучателя пропорциональны значимости принимаемых им управленческих решений, масштабы торговли интересами государства и мере умаления его авторитета. Вымогательство взятки должностным лицом превращает «продажное» государство в «бандитское». Перечисленные обстоятельства, возведенные законодателем в ранг признаков составов получения взятки с отягчающими обстоятельствами, будучи установленными по конкретному уголовному делу, свидетельствуют о характере общественной опасности совершенного преступления. Из данной в постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 58 трактовки характера общественной опасности преступления следует, что она отражается в его квалификации.

На степень общественной опасности взяточничества влияют обстоятельства, прямо не указанные в ст. 290–291² УК РФ. «Степень общественной опасности преступления, – разъясняется в постановлении “О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания”, – устанавливается судом в зависимости от конкретных обстоятельств содеянного, в частности от характера и размера наступивших последствий, способа совершения преступления, роли подсудимого в преступлении, совершенном в соучастии, от вида умысла (прямой или косвенный) либо неосторожности (легкомыслие или небрежность). Обстоятельства, смягчающие или отягчающие наказание (ст. 61 и ст. 63 УК РФ) и относящиеся к совершенному преступлению (например, совершение преступления в силу стечения тяжелых жизненных обстоятельств либо по мотиву сострадания, особо активная роль в совершении преступления),

также учитываются при определении степени общественной опасности преступления» [3]. Разумеется, взяточничество не совершается по неосторожности или с косвенным умыслом. Проявление степени общественной опасности взяточничества не может выходить за пределы содержания признаков составов преступлений, предусмотренных в ст. 290–291² УК РФ. Степень общественной опасности ранжируется в пределах одного имеющего значение для квалификации размера взятки, должностного положения взяточника при отсутствии признаков ч. 4 ст. 290 УК РФ, а также в зависимости от значимости прав и законных интересов, нарушением которых угрожало должностное лицо, вымогающее взятку.

Авторитет государства основан на признании его нравственной силы и неукоснительном соблюдении закона должностными лицами. Умаление авторитета выражается в отказе должностного лица от следования государственному интересу и приватизации предоставленных ему полномочий. Каждый факт получения взятки, очевидно, противоправен для взяточдателя и формирует в обществе убежденность в продажности чиновника, отрицании государства. Такое представление о сущности взяточничества и проявлении его общественной опасности в числе прочего позволяет правильно толковать уголовный закон, например, неверно воспринимать новый способ получения взятки, «...когда взятка по указанию должностного лица передается иному физическому или юридическому лицу» [3], как допущение бескорыстного взяточничества. Взятка не может быть получена в пользу других лиц, если они материально и иным образом не связаны с взяточполучателем. Не следует путать взяточника с благодетелем. Новый способ может быть использован коррупционером для оплаты ранее оказанных услуг, а также обусловлен стремлением завуалировать преступление. Таким образом, это конкретизированный в законе способ получения взятки самим должностным лицом. Кроме того, допущение возможности существования «бескорыстного» взяточничества дискредитирует сложившуюся и обусловленную реальным изменением уровня общественной опасности посягательств систему дифференциации ответственности в зависимости от суммы взятки.

Литература

1. Определение Конституционного Суда РФ от 28 июня 2018 г. № 1469-О // СПС «КонсультантПлюс».
2. Определение Конституционного Суда РФ от 28 июня 2018 г. № 1467-О // СПС «КонсультантПлюс».
3. О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания : постановление Пленума Верхов. Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 // Рос. газ. 2015. 29 дек.
4. Уголовное право России : в 2 т. Т. 1 / под ред. Н. Г. Кадникова. М., 2018. 436 с.
5. Волженкин Б. В. Служебные преступления: комментарий законодательства и судебной практики. СПб. : ЮридЦентрПресс, 2005. 558 с.
6. Яни П. С. Взятничество: понятие и объект // Вестн. Москов. ун-та. Сер. 11. Право. 2016. № 1. С. 75–76.
7. Уголовное дело № 1-208 // Архив Октября. район. суда г. Омска за 1996 г.
8. О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 9 июля 2013 г. № 24 // Рос. газ. 2013. 17 июля.
9. Ильин И. А. Теория права и государства. М., 2003 г. Воспроизводится по изданиям 1915 и 1956 гг. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 26.08.2018).
10. Гегель Г. В. Ф. Философия права. М. : Мысль, 1990. 524 с.

**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА
ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ И БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ
В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ КИБЕРНЕТИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ**

**LEGAL ASPECTS OF COOPERATION ON COUNTERACTION AND FIGHT
CRIME IN THE SPHERE OF IMPLEMENTATION
OF CYBERNETIC TECHNOLOGIES**

Установлено, что за счет реализации интересов государства в области кибербезопасности, идентификации государственного сегмента критической инфраструктуры электросвязи и концентрации ресурсов государства на обеспечении его кибербезопасности актуальной становится выработка альтернативной модели регулирования для частной отрасли, определяющей рамочные нормы, меры и требования в части кибербезопасности. При этом правоохранительные органы должны сосредоточить усилия на преследовании киберпреступников, где бы они ни находились, что предполагает сотрудничество российского государства с международными партнерами. Помимо этого, следует продолжить работу по повышению уровня осведомленности и стандартов кибербезопасности.

It is determined that due to the implementation of the state interests in the field of cybersecurity, identification of the state segment in critical telecommunication infrastructure and concentration of state resources on ensuring cybersecurity of this state segment, the development of an alternative model of regulation for the private sector, which determines the framework norms, measures and requirements in terms of cybersecurity, becomes relevant. At the same time, law enforcement agencies should focus on the prosecution of cybercriminals, wherever they are, which implies the cooperation of the Russian state with international partners. In addition, awareness-raising and cybersecurity standards should continue to be promoted.

Ключевые слова: уголовное право, международное сотрудничество, киберпреступность, кибербезопасность, меры противодействия преступности, кибертехнологии.

Keywords: criminal law, international cooperation, cybercrime, cybersecurity, measures against crime, cyber technologies.

Первоочередной задачей правоохранительных органов РФ является координация работы с международными партнерскими агентствами по определению, предупреждению и пресечению враждебной деятельности со стороны иностранных субъектов, киберпреступников и террористов для усовершенствования методов сбора и использования информации в целях получения упреждающих разведывательных данных относительно намерений и возможностей киберпреступников.

Сотрудничество государств по борьбе с преступностью в сфере кибертехнологий во многом определяется деятельностью Международной организации уголовной полиции – Интерполом. Эта организация была учреждена в 1923 г. на Международном полицейском конгрессе в качестве Международной комиссии уголовной полиции, которая уже в качестве Интерпола, начиная с 1956 г., с момента утверждения Устава организации на 25-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, обрела статус универсальной международной организации специальной компетенции. К настоящему моменту Генеральной Ассамблеей Интерпола уже приняты резолюции, регламентирующие меры противодействия отдельным видам преступлений в сфере кибертехнологий.

Генеральная Ассамблея Интерпола приняла резолюции, направленные на противодействие торговле детской порнографией с использованием интернета, в частности, в резолюции № AGN/65/RES/9 «Международная торговля детской порнографией» представлены рекомендации по декриминализации производства, распространения, ввоза или владения детской порнографией, в том числе подстрекательству и пособничеству в совершении подобных деяний, а также указаны направления совершенствования нормативного регулирования, в рамках которого предусмотрена конфискация имущества, полученного в результате совершения подобных преступлений. Также в резолюции установлено требование придания максимальной важности расследованию фактов распространения детской порнографии с использованием кибертехнологий.

В резолюции № AG-2005-RES-09 «К вопросу о веб-сайтах, продающих детскую порнографию и торгующих детьми» установлены требования по совершенствованию процессуального законодательства в части сотрудничества и взаимодействия правоохранительных органов по расследованиям деятельности веб-сайтов, продающих детскую порнографию, повышению уровня обмена информацией по подобным деяниям, а также отмечена необходимость информирования Генерального Секретариата обо всех идентифицированных преступниках и детях, чтобы избежать дублирования оперативной и процессуальной деятельности.

К следующему виду относятся резолюции по вопросам противодействия мерам поощрения терроризма в интернете, таковой, в частности, является резолюция № AG-2005-RES-10 «К вопросу о деятельности, ведущейся в интернете, по поощрению терроризма». В данной резолюции заявлено о необходимости принятия законодательных мер по совершенствованию международных расследований и судебного преследования информационной деятельности веб-сайтов, оказывающих поддержку террористам, и создания национальных контактных пунктов в системе правоохранительных органов для быстрого обмена информацией о деятельности подобного рода сайтов.

К третьему виду следует отнести резолюции по вопросам противодействия совершению преступления в сфере незаконного оборота наркотиков с использованием интернета. К таковым следует отнести, например, резолюцию № AG-2006-RES-12 «Преступления, связанные с наркотиками и интернетом», в которой для государств-членов Интерпола представлены рекомендации о мерах противодействия совершению преступления в этой сфере.

Говоря о резолюциях Генеральной Ассамблеи Интерпола по вопросам правоохранительной деятельности, следует указать, что их правовой статус не является обязывающим, однако сам факт инициирования этих вопросов такой авторитетной организацией, как Интерпол, способствует повышению качества борьбы с киберпреступностью, а отсутствие их обязательности позволяет использовать различные, более гибкие подходы к решению проблем борьбы с киберпреступностью на национальном уровне.

Широкие масштабы и постоянный характер деятельности, связанной с киберпреступностью, включая рассылку спама и функционирование ботнетов, указывают на важность и необходимость принятия соответствующих мер, поскольку отдельные преступления совершаются в отношении новых потерпевших нередко при помощи автоматически действующих устройств. В качестве важной меры как в области предупреждения преступности, так и в области оперативного расследования была названа способность отслеживать и устранять вредоносные программы. Среди актуальных мер можно отметить создание полномочий и возможности блокирования либо «удаления» веб-сайтов, используемых для совершения преступлений или распространения незаконного контента и вредоносных программ.

Например, правительством Китая для борьбы с киберпреступностью 1 июля 2015 г. был принят «Закон о национальной безопасности КНР», 6 июля 2015 г. опубликован проект закона «О безопасности в интернете». В декабре того же года по результатам исследований, в том числе и западных коллег из США, Германии, Великобритании и др. [1] был разработан проект

«Закона о борьбе с терроризмом», введенный в действие в 2016 г., согласно которому правительство обеспечивает выявление различных видов террористической информации в интернете с помощью интернет-операторов, которые являются поставщиками услуг, и предприятий, специализирующихся на отслеживании информации в потенциально опасных зонах.

В КНР создан национальный центр информации по борьбе с терроризмом, обеспечивающий сбор информации, координацию работы всех структур и исследований в этой области для своевременного выявления, оперативного вмешательства и предотвращения терроризма.

Разработанная в Китае система «Золотой щит» осуществляет постоянный мониторинг как внешних, так и внутренних сайтов и блокировку доступа, которую довольно сложно обойти. Согласно описанным выше законодательным актам китайские интернет-ресурсы несут ответственность за легитимность информации, более того, все новости они должны цитировать только со специальных медиа-ресурсов, включенных в своеобразный «белый список». Китайский файрвол пока опережает российский блокировщик и с технической, и с юридической точки зрения, однако российские законодатели делают все, чтобы его улучшить.

Так, например, в июле 2016 г. был принят так называемый «закон Яровой – Озерова» [2], призванный решить сразу несколько задач в борьбе с терроризмом, экстремизмом, кибертерроризмом и распространением незаконной информации. Несмотря на сильнейшую критику экспертами и населением возможных серьезных негативных последствий принятых мер и предстоящих колоссальных финансовых затрат на техническое обеспечение, оцениваемых вплоть до 33 млрд долларов США, его реализация уже началась, поскольку безопасность интернета декларируется сегодня как один из приоритетов внутренней политики России.

В дальнейшем Китай планирует развивать сотрудничество с правоохранительными службами других стран для активной борьбы с интернет-преступностью и кибертерроризмом в целом. Так, в опубликованной «Международной стратегии по сотрудничеству в киберпространстве» указано: «Китай усилит политический обмен и сотрудничество с правоохранительными органами других стран по киберпреступности и кибертерроризму» [3]. КНР планирует реализовывать двустороннее сотрудничество с полициями других государств, содействовать обмену опытом по борьбе с киберпреступностью и развивать технологии, вести активное обсуждение конвенций для достижения согласия в данной сфере. Для этих целей Китай планирует усиление сотрудничества со странами-участниками БРИКС, ШОС и АСЕАН [4].

Стратегической целью сотрудничества КНР в сфере кибербезопасности признается получение доступа к лицензиям на приоритетные в рамках импортозамещения технологии и решения, прежде всего аппаратные. Другим способом решения проблемы, не подпадающим под политические риски отношений с Западом, выступают доступные на рынке проекты на основе открытого кода. Добавляя эти источники технологий к своей технологической базе, государство во взаимодействии с отраслью запускает ряд долгосрочных проектов по импортозамещению в сфере кибертехнологий. Приоритетом является разработка собственных конкурентных технологий микропроцессоров и обеспечение для них базы в отрасли микроэлектроники.

Как видно, Россия – не единственное государство, движущееся к регулированию своего сегмента сети и его обособлению. Подобные меры считаются большинством стран необходимыми в связи со все более нарастающей угрозой кибертерроризма.

В настоящее время в краткосрочной перспективе основной целью является повышение защищенности систем, обеспечивающих функционирование критической инфраструктуры и инфраструктур государственных органов, ответственных за обработку конфиденциальных сведений и сведений, содержащих государственную тайну. Главным риском является зависимость операторов таких систем от западных технологий, доступ к которым может быть перекрыт в рамках санкций либо иных последствий ухудшения отношений. В отношении таких систем вырабатывается и принимается дорожная карта их приоритетного импортозамещения.

При этом в соответствии с концепцией разведения рисков и повестки дня в области обеспечения кибербезопасности между государством и частным сектором агентами этих изменений выступают по большей части игроки частного сектора телекоммуникаций и кибертехнологий. Такой подход позволяет учитывать интересы частного сектора отрасли как

в плане безопасности, так и с точки зрения оптимизации и конкурентного развития их трансграничных бизнес-процессов. При этом за счет реализации интересов государства в области кибербезопасности, идентификации государственного сегмента критической инфраструктуры электросвязи и концентрации ресурсов государства на обеспечении его кибербезопасности актуальной становится выработка альтернативной модели регулирования, определяющей рамочные нормы, меры и требования в части кибербезопасности и предоставляющей частным игрокам коридор возможностей для определения своей роли, политики и интересов в этой сфере с учетом самостоятельного несения ими основного бремени рисков.

Сегодня в отношении цифровой трансформации ведущих стран важный посыл в управлении рисками кибербезопасности состоит в консервативном подходе к внедрению новых решений и легализации новых технологий и основанных на них сервисов (финансовые и иные сервисы на распределенных реестрах, беспилотный интеллектуальный транспорт, промышленные применения «интернета вещей», «умные» энергосети и энергосистемы (Smart Grid) и пр.). Консервативный подход к регулированию предполагает практическую реализацию концепции «обеспечение ИБ перед внедрением ИТ», которая позволяет снизить риски, связанные с не продуманным в части безопасности внедрением технологии (например, массовое внедрение незащищенных устройств «интернета вещей», используемых для организации масштабных DDoS-атак).

Также, выступая с позиций консервативного регулятора в нише кибербезопасности, РФ получает возможность «фильтровать» непрерывный поток ИТ-инноваций, достигающих регионального рынка, давая «зеленый свет» прежде всего тем из них, которые уже охвачены регулированием на ее национальном рынке, и тем, внедрение которых в масштабах региона может быть выполнено с опорой на уже имеющиеся и сертифицированные решения в российской отрасли. Следовательно, применительно, например, к ЕАЭС Россия может стать источником модели регулирования в нише кибербезопасности и одновременно закрепить свою позицию ключевого инфраструктурного и технологического провайдера в отрасли для реализации проектов цифровой трансформации, прошедших регуляторный фильтр.

С этой целью государство должно обеспечить максимальное увеличение потенциала поистине инновационного сектора кибербезопасности за счет оказания поддержки стартапам и инвестиций в инновации. Также следует стремиться к выявлению в системе образования перспективных студентов на ранних стадиях обучения и создавать условия для развития их таланта, чтобы сформировать каналы карьерного роста в этой профессии, которая требует более четкого определения. Одновременно государство должно использовать все имеющиеся в его распоряжении рычаги для повышения стандартов кибербезопасности в масштабах национальной экономики, включая, если это необходимо, регулятивные меры. К ним можно отнести разработку и развертывание технологий, в том числе мер активной киберзащиты в партнерстве с отраслевыми предприятиями в целях укрепления безопасности систем и сетей государственного и частного сектора, а также пресечения вредоносной деятельности.

В этой связи значительным шагом в борьбе с киберпреступностью могут стать мероприятия, связанные с совершенствованием систем технической киберзащиты на основе внедрения адекватных этим задачам стандартов. Например, в системах «виртуального банка» переход от стандарта TAN к ITAN сможет обеспечить устранение большей части угроз опасностей, возникающих при совершении фишинг-атак. При этом с точки зрения материально-технического фактора более простым и не менее эффективным решением может стать приоритет защиты основной инфраструктуры и ее элементов: магистральной сети, маршрутизаторов, базовых услуг, а также множества персональных компьютеров, связанных по всему миру.

Для защиты пользователей интернета можно определить две потенциальных целевых группы: конечные пользователи и предприятия (прямой подход), а также поставщики услуг и компании, занятые разработкой программного обеспечения, выступающие значимыми субъектами в стратегии борьбы с киберпреступностью. Наличие у них прямых контактов с клиентами позволяет таким компаниям выступать в качестве гаранта кибербезопасности предприя-

тий, например, передавая им средства защиты и информацию об актуальных угрозах киберпреступлений. В отношении операторов и провайдеров трансграничного доступа в интернет государство должно настаивать на создании ими представительств в юрисдикции РФ.

Реализация механизмов защиты возможна путем продвижения модели государственно-частных партнерств, ориентированных прежде всего на обеспечение беспроводного доступа для жителей российских регионов, где отсутствует широкополосный доступ, а современная высокоскоростная инфраструктура не развита либо ее нет.

В этой связи на основе дублирования баз данных о ресурсах нумерации и пропуске трафика, описанных выше, возможно также создание единой системы мониторинга маршрутизации трафика в пределах российского сегмента интернета. Такая технологическая система может быть создана крупнейшими операторами связи и добровольно пополняться всеми участниками рынка пропуска интернет-трафика для предоставления каждому ее участнику максимально полной информации о доступных альтернативных маршрутах. Доступ к полной картине маршрутизации интернет-трафика в Рунете поможет выявить участки сети со слабой связностью и более эффективно реагировать на DDoS-атаки и аномальные нагрузки, а также идентифицировать критические точки (bottlenecks) российского сегмента сети.

Это предполагает наращивание «вертикальной» связности в пределах национального сегмента интернета, а также ключевых интеграционных объединений с участием РФ за счет инвестирования ресурсов в развитие инфраструктуры крупнейших национальных операторов связи. Параллельной вспомогательной стратегией является укрепление регионального инфраструктурного присутствия российских игроков, в том числе опосредованно контролируемых государством. Оптимальный результат такой работы – трансформация региональной топологии и карты связности в рамках магистральных каналов с целью повышения ее зависимости от высокоскоростной инфраструктуры российских операторов связи в части трансграничного пропуска трафика с одновременным ужесточением государственного контроля над пограничными переходами, используемыми операторами связи в РФ. Должен проводиться курс на максимально возможное сокращение объема интернет-трафика, маршрутизация которого осуществляется между автономными системами, принадлежащими российским субъектам, но через промежуточные узлы за рубежом.

Криптографические возможности имеют фундаментальное значение для защиты секретной информации и решений по использованию потенциала национальной безопасности. Для сохранения этой способности необходимы знания, умения и технологии частного сектора, проверенные спецслужбами. Эта деятельность, очевидно, должна осуществляться на территории России с привлечением граждан, имеющих необходимый допуск и работающих в компаниях, готовых открыто и подробно обсуждать со спецслужбами вопросы проектирования и внедрения решений. Уполномоченные органы должны работать над тем, чтобы оценить резонный объем долгосрочных издержек, связанных с сохранением суверенных криптографических средств, ориентируясь на превалирующие рыночные условия и сотрудничая с компаниями, которые уже способны представить такие решения.

С развитием подобных технологий в России появится возможность существенно понизить киберпреступную деятельность за счет продуктов и услуг, «безопасных по умолчанию». Это означает, что настройки безопасности, встроенные в используемое в России программное и аппаратное обеспечение, должны активироваться производителем по умолчанию, обеспечивая пользователям максимальный уровень безопасности. Сложность заключается в том, чтобы совершить этот трансформационный переворот таким способом, чтобы обеспечить поддержку конечного пользователя и поставку коммерчески жизнеспособных продуктов и услуг и одновременно сохранить свободную и открытую природу среды интернета.

Необходимо решить системные проблемы, лежащие в основе дефицита специалистов в кибернетической области: недостаточное количество молодых людей, выбирающих эту профессию; недостаток имеющихся специалистов по кибербезопасности; недостаточное освещение концепций кибернетической и информационной безопасности в программах компьютерных курсов; нехватка квалифицированных преподавателей; отсутствие канала карьерного роста и подготовки для этой профессии. Следует изучать возможности стимулирования рынка

путем использования рейтингов безопасности новых продуктов для потребителей, определить возможности увязывания таких рейтингов безопасности продуктов с существующими регламентами и способы предупреждения потребителей о том, что действия, которые они собираются совершить в сети, грозят нарушению их безопасности. С другой стороны, кибербезопасность определенных российских организаций имеет особое значение, так как, в случае успеха кибератаки на них, последствия для национальной безопасности страны могут быть чрезвычайно серьезными. Они могут сказаться на жизнедеятельности российских граждан, стабильности и прочности российской экономики, международном авторитете и репутации Российской Федерации. В элитную группу этих компаний и организаций государственного и частного сектора входят предприятия критической национальной инфраструктуры, обеспечение безопасности и устойчивости которых должно стать приоритетом для государства. В эту элитную группу должны также войти компании и организации, требующие более высокого уровня государственной поддержки в этой сфере.

На фоне укрепления защиты от кибератак и уменьшения количества уязвимостей необходимо обеспечить постоянное преследование правоохранными органами преступников, которые продолжают атаковать российское киберпространство, где бы они ни находились, что предполагает сотрудничество государства с отечественными и международными партнерами в разрушении инфраструктуры и сетей поддержки киберпреступников, а также повышение уровня осведомленности правоохранительных органов и совершенствования стандартов кибербезопасности.

Литература

1. Контртерроризм в Китае необходим. URL: <http://www.Legaldaily.com/>.
2. О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности : федер. закон от 06.07.2016 № 374-ФЗ. URL: <http://kremlin.ru/>.
3. Цзан Ц. Обзор уголовного законодательства о борьбе с терроризмом и «Закона о борьбе с терроризмом» Китая // Евразийск. науч. журн. 2016. № 5. С. 313–318.
4. Китай усилит сотрудничество с другими странами в борьбе с кибертерроризмом. URL: <https://ria.ru/>.

УДК 343.13

Сурихин П. Л., Попова Л. А.
Surihin P. L., Popova L. A.

**К ВОПРОСУ О ВЛИЯНИИ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ
УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

**ON INFLUENCE OF CRIMINAL PROCEDURE LEGISLATION
ON IMPLEMENTATION EFFECTIVENESS
OF CRIMINAL LIABILITY**

В статье на основе междисциплинарного подхода рассмотрены проблемы повышения эффективности уголовного закона с позиции реализации положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) в процессе привлечения лица к уголовной ответственности, влияние норм УПК РФ, обеспечивающих реализацию положений Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ), на решение задач, стоящих перед уголовным законодательством России.

The article, based on an interdisciplinary approach, addresses the problems of effectiveness increasing of criminal law from the perspective of implementing the provisions of the Russian Federation Code of Criminal Procedure in the process of bringing a person to criminal liability. The influence of the norms of the Russian Federation Code of Criminal Procedure as ensuring the implementation of the provisions of the Criminal Code of the Russian Federation on the tasks solving facing the criminal legislation of Russia is considered.

Ключевые слова: уголовно-правовая охрана общественных отношений, уголовно-процессуальные отношения, задачи уголовного закона, эффективность уголовной ответственности.

Keywords: criminal law protection of public relations, criminal procedural relations, tasks of criminal law, effectiveness of criminal liability.

Решение задач УК РФ, сформулированных в ч. 1 ст. 2, можно представить в виде реализации уголовной ответственности следующим образом: совершение лицом общественно-опасного деяния (причинение вреда охраняемым общественным отношениям); реализация уголовно-процессуальных отношений (уголовно-процессуальные ограничения в правах и свободах); исполнение наказания (уголовно-правовое ограничение в правах и свободах для восстановления социальной справедливости, исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений); судимость (дополнительное уголовно-правовое ограничение в правах и свободах как частное предупреждение совершения новых преступлений). Основная цель этого процесса – обеспечение охраны общественных отношений, установленных в государстве. При этом следует обратить внимание на то обстоятельство, что в случае, когда речь идет о привлечении лица к уголовной ответственности, уже имеет место факт совершения преступления, а значит, факт причинения вреда охраняемым законом общественным отношениям.

Уголовно-процессуальные отношения как отношения, обеспечивающие законность и обоснованность привлечения к уголовной ответственности и назначения наказания, имеют крайне важное значение для реализации целей уголовной политики государства. Очевидно, только строгое соответствие установленным нормам позволяет с достаточно большой долей вероятности утверждать, что поставленные обществом цели будут достигнуты, более того, именно эти цели, а не случайный результат, получение которого не прогнозировалось при конструировании норм соответствующего закона.

Таким образом, значимость уголовно-процессуальных отношений бесспорна, однако наша задача – определить степень влияния уголовно-процессуального законодательства на эффективность деятельности по охране общественных отношений от посягательств.

Государство в самом широком смысле можно представить как систему общественных отношений [1, с. 84; 4]. В этой системе отношений постоянно идут процессы, она нестабильна, развивается по определенным векторам, их направление зависит от многих факторов, которые и сами по себе достаточно переменчивы. Важным регулятором общественных отношений является законодательство уголовного-правового цикла – Уголовный кодекс РФ и Уголовно-процессуальный кодекс РФ. Важно осознавать взаимовлияние существующих общественных отношений и закона. Направление развития всей системе общественных отношений придает воля их участников. Таким образом, именно волевое решение личности может обусловить как совершение им преступления, так и сохранение пределов поведения в рамках правового поля.

Интересно, что эволюция спектра общественных отношений безальтернативно влечет за собой и реформу законодательства. Свидетелями таких событий мы стали в недавнем прошлом. С середины 80-х годов прошлого века в СССР начались широкомасштабные, как тогда утверждалось, демократические, а в действительности капиталистические преобразования общественных отношений [7]. Фактически, как теперь мы понимаем, был запущен процесс ликвидации государственности СССР, слома существовавших в то время так называемых социалистических отношений [5; 6, с. 313–314]. Произошедшие изменения привели к полному краху во всех сферах жизни общества. Одним из первых и очевидных негативных последствий происходящих процессов стал рост преступности.

Государство, пытаясь реагировать на происходящие изменения, начинает реформирование уголовного и уголовно-процессуального закона, что, в свою очередь, также оказало существенное влияние на состояние преступности. К сожалению, изменения ни в 1991 г. УК РСФСР, ни в 1992 г. УПК РСФСР не способствовали снижению уровня преступности. Более того, количество регистрируемых преступлений выросло почти на миллион (по данным за 1990 и 1993 гг.).

Принятие УК РФ в 1996 г. и ратификация Европейской конвенции по правам человека, которая повлекла «конституционную реформу» судопроизводства, «стабилизировали» состояние преступности за счет существенной декриминализации деяний и усложнения судопроизводства по уголовным делам. Начавший действовать в 2002 г. УПК РФ и реформа УК РФ в 2003 г. способствовали увеличению количества регистрируемых преступлений, как и в начале девяностых, почти на миллион (в период с 2002 по 2006 гг.).

При этом доля наказаний в виде реального лишения свободы сохранялась из года в год одинаковой – примерно одна треть от общего числа осужденных к иным видам наказания. Динамика наказания в виде реального лишения свободы в абсолютных цифрах: 1988 г. – примерно 150 тыс.; 1993 г. – почти 300 тыс.; 2006 г. – 312 тыс. [10]. Тем не менее негативные тенденции в количественных показателях преступности сохранялись. Продолжался рост количества регистрируемых преступлений, а также количества нераскрытых преступлений.

Таким образом, с 1988 г. названные обстоятельства привели к интенсивному росту преступности, и к концу 2006 г. она увеличилась в 3,2 раза: с 1 220 361 преступлений до 3 855 373 [10]. Динамика коэффициента преступности: 1988 г. – 836 преступлений на 100 000 населения; 1993 г. – 1 884; 2006 г. – 2 701.

В начале 2000-х годов наметился переход от хаоса 90-х к порядку. Начинается процесс построения новой постсоветской российской государственности. К этому времени участники общественных отношений смогли трезво оценить сложившуюся ситуацию как бесповоротно изменившуюся, капиталистическую, человек встроился в существующую систему отношений, приобрел смыслы, которые, как оказалось, могут быть реализованы исключительно посредством экономического обогащения [11].

Параллельно шел процесс трансформации практики назначения уголовного наказания судами [12]. Лишение свободы стало замещаться другими видами наказаний, не связанными

с изоляцией от общества, и число приговоренных к реальному лишению свободы за 2006–2018 гг. сократилось почти на треть: с 312 473 до 206 140. И наоборот, существенно увеличилась доля наказаний в виде штрафа: в 2003 г. осуждено только 50 064 лица; в 2008 г. пик – 133 772; в последующие годы ситуация стабилизируется, и к 2013 г. число осужденных составило 116 218. Эта цифра актуальна и в настоящее время. Подобные тенденции также наблюдаются при назначении других наказаний «экономического» характера, не связанных с изоляцией от общества.

В настоящее время общий вектор назначения наказания продолжает сохраняться, но с одной особенностью: количество наказаний в виде штрафа несколько сократилось (на 15–25 тыс. решений), в то же время существенно увеличилось число решений о наказании в виде обязательных работ (в 2018 г. таких приговоров практически в два раза больше, чем в 2015 г.). По нашему мнению, это обусловлено изменением экономической ситуации в стране. Введение санкций западных стран в отношении РФ, падение мировых цен на стратегически важный для нашей страны ресурс обусловили падение уровня доходов населения, что, в свою очередь, отразилось и на структуре видов назначаемых уголовных наказаний.

Следствием сложившейся с 2007 г. практики назначения наказания (сокращение на треть приговоров к реальному лишению свободы, увеличение в разы назначаемых «экономических» наказаний) стал стабильный спад количества совершаемых преступлений. К концу 2017 г. состояние преступности, по сравнению с 2006 г., сократилось почти в 1,9 раза – до 2 058 476 [12].

На протяжении всего рассмотренного периода изменялось не только общество, но и законодательство, в частности закон, регулирующий уголовно-процессуальные отношения [8]. С 90-х годов до начала 2000-х шел активный процесс реформирования УПК РСФСР, который в 2001 г. был завершен принятием УПК РФ. Практически сразу, с момента принятия, действующий уголовно-процессуальный закон стали интенсивно править [9]. Этот процесс приобрел перманентный характер, он продолжается и по сей день. Влияние описанных процессов на эффективность уголовной ответственности можно оценить только при одном условии: следует понять внутренние процессы, происходящие в системе уголовно-процессуальных отношений, их основные тенденции.

Любую деятельность как систему можно совершенствовать по двум направлениям: оптимизация действий и эффективность управления этими действиями [4]. При этом наблюдается определенная закономерность: предел совершенствования действий достигается быстрее, а совершенствованию управления практически нет пределов. Таким образом, совершенствование предельно отлаженной системы в целом – это, прежде всего, совершенствование управления. Чем совершеннее управление, тем эффективнее деятельность.

Если все уголовно-процессуальные отношения или уголовное судопроизводство представить в виде системы, можно предположить, что функции управления свойственны положениям Общей части и наиболее характерны доказательственному праву, теории доказывания, а функции исполнения будут выполнять в основном институты Особенной части, например, следственные или судебные действия.

В таком контексте резонно сравнить две теории доказывания: прежнюю (основанную на нормах УПК РСФСР) и действующую (УПК РФ), а также соответствующие институты Особенной части уголовного процесса.

Сравнительный анализ позволяет утверждать, что теория доказывания, сложившаяся в советский период, в большей степени обеспечивала эффективность управления системой уголовно-процессуальных отношений. Данный вывод основывается на следующих аргументах.

Отечественная теория доказывания, сложившаяся на основе УПК РСФСР, была эффективней, поскольку позволяла устанавливать объективную истину (обстоятельства дела, точную квалификацию, виновность лица, справедливое наказание), что, несомненно, способствовало решению задач, поставленных уголовным законом. Теория доказывания в советский период была близка к общей теории познания, цель которой – истина. Кроме того, все участники

уголовно-процессуальных отношений при таких обстоятельствах были заинтересованы в тесном сотрудничестве, и их деятельность была направлена на достижение единой цели – установление объективной истины по делу [2, с. 75–78].

Современная теория доказывания, основанная на положениях УПК РФ, отвергает истину как цель доказывания, а значит, в меньшей степени соответствует общей теории познания. Обстоятельства дела, точная квалификация, виновность лица, справедливое наказание – все косвенным способом оказались в тени: обвинение и защита договариваются о возможных способах разрешения дела, а суд констатирует решение, реже – выбирает сам из предложенного. Логика доказывания приобретает произвольный характер в условиях отсутствия истинной цели. Смыслом уголовно-процессуальной деятельности становится личный интерес, характерный для конкретной стороны: обвинение, защита, иная заинтересованность.

Сутью, общей целью как желаемым результатом уголовно-процессуальных отношений, управляемых правилами доказывания по УПК РСФСР, была охрана общественных отношений от преступных посягательств при минимизации процессуального принуждения. Именно общественных отношений, а не потерпевшего или обвиняемого. Защищалась система отношений, а не частные интересы элементов системы [3, с. 22–23]. Теория доказывания и познавательные процессуальные действия были адекватны друг другу и разработаны сообразно цели уголовно-процессуальных отношений.

Сутью современных уголовно-процессуальных отношений является защита прав человека (подозреваемого, обвиняемого), что, по нашему мнению, нарушает баланс приоритетов. Фактически это привело к разрыву связи между управлением и исполнением в уголовном судопроизводстве. Дело в том, что обеспечение прав человека в процессе доказывания стало приводить к формированию недопустимых доказательств в силу чрезмерных требований к их сбору, так называемого «соблюдения гарантий прав человека». Как следствие, правила доказывания приобрели формальный характер. От доказывания как логического процесса правоприменители отказались: на это нет времени, необходимо обеспечить формальную сторону.

Уголовный процесс в обеспечении «прав человека» был объявлен состязательным, Общую часть УПК РФ изложили, руководствуясь состязательным началом. Особенная же часть УПК сохранила приоритет публичности. Особенную часть, по сути, оставили прежней, правда, в последнее время она дополняется новыми институтами на основе состязательности, но при неизменности публичного начала.

Другими словами, к публичному блоку исполнения был добавлен состязательный блок управления. В результате уголовный процесс стал громоздким и неэффективным. Состязательные начала предполагают устное доказывание в судебном заседании без проведения предварительного расследования, публичные – предварительное расследование в письменной форме, для эффективности которого органам расследования придается доминирующее положение, после чего следует судебное разбирательство в условиях состязательности, но опять же с доминирующим положением суда как субъекта доказывания. Действующее уголовно-процессуальное законодательство регламентирует и предварительное расследование, которое осуществляется в письменной форме, и устное судебное разбирательство, которые реализуются в условиях состязательности, то есть противоборства сторон.

Таким образом, стремление государства закрепить в качестве главенствующей цели уголовного судопроизводства соблюдение прав человека фактически разрушили эффективную теорию доказывания: не требуется установления истины, достаточны формальные доказательства и их формальная оценка, возможен особый порядок принятия судебного решения и т. п. Усложнен паразитными процессами блок исполнения: порядок производства следственных действий, применения мер принуждения, принятия и обжалования процессуальных решений, реализации процедур и пр. В итоге резко возрос объем функций, исполнение которых носит формальный, но обязательный характер. Соответственно, снизилось качество их исполнения, и, как следствие, уголовная ответственность утратила возможность оставаться высокоэффективным способом обеспечения безопасности охраняемых общественных отношений: не

по всем преступлениям стали возбуждаться уголовные дела, раскрываемость преступлений фактически снизилась, виновность в совершении преступления доказывается неубедительно, что привело к назначению несправедливых (мягких, неэффективных) наказаний.

Смена целевых установок привела к деформации всей системы уголовно-процессуальных отношений. Описанные негативные изменения во многом обусловлены несоответствием цели условиям ее функционирования, таким как социокультурная, экономическая, политическая среда. Кроме того, существенную роль играют условия жизнедеятельности участников системы и особенности их общественных отношений. Можно предположить, что поставленная цель так и не сможет объективно сформировать действенную систему уголовно-процессуальных отношений, которая, в свою очередь, положительно влияла бы на эффективность уголовной ответственности в целом, в связи с тем, что она сама неадекватна среде и особенностям субъектов отношений.

Перманентный процесс реформирования уголовно-процессуального законодательства фактически обусловлен стремлением изменить существующие условия функционирования системы, трансформируя не только внешние факторы обеспечения жизнедеятельности системы, но и, прежде всего, внутренние. Фактически слом ценностных установок уголовно-процессуальных отношений напрямую связан с таким же процессом, происходящим в современном российском обществе: отход от традиционных ценностных ориентиров с заменой их квазиценностями, характерными, как правило, для обществ, находящихся на стадии становления капиталистических отношений. Следует заметить, что наиболее развитые государства современного мира уже давно миновали данную стадию и приближаются, по мнению социологов, к следующей стадии – посткапитализма. Соответственно, копирование образцов регулирования общественных отношений без учета и понимания российской специфики обречено на провал.

В обычных условиях система уголовно-процессуальных отношений формируется под ту цель, которая определяется самим обществом, а в нашем случае и цель, и система навязаны внешними искусственными обстоятельствами – они инородны.

По всей видимости, 2006 г. стал именно тем рубежом, когда было осознано, что преступность как антисистема разрушит систему охраняемых государством общественных отношений, но радикальных изменений в уголовном судопроизводстве не произошло, а изменилась лишь практика назначения судами уголовного наказания, о чем сказано выше. Этому способствовало появление в современной капиталистической системе общественных отношений «нового человека», рожденного новой «суперценностью» – деньгами. Деньги стали смыслом жизни «нового человека» и одновременно самым эффективным инструментом управления им: деньги сегодня определяют вопросы буквально жизни и смерти, уважения и самоуважения.

Рассматривая сложившуюся ситуацию в историческом ключе, становится очевидным, что имеет место худший вариант развития российской системы общественных отношений. Как правило, в такие периоды в государстве обострялись социальные противоречия, которые выступали предпосылками кризисных явлений: государство и общество приходило в упадок. Это не лучший вариант общественных отношений и с позиций общей теории систем, где в качестве факторов, обуславливающих устойчивое развитие, называют сотрудничество, взаимодействие, самопожертвование [4], а не вражду и эгоизм.

Исследование проблемы показало, что, несмотря на навязывание некоторыми силами общества нетрадиционных для общества ценностей и попытки их повсеместного насаждения, участники уголовного процесса на практике фактически придерживаются ценностей традиционных и стремятся руководствоваться в своей деятельности задачами, сформулированными уголовным законодательством. Большинство процедурных паразитных процессов сведено на нет как минимум посредством формального исполнения. Практически все участники согласны с тем, что виновный в совершении преступления должен понести заслуженное наказание, и прилагают к этому совместные усилия.

Более того, на законодательном уровне в какой-то мере прослеживается процесс компенсации загроможденности предварительного расследования упрощением судебного разбирательства в первой инстанции, однако усложняется (организационно) процесс обжалования судебных решений.

В определенной степени упрощается само предварительное расследование. Тем не менее, по нашему мнению, данные поправки закона не носят принципиальный характер. Уголовно-процессуальное законодательство следует выстраивать на началах, характерных для системы традиционных ценностей, существующих в государстве и не оспариваемых никем в настоящее время. Кроме того, закон должен содержать оптимальные процедуры для достижения объективной истины по уголовному делу и соблюдения прав участников процесса.

К сожалению, поставленные проблемы не имеют простого решения. Под давлением извне так или иначе уже сформировалась новая среда, новое общество во всей совокупности своих отношений, которому требуется и новая, адекватная система уголовно-процессуальных отношений. Сама среда должна постепенно создать систему, которая обеспечит сохранение ценностных ориентиров общества.

В нашем случае следует утверждать, что целью уголовного судопроизводства должна быть реализация уголовной ответственности. Установление обстоятельств дела, точная квалификация преступления, вопрос определения виновности лица и назначения ему справедливого наказания – задачи, решение которых должно обеспечить управление, т. е. доказательственное право и, например, принципы уголовного судопроизводства. Управление должно быть выстроено так, чтобы быть целесообразным, обеспечивать уголовную ответственность. Средства собирания, проверки и оценки доказательств, а также средства обеспечения эффективности доказывания должны быть организованы сообразно положениям управления, целесообразны и обеспечивать установление истины по уголовному делу, уголовную ответственность и через реализацию уголовных норм охрану общественных отношений в целом. Например, права человека должны обеспечиваться при задержании и допросе подозреваемого, но не ценой формального выполнения этих действий, а исключительно для обеспечения возможности установить объективную истину по уголовному делу.

Подводя итог, следует подчеркнуть, что только осознание неразрывной связи государства, общества, права и закона на основе общих традиционных ценностей, трансформация уголовно-процессуального и уголовно-правового законодательства смогут обеспечить создание системы, позволяющей сформировать среду, в которой функционирование всех ее элементов будет подчинено достижению единой цели – установлению объективной истины по делу, что, в свою очередь, в случае ее достижения позволит констатировать высокую эффективность уголовной ответственности как необходимой предпосылки эффективности всего законодательства уголовно-правового цикла.

Литература

1. Аверьянов А. Н. Системное познание мира: методологические проблемы. М., 1985. 263 с.
2. Азаров В. А. Является ли сегодня истина целью российского уголовного судопроизводства? // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе : сб. материалов междунар. науч.-практич. конф. (7–8 февраля 2003 г.). Ч. 2. Красноярск, 2003. С. 75–78.
3. Бойко А. И. Системная среда уголовного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. 59 с.
4. Гайдес М. А. Общая теория систем: системы и системный анализ. URL: <http://www.хаос.ru> (дата обращения: 08.03.2019).
5. Кара-Мурза С. Г. Демонтаж народа. М., 2007. URL: <http://www.kara-murza.ru/books/> (дата обращения: 08.03.2019).

6. Кара-Мурза С. Г. Крах СССР. М., 2013. 448 с.
7. Кара-Мурза С. Г. Кризисное обществоведение : курс лекций. Ч. 1. М., 2011. URL: <http://kara-murza.ru/> (дата обращения: 08.03.2019).
8. Лунеев В. В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. М., 2005. 868 с.
9. Николюк В. В. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: полгода действия // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе : сб. материалов междунар. науч.-практич. конф. (7–8 февраля 2003 г.). Ч. 1. Красноярск, 2003. С. 9-15.
10. Основные статистические показатели состояния судимости в России за 2003–2007 годы и 2008–2016 годы // Судебный департамент при ВС РФ : официал. сайт. URL: <http://www.cdep.ru/> (дата обращения: 08.03.2019).
11. Петухов В. В. Новые поля социальной напряженности // СОЦИС. 2004. № 3. URL: <http://www.isras.ru/>.
12. Статистика и аналитика // МВД РФ : официал. сайт. URL: <https://xn--b1aew.xn--plai/> (дата обращения: 08.03.2019).

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

УДК 336.143

Каратаева Г. Е.
Karataeva G. E.

ОРГАНИЗАЦИЯ И МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЕКТОВ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

ORGANIZATION AND MECHANISMS OF FINANCIAL SUPPORT FOR PARTICIPATORY BUDGETING PROJECTS

Дана характеристика механизмов финансового обеспечения проектов инициативного бюджетирования, которые получили распространение в Российской Федерации: софинансирование в рамках реализации государственных программ (национальных проектов), муниципальных программ. Определены перспективы проектов инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях Российской Федерации.

The article describes the mechanisms of financial support for projects of participatory budgeting, which became widespread in the Russian Federation: co-financing in the framework of implementation of state programs (national projects) and municipal programs. The prospects of participatory budgeting projects in the municipal structures of the Russian Federation are identified.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, государственно-частное партнерство, государственные (муниципальные) программы.

Keywords: participatory budgeting, public-private partnerships, state (municipal) programs.

Несмотря на дискуссионность явления, инициативное бюджетирование планомерно внедряется в бюджетный процесс субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В мировой практике вовлечение граждан в процесс принятия бюджетных решений получил название партисипаторного бюджетирования (от англ. participative «широкое участие, участвующий»). Партисипаторное бюджетирование появилось в конце 1980-х гг. в бразильском городе Порту-Алегри как форма демократии, предполагающая участие граждан в решениях о выборе приоритетов расходования бюджетных средств [1].

В России провайдером этого направления выступает Министерство финансов. Целью реализации указанного направления является реализация принципа открытости бюджетного процесса в России. Научно-исследовательский финансовый институт (подведомственное Минфину учреждение) с 2015 г. ведет активную работу в регионах Российской Федерации по продвижению лучших практик инициативного бюджетирования [2].

С 2018 г. мероприятия по развитию инициативного бюджетирования включены в профильную государственную программу Минфина России «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Для достижения цели развития инициативного бюджетирования программой предусмотрены: разработка необходимой нормативной базы; организация сопровождения и регулирования процесса; создание обеспечивающей инфраструктуры в регионах и муниципалитетах; информационная поддержка, мониторинг и оценка развития инициативного бюджетирования в субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации [3].

Данные о финансировании проектов инициативного бюджетирования в России представлена в табл. 1.

Таблица 1

Динамика финансовых показателей практик инициативного бюджетирования субъектов Российской Федерации в 2015–2017 гг., млн руб. [3]

Параметры	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Общая стоимость проектов, в том числе:	2 395,0	6 995,6	14 501,8
расходы бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию проектов	1 375,8	5 132,6	7 678,9
Общий объем финансирования из иных источников, в том числе:	1 019,1	1 863,0	6 773,7
расходы федерального бюджета	нет данных	22,3	3 782,7
расходы бюджетов муниципалитетов	614,9	1 137,0	1 926,3
средства софинансирования со стороны населения	205,5	478,1	776,6
средства софинансирования со стороны юридических лиц;	182,1	218,9	344,5
иные формы софинансирования	16,7	6,7	8,2
средства населения, юрлиц, иные формы	402,2	703,7	1 129,3

Следует отметить, что в мировой практике активно развиваются два направления (школы) инициативного (партисипаторного) бюджетирования.

Первое направление называется «Программа поддержки местных инициатив» и развивается под патронажем Всемирного Банка. Одним из обязательных условий Программы является софинансирование проектов со стороны граждан. Считается, что это условие является наиболее эффективным мотивирующим фактором для определения самых важных и первоочередных потребностей для инициативной группы и таким образом осуществляется наиболее эффективное распределение и использование бюджетных ресурсов проекта. Как показывает практика, наиболее часто люди готовы софинансировать ремонт дорог, реставрацию памятников, благоустройство придомовых территорий, строительство детских и спортивных объектов [4].

Второе направление реализуется Центром «Res Publica» Европейского университета. Проект основан на опыте латиноамериканских стран. В общем виде его содержание состоит в следующем: комиссия, в состав которой входят граждане, выбранные путем жеребьевки из всех желающих, распределяет бюджетные и внебюджетные ресурсы на проекты, которые также иницируются гражданами [5].

Согласно трактовке Минфина России, под практикой инициативного бюджетирования понимается совокупность действий по реализации механизма и процедур участия граждан в бюджетных решениях, определенных особым порядком и закрепленных в нормативной правовой и методической документации субъекта Российской Федерации или муниципального образования [3].

Анализ открытых источников о деятельности муниципалитетов позволяет утверждать, что в России инициативное бюджетирование в основном реализуется по второму варианту, когда население только иницирует проект, но не участвует в поиске финансовых источников его реализации [3]. Население готово участвовать в конкурсах проектов, но только не своими личными инвестициями. Это позволяет сделать определенные выводы как об эффективности самого управленческого метода, так и об уровне доверия к этому методу со стороны населения.

В итоге список возможных в настоящее время механизмов финансового обеспечения проектов инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях состоит всего из двух пунктов (рисунок):

1. Бюджетное финансирование.
2. Бюджетное финансирование с привлечением внебюджетных средств.



Рис. Проекты инициативного бюджетирования в системе финансового обеспечения проектов, реализуемых в муниципальном образовании

Попытка определить место проектов инициативного бюджетирования в совокупности всех проектов, которые реализуются в муниципальном образовании, обозначила несколько нерешенных вопросов. Порядок осуществления бюджетных расходов определен Бюджетным кодексом Российской Федерации и сводится к программному и, начиная с 2019 г., частично проектному методу их финансирования. Так, проект, который может быть реализован на территории муниципального образования за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, должен быть включен в соответствующую программу (проект). Как отмечено выше, проекты инициативного бюджетирования связаны, чаще всего, с вопросами благоустройства территорий. В Российской Федерации на всех уровнях приняты программы, обеспечивающие эти расходы. На федеральном уровне с 2019 г. стартовал национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и «Жилье и городская среда» (Указ Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»). В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре утверждена соответствующая региональная государственная программа «Жилищно-коммунальный комплекс и городская среда» (О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Жилищно-коммунальный комплекс и городская среда : постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 5 октября 2018 г. № 347-п).

В городе Сургуте действуют муниципальные программы «Развитие коммунального комплекса в городе Сургуте на 2014–2030 годы», «Проектирование и строительство объектов инженерной инфраструктуры на территории города Сургута в 2014–2030 годах», «Организация ритуальных услуг и содержание объектов похоронного обслуживания на 2014–2030 годы», «Комфортное проживание на 2014–2030 годы», «Улучшение жилищных условий населения города Сургута на 2014–2030 годы», «Развитие транспортной системы города Сургута

на 2014–2030 годы» [6]. Если проект предусматривает софинансирование из разных уровней бюджетной системы, то бюджетные средства через механизм межбюджетных трансфертов поступают в муниципальный бюджет. Проекты, утвержденные к финансированию, определяются исполнителем программы на стадии ее формирования. Часто можно встретить критику, что, несмотря на реализацию принципов демократии при принятии законов и нормативных правовых актов муниципальных образований о бюджете, программы формируются исполнительными органами власти и законодатель не всегда может проникнуть в их детали. Однако не стоит забывать, что при каждом органе исполнительной власти созданы общественные (общественно-консультационные) советы, где проекты программ проходят обсуждение. Что мешает общественности на этом этапе влиять на принимаемые решения в части определения перечня проектов для строительства, ремонта, благоустройства и т. п.? К сожалению, сегодня этот вопрос в большей степени риторический.

Программа включает проекты, которые будут реализованы на принципах государственно-частного партнерства, т. е. с привлечением инвестиций частного партнера. Частный партнер инвестирует в проект социальной направленности на определенных в соглашении с публичным партнером условиях, одним из которых является наличие достаточного уровня маржинальности проекта. Как правило, речь идет о крупных социальных и инфраструктурных проектах, масштаб которых выходит за рамки проектов инициативного бюджетирования.

Что же собой представляют проекты инициативного бюджетирования? Могут ли они финансироваться из всех названных выше источников или речь идет только о средствах местного бюджета и средствах населения, иницировавшего этот проект? Практика показывает, что здесь также нет единого подхода. В некоторых муниципалитетах отремонтированные за счет федеральных программ дворы жилых кварталов представлены как проекты инициативного бюджетирования. В Сургуте, например, от муниципальных программ в сфере ЖКХ, дорог и комфортных условий проживания «отщипывают» некоторый объем средств, а затем проводят конкурс среди населения на предмет определения объектов, подлежащих благоустройству, созданию, ремонту и т. п. Таким образом действует единственный механизм финансового обеспечения проекта, иницированного гражданами, – прямое бюджетное финансирование. Иницированный проект реализуется в рамках бюджетного законодательства и законодательства в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд. Проекты с софинансированием гражданами, в том числе в натуральной форме, пока мало распространены. Проблема здесь не только в низкой активности населения, но и в отсутствии нормативных решений по включению этих средств в плоскость бюджетного процесса.

Стоит обратить внимание еще на одну особенность инициативного бюджетирования «по-русски». Во многих публикациях можно встретить тезис о том, что этот метод управления муниципальными финансами нацелен, в первую очередь, на решение проблемы нехватки бюджетных средств. В условиях дефицита местных бюджетов софинансирование проектов того же благоустройства со стороны граждан позволит привлечь дополнительные финансовые ресурсы для решения острых проблем городского хозяйства. При этом звучат призывы: «Чем выше доля участия юридических и физических лиц, участвующих в реализации проекта (%), тем больше шансов заявить о себе в конкурсе» [7]. Такая постановка условий конкурса не может способствовать реализации принципа открытости бюджетного процесса, а скорее подталкивает население к разобщенности. Разрыв в обеспеченности разных групп населения в России растет, и устраивать соревнования, кто больше даст, недопустимо. Решение насущных, жизненно важных проблем населения должно обеспечиваться за счет средств бюджета, для этого существует налогообложение, межбюджетные трансферты, разрабатываются национальные проекты, государственные и муниципальные программы. Положительной практикой софинансирования можно считать решение вопросов развития, а не жизнеобеспечения.

Применение рассматриваемой бюджетной технологии в российских муниципалитетах сдерживается низким уровнем доходов как бюджетов муниципалитетов, так и доходов насе-

ления. Краудфандинг на муниципальные нужды в этом случае практически не работает. Перспективным направлением здесь можно назвать проекты по вовлечению населения в общественно-полезные работы на безвозмездной основе. Такая практика применяется в некоторых субъектах Российской Федерации, например, в Тульской области, но говорить об успехах в этом направлении пока рано.

Организация процесса инициативного бюджетирования в муниципалитетах находится на начальной стадии. В методических рекомендациях Всемирного банка и Европейского университета красиво описан механизм работы с населением по подготовке проекта: необходимо обучить население; создать проектный комитет; разработать всю необходимую документацию по оценке проектов (компетенции оценщиков, критерии оценки и т. п.); сопровождать проект на стадии подготовки технических заданий и финансовых документов; провести необходимые закупочные процедуры и обеспечить необходимый контроль за реализацией. На практике, поскольку проект инициативного бюджетирования курируется Минфином, вся эта работа по вертикали падает на финансовые органы субъекта Федерации и муниципальных образований. Кадровый и информационный потенциал этих структур справляется с поставленными задачами в силу своих возможностей. В Сургуте Департаментом финансов проводится колоссальная работа не только с населением, но и с профильными департаментами, хотя по большинству вопросов это не входит в функции и полномочия финансового органа. Так на практике проявляется ломка функциональных связей и переход к проектному методу управления. Поскольку это происходит фрагментарно, эффективность действий теряется по причине перегрузки одних структур («мы должны это делать», «от этого зависят наши KPI») и низкой заинтересованности других («это не наша зона ответственности», «еще и деньги от программы пришлось отдать»). Отсюда множество «бумажных» проектов, имитация деятельности и т. п.

Такая ситуация во многом объясняется отсутствием нормативной базы, регулирующей эти вопросы на уровне региона. Так, с момента проведения Научно-исследовательским финансовым институтом при Министерстве финансов Российской Федерации первых семинаров по инициативному бюджетированию в регионах (2015 г.) во многих субъектах ведется дискуссия между региональными и местными властями по поводу того, кто должен формировать нормативную базу, регулирующую этот процесс. На первый взгляд, все очевидно: инициативы местные, источник финансирования – местный бюджет, значит, у каждого муниципалитета должно быть свое видение организации и регулирования всех связанных с инициативным бюджетированием процедур. Но с учетом бюджетной обеспеченности российских муниципалитетов вряд ли можно говорить о независимости их в части проведения бюджетной политики. Бюджетные трансферты даже в таком благополучном регионе, как Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, превышают 50 % в большинстве муниципалитетов (табл. 2.).

Таблица 2

**Структура доходов муниципальных образований
Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, 2017 г.**

Муниципальные образования	Всего доходы, млн руб.	Собственные доходы		Межбюджетные трансферты	
		млн руб.	%	млн руб.	%
г. Нефтеюганск	6 862,7	2 852,1	41,6	4 010,6	58,4
г. Сургут	20 870,0	9 660,8	46,3	11 209,2	53,7
г. Ханты-Мансийск	8 159,2	3 110,0	38,1	5 049,2	61,9
г. Нижневартовск	16 045,0	6 657,6	41,5	9 387,4	58,5
г. Мегион	4 454,3	1 253,1	28,1	3 201,2	71,9
г. Урай	3 071,9	858,1	27,9	2 213,8	72,1
г. Когалым	5 118,0	2 850,7	55,7	2 267,4	44,3
г. Радужный	2 810,9	803,8	28,6	2 007,0	71,4
г. Лангепас	2 603,8	830,1	31,9	1 773,7	68,1

Окончание табл. 2

Муниципальные образования	Всего доходы, млн руб.	Собственные доходы		Межбюджетные трансферты	
		млн руб.	%	млн руб.	%
г. Нягань	4 291,1	1 186,2	27,6	3 104,9	72,4
г. Пыть-Ях	3 248,7	1 145,7	35,3	2 103,0	64,7
г. Покачи	1 384,4	659,3	47,6	725,1	52,4
г. Югорск	3 725,2	1 145,7	30,8	2 579,5	69,2
Белоярский р-н	3 265,6	912,7	27,9	2 352,9	72,1
Берёзовский р-н	3 546,7	436,5	12,3	3 110,2	87,7
Кондинский р-н	4 363,4	731,8	16,8	3 631,6	83,2
Октябрьский р-н	3 904,1	1 093,6	28,0	2 810,5	72,0
Сургутский р-н	11 032,2	5 496,6	49,8	5 535,5	50,2
Советский р-н	4 306,2	821,4	19,1	3 484,8	80,9
Ханты-Мансийский р-н	3 769,0	1 694,7	45,0	2 074,4	55,0
Нижневартовский р-н	4 639,9	2 515,3	54,2	2 124,6	45,8
Нефтеюганский р-н	5 043,2	2 969,8	58,9	2 073,4	41,1
Итого по МО	126 515,2	49 685,4	39,3	76 829,9	60,7

В такой ситуации нормативная база должна быть разработана регионом.

Что ждет дальше этот проект? По мнению исследователей зарубежных трендов и российской практики инициативного бюджетирования, в «классическом» инициативном бюджетировании происходят изменения. Можно выделить пять основных трендов:

- 1) использование интернет-технологий для увеличения охвата населения;
- 2) проектирование механизма инициативного бюджетирования под потребности определенных целевых групп в целях снижения дисбаланса в обеспечении прав всех его участников;
- 3) вовлечение некоммерческих организаций в качестве инфраструктуры генерации инициатив граждан и (или) исполнителей проектов, получивших одобрение;
- 4) интеграция инициативного бюджетирования в политику бюджетной открытости;
- 5) поиск и распространение лучших практик инициативного бюджетирования, в результате чего классические механизмы адаптируются к особенностям конкретных муниципальных образований.

Переменными в проектах инициативного бюджетирования могут быть масштаб территории и численность муниципального образования, параметры бюджета, процедуры отбора участников, тематика проектов, предельные размеры бюджетной поддержки, метод оценки заявок и т. п. Главным при этом остается следование пяти базовым правилам, обеспечивающим доверие участников к системе, а значит, успешность реализации проектов инициативного бюджетирования: обсуждение бюджетных вопросов; участие представителей власти; серийный процесс реализации; публичное обсуждение с участием граждан в рамках делиберативных процедур; организация публичной отчетности [1].

На наш взгляд, инициативное бюджетирование могло бы существенно повысить открытость бюджетного процесса в муниципальных образованиях, если изменить стадию бюджетного процесса, на которой этот метод общественного управления муниципальными финансами начинает действовать. Выше отмечено, что самым распространенным сегодня вариантом в муниципалитетах является обособление некой суммы в местном бюджете для целей финансирования инициатив граждан. По сути, к моменту принятия решений о финансировании каких проектов будет идти речь, бюджет муниципального образования уже распределен по программам, причем доля бюджетных средств, выделяемая на проекты инициативного бюджетирования, не сопоставима с общим объемом расходов бюджетов (табл. 1). Уже на стадии формирования муниципальных программ должно проходить обсуждение тех объектов, которые местная администрация планирует отремонтировать, реконструировать, модернизировать и т. п.

В заключение добавим толику пессимизма. Если ничего не менять системно (обеспечить большую самостоятельность местных бюджетов; ввести научную организацию труда

в местных администрациях: на одного начальника должно приходиться пять подчиненных, а не наоборот; компетенции муниципальных служащих должны соответствовать решаемым ими задачам; реализовать цифровые решения в муниципальном управлении, аналогичные решениям ПАО «Сибур», Яндекс и т. п.), то в России проекты инициативного бюджетирования в лучшем случае останутся потемкинскими деревнями, а в худшем – усилят кризис доверия населения к власти.

Литература

1. Гаврилова Н. В. Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования // Портал по инициативному бюджетированию. URL: <http://budget4me.ru/materials/> (дата обращения: 15.02.2019).
2. НИФИ: Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации : официал. сайт. URL: <https://www.nifi.ru/ru/> (дата обращения: 15.02.2019).
3. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях // М-во финансов Рос. Федерации, 2018 г. URL: <https://www.minfin.ru/> (дата обращения: 15.02.2019).
4. Шульга И., Сухова А., Хачатрян Г. Развитие потенциала общин: программа поддержки местных инициатив в России. Всемирный банк. Европа и центральная Азия // Информ. бюл. 2014. Вып. 71. URL: <http://documents.worldbank.org/> (дата обращения: 18.02.2019).
5. Партиципаторное бюджетирование в российских муниципалитетах (2013–2018 гг.). URL: <https://eu.spb.ru/respublica/projects/> (дата обращения: 15.02.2019).
6. Перечень муниципальных программ г. Сургута // Администрация города Сургута : официал. сайт. URL: <http://admsurgut.ru/> (дата обращения: 15.02.2019).
7. Как будет реализовываться инициативное бюджетирование в Нефтеюганском районе // Югорск. обозрение. URL: <https://ugra-news.ru/> (дата обращения: 19.02.2019).

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОГО УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

LEGAL SUPPORT OF FINANCIAL PARTICIPATION OF POPULATION IN IMPLEMENTATION OF PARTICIPATORY BUDGETING PROJECTS

Инициативное бюджетирование, активно внедряемое во многих субъектах РФ и муниципальных образованиях, предполагает финансовое участие граждан в реализации инициативных проектов. Такое участие позволяет не только привлечь дополнительное финансирование, но и расширить формы общественного контроля. Существующие в настоящее время средства самообложения граждан и добровольные пожертвования в ближайшей перспективе могут быть дополнены инициативными платежами, введение которых упростит финансовое участие населения в инициативном бюджетировании. Вместе с тем действующие механизмы финансового участия граждан в реализации проектов инициативного бюджетирования вызывают ряд вопросов, требующих решения, например, о соотношении финансового и трудового участия граждан, возможности привлечения граждан к ответственности за неуплату средств самообложения и др.

Participatory budgeting, actively adopted in many regions of the Russian Federation and municipal structures, involves the financial participation of citizens in the implementation of initiative projects. Such participation allows not only attracting additional funding but also expanding forms of public control. The current means of self-taxation of citizens and voluntary donations in the near future can be supplemented by initiative payments, the introduction of which will simplify the financial participation of the population in participatory budgeting. At the same time, the existing mechanisms for the financial participation of citizens in the implementation of participatory budgeting projects raise a number of issues, which need to be resolved. These issues are, for example, related to the relationship between financial and labor participation of citizens, the possibility of making citizens liable for non-payment of self-taxation funds, etc.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, местный бюджет, средства самообложения граждан, инициативные платежи, добровольные пожертвования, общественный контроль.

Keywords: participatory budgeting, local budget, means of self-taxation of citizens, initiative payments, donations, public control.

Вовлечение граждан в бюджетный процесс и их участие в принятии решений на уровне местного самоуправления ставится в качестве приоритетных задач на общегосударственном уровне. Так, государственной программой Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» в целях повышения прозрачности информации в сфере управления общественными финансами, а также обеспечения вовлечения граждан в обсуждение бюджетных решений и осуществление контроля за эффективностью и результативностью их исполнения предусматривается содействие созданию условий для реализации практики инициативного бюджетирования на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Инициативное бюджетирование активно внедряется во многих субъектах РФ и муниципальных образованиях. Зачастую в связи с нехваткой бюджетного финансирования требуется привлечение средств из внебюджетных источников. По данным Министерства финансов РФ, в 2017 г. было реализовано 15 942 проектов, на финансирование которых было направлено

14,5 млрд рублей, из них софинансирование населением и бизнесом – 1,1 млрд рублей [1]. Несмотря на небольшую долю в структуре расходов на финансирование проектов инициативного бюджетирования денежных средств граждан и организаций, в целом такое финансовое участие следует признать важным, поскольку, с одной стороны, оно позволяет привлечь в местные бюджеты дополнительные доходы, с другой – вовлечение населения предполагает его более активное участие в делах муниципалитетов, в том числе и путем осуществления общественного контроля в финансовой сфере. Это позволяет в полной мере реализовать сформулированный Н. И. Химичевой [2] принцип участия граждан в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, а также в осуществлении ее контроля на муниципальном уровне.

В настоящее время российское законодательство предусматривает ограниченные возможности финансового участия граждан в решении вопросов муниципалитетов: средства самообложения граждан и добровольные пожертвования. При этом указанные платежи имеют разную правовую природу. Добровольные пожертвования относятся в соответствии со ст. 41 Бюджетного кодекса РФ к безвозмездным поступлениям от физических и юридических лиц и, как отмечается в литературе, в структуре бюджетных доходов занимают незначительное место [3]. В то же время в тех муниципальных образованиях, где не вводятся средства самообложения граждан, часто предусматривается денежное участие граждан в финансировании инициативных проектов. Такие требования установлены как в рамках реализуемых федеральных программ, так и в рамках программ инициативного бюджетирования, принимаемых на региональном и муниципальном уровнях. Например, Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на грантовую поддержку местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности (утвержденные Постановлением Правительства РФ от 13.12.2017 № 1544), в качестве обязательного требования предоставления гранта предусматривают частичное финансовое обеспечение проектов за счет денежного вклада граждан и юридических лиц.

В субъектах РФ также устанавливаются обязательные требования по финансовому участию граждан и организаций в проектах местных инициатив. Причем такое участие может быть как в денежной, так и в трудовой форме, а также в виде предоставления техники, услуг и пр. Например, Порядок проведения конкурсного отбора проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах, на территории муниципальных образований Республики Саха (Якутия), утвержденный Постановлением Правительства РС(Я) от 20.05.2017 № 170, предусматривает вклады населения в денежной и неденежной формах; вклад внебюджетных источников в денежной и неденежной формах; денежная форма осуществляется в виде безвозмездных поступлений.

Как правило, финансовое или трудовое участие граждан является альтернативным, т. е. нормативными правовыми актами может быть предусмотрены и финансовое, и трудовое участие граждан, и оба этих вида вовлечения граждан в проекты. Установление финансового и трудового участия может быть закреплено как один из критериев выделения грантов или победы проекта в конкурсе.

В тех случаях, когда речь идет о различных проектах инициативного бюджетирования, осуществление которых не регламентируется на федеральном уровне, возникает необходимость финансовой оценки трудового участия и определения его доли в общем объеме финансирования проектов. Целесообразно в региональных и муниципальных правовых актах устанавливать требования к оценке финансового и трудового участия граждан, а также порядок их осуществления и отчетности по ним. За основу можно взять Методические рекомендации по подготовке государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды в рамках реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» на 2017 г., утвержденные Приказом Минстроя России от 21.02.2017 № 114/пр, в которых устанавливается необходимость документального подтверждения финансового и трудового участия граждан при выполнении ра-

бот: «В качестве документов, подтверждающих финансовое участие, могут быть представлены копии платежных поручений о перечислении средств или внесении средств на счет, открытый в порядке, установленном муниципальным образованием, копия ведомости сбора средств с физических лиц, которые впоследствии также вносятся на счет, открытый в порядке, установленном муниципальным образованием. В качестве документов (материалов), подтверждающих трудовое участие, могут быть представлены отчет подрядной организации о выполнении работ, включающий информацию о проведении мероприятия с трудовым участием граждан, отчет совета многоквартирного дома, лица, управляющего многоквартирным домом, о проведении мероприятия с трудовым участием граждан» [4]. При этом трудовое участие может быть подтверждено в том числе фото- и видеоматериалами, приложенными к отчету, а также размещенными в открытых источниках (интернет, СМИ).

Несмотря на наличие трудового участия, финансовая оценка последнего зачастую не проводится. В то же время следует оценивать положительно вовлечение граждан лично в реализацию проектов, поскольку это помогает в большей степени ощутить необходимость и важность реализуемого проекта, а также необходимость последующего контроля за его сохранностью, что предполагает проведение общественного контроля на всех этапах реализации проектов инициативного бюджетирования. Однако в некоторых случаях отмечается отсутствие у граждан возможности проследить эффективность и целевой характер этих средств, что обуславливает низкий интерес граждан к такому виду соучастия в решении вопросов местного значения [5]. Открытая информация о целевом использовании средств, собранных гражданами, способствует увеличению добровольного волеизъявления их участия в проектах инициативного бюджетирования.

Средства самообложения граждан Бюджетный кодекс РФ относит к неналоговым доходам бюджета. Долгое время этот вид платежа был не востребован современной российской практикой, в то же время правовая природа данного платежа неоднократно исследовалась в литературе [6, 7]. Современное развитие средства самообложения получили именно с развитием инициативного бюджетирования, в рамках которого они стали использоваться как дополнительный источник доходов местных бюджетов, в том числе с целью привлечения финансирования из региональных бюджетов [8].

Средства самообложения граждан вводятся на местных референдумах или сходах граждан. За последние пять лет местные референдумы были проведены более 4 тысяч раз, наиболее популярно введение средств самообложения в таких субъектах РФ, как республика Татарстан, Кировская область, Пермский край.

Несмотря на относительный рост объем средств самообложения граждан в 2017 г. консолидированно по стране вырос на 12 % по отношению к 2016 г. и составил 240 млн рублей [5]. Большая часть средств самообложения граждан (85 %) собрана в Татарстане, где проведение референдумов стало носить массовый характер, что, однако, вызывает сомнения в реальной добровольности введения таких платежей. Это подтверждает и нежелание граждан платить в бюджет средства самообложения, что приводит к их зысканию в судебном порядке и даже привлечению к ответственности за их неуплату. Так, постановлением Административной комиссии Исполнительного комитета муниципального района Республики Татарстан Н. К. Денищенко подвергнута административному наказанию по ч. 1 ст. 2.6 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях в виде предупреждения в связи с неуплатой средств самообложения в 2015 г. в сумме 250 рублей, введенных в результате местного референдума на территории Раифского сельского поселения. Н. К. Денищенко, обжалуя данное постановление в городском суде Республики Татарстан, указала на следующие обстоятельства, по которым она не оплачивала средства самообложения граждан: «Село маленькое, поэтому всегда рады поддержать главу Исполнительного комитета, однако нет прозрачности. При уплате средств самообложения другими жителями села Бело-Безводное, не выдаются квитанции, поэтому происходят казусы, просят платить дважды. Отметила, что в селе нет хороших дорог, тротуаров для пешеходов и хорошей питьевой воды. Все жители это понимают

и согласны платить, но должна быть хорошая организация со стороны Исполнительного комитета и прозрачность, куда направляются денежные суммы» (Решение городского суда Республики Татарстан от 25.04.2018 г. по делу № 12-122/2018). Как видно из приведенного решения суда, органам местного самоуправления муниципального образования важно проявлять открытость и проводить разъяснительную работу среди граждан не только до проведения референдума о введении средств самообложения, но и продолжать такую работу непосредственно в процессе сбора средств. Важно также обеспечить прозрачность в процессе расходования средств самообложения, чтобы жители муниципального образования понимали, куда именно идут собранные ими деньги, а также могли осуществлять общественный контроль за их расходованием. В этом случае целесообразно на сайте администрации муниципального образования (при его наличии) на отдельной странице размещать и постоянно обновлять информацию о реализуемых проектах в рамках инициативного бюджетирования, собранных средствах и направлениях их использования с приложением всех документов. Если официального сайта у муниципального образования нет, это можно делать и другим способом: в социальных сетях, местной газете, на стационарных стендах.

Следует также отметить, что судебная практика взыскания средств самообложения граждан и привлечения последних к административной ответственности за неисполнение решения местного референдума складывается неоднозначно. Сам факт привлечения к ответственности за неисполнение решения местного референдума трактуется органами власти в регионах по-разному. Так, в приведенном выше примере Решением городского суда Республики Татарстан от 25.04.2018 г. было отказано в привлечении к административной ответственности, поскольку решение, принятое на местном референдуме, не относится к муниципальным правовым актам органов местного самоуправления. Такой же позиции придерживаются и другие суды в республике Татарстан (Решение Актинского районного суда от 11 сентября 2018 г. по делу № 12-13/2018). Позиция, занимаемая судами республики Татарстан, выглядит оправданной, поскольку привлечение к административной ответственности за неуплату средств самообложения может вызвать у граждан только негативную реакцию и еще больше будет способствовать нежеланию уплачивать данные платежи в бюджет. Одновременно факты неуплаты гражданами средств самообложения должны привести к анализу причин такого поведения и выработке мер стимулирования граждан к их добровольной уплате.

При сборе средств самообложения возникают и другие вопросы, например, о порядке уплаты средств самообложения и их учете в муниципальном образовании. Средства самообложения, поступающие в кассу администрации, должны быть оприходованы в соответствии с Федеральным законом от 22.05.2003 №54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием электронных средств платежа». Неисполнение требований закона влечет привлечение должностных лиц к административной ответственности. Так, Постановлением Пермского краевого суда от 29 августа 2018 г. по делу № 4А-1141/2018 глава Большекеччинского сельского поселения Ю. Л. Плотникова признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 15.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подвергнута наказанию в виде административного штрафа в размере четырех тысяч рублей. Положение о самообложении граждан Большекеччинского сельского поселения, которое явилось правовым основанием для принятия в кассу денежных средств от граждан в качестве сумм самообложения, принято решением Совета депутатов Большекеччинского сельского поселения от 21.06.2017 № 14, при этом порядок сбора и использования денежных средств самообложения граждан Большекеччинского сельского поселения утвержден решением Совета депутатов Большекеччинского сельского поселения от 21.09.2017 № 11, согласно которому денежные средства, полученные от самообложения граждан, поступают на лицевой счет Большекеччинского сельского поселения. Следовательно, сбор денежных средств самообложения граждан осуществлялся с момента принятия вышеуказанного решения Совета депутатов Большекеччинского сельского поселения, т. е. с 21.09.2017.

В литературе обсуждается сложность и затратность введения средств самообложения граждан, поскольку проведение местного референдума требует финансовых и временных затрат. Н. В. Васильева, например, предлагает предоставить право на введение таких платежей представительным органам местного самоуправления [9].

Развитие инициативного бюджетирования требует поиска оптимального решения финансового участия граждан и объединений в решении вопросов местного значения. Так, по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 5 августа 2017 г. Президентом Российской Федерации В. В. Путиным было дано поручение Правительству Российской Федерации представить предложения о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих определение правовых основ инициативного бюджетирования, а также наделение органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления полномочиями по установлению особенностей реализации такого бюджетирования (№ Пр-1773 от 7 сентября 2017 г.). В соответствии с данным поручением Министерством финансов Российской Федерации подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который был согласован с Министерством юстиции Российской Федерации и внесен в Правительство Российской Федерации. Одновременно законопроект дополняется рядом норм, предусмотренных в составе проекта Бюджетного кодекса Российской Федерации (новая редакция), направленных на урегулирование вопросов отражения и использования инициативных платежей при формировании местных бюджетов [10].

Несмотря на то, что инициативные платежи пока нормативно не закреплены, Министерство финансов РФ в своих методических рекомендациях уже указывает на необходимость включения таких платежей при реализации плана мероприятий, рекомендуемых органам местного самоуправления городских и сельских поселений, по реализации мер, способствующих увеличению доходной базы местных бюджетов [11].

В силу ряда особенностей (порядок введения, расширенный круг субъектов, отсутствие принудительного характера взимания) инициативные платежи представляются более привлекательными для дальнейшего их использования при реализации проектов инициативного бюджетирования. Введение таких платежей, скорее всего, приведет к невостребованности средств самообложения граждан и снижению случаев их введения в муниципальных образованиях. В то же время многообразие практик инициативного бюджетирования, складывающихся в России, может потребовать различных формы финансового участия граждан и организаций, в связи с чем целесообразно сохранить все три формы как возможность такого участия.

Работа выполнена в рамках реализации научного проекта № 18-411-340017 «Создание механизмов, обеспечивающих вовлечение населения муниципальных образований Волгоградской области в бюджетный процесс (инициативное бюджетирование)».

Литература

1. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. М., 2018. URL: <https://www.minfin.ru/common/upload/library/> (дата обращения 11.02.2019).
2. Химичева Н. И. Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финанс. право. 2009. № 2. С. 4–6.
3. Крохина Ю. А. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. М. : Юрайт, 2008.
4. Об утверждении методических рекомендаций по подготовке государственных (муниципальных) программ формирования современной городской среды в рамках

реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» на 2017 год : приказ Минстроя России от 21.02.2017 № 114/пр. URL: <http://www.minstroyrf.ru/> (дата обращения 03.02.2019).

5. Выступление председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко на круглом столе «Инициативное бюджетирование как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения» 17 декабря 2018 г. // Комитет Гос. Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/> (дата обращения 03.02.2019).

6. Журавлева О. О. Правовая природа самообложения // Финанс. право. 2012. № 10. С. 2–7.

7. Королева М. Н. Эволюция правового регулирования самообложения граждан // Финанс. право. 2011. № 2. С. 23–29.

8. Миронова С. М. Средства самообложения граждан в системе формирования доходов местных бюджетов: правовая природа и практика применения // Науч. вестн. Волгоград. филиала РАНХиГС. Сер. Юриспруденция. 2016. № 1. С. 31–36.

9. Васильева Н. В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект : моногр. / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : НОРМА, 2017. 304 с.

10. О законодательном регулировании инициативного бюджетирования. 18 июля 2018 г. // Совет Федерации РФ. URL: <http://budget.council.gov.ru/> (дата обращения 12.12.2018).

11. Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Министерство финансов РФ : сайт. URL: <https://www.minfin.ru/ru/> (дата обращения 30.11.2018).

**НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ СРЕДСТВ НАСЕЛЕНИЯ
К РЕШЕНИЮ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ
В МАТЕРИАЛАХ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ**

**SOME FEATURES OF ATTRACTING PUBLIC FUNDS
FOR SOLVING LOCAL ISSUES IN LEGAL PRACTICE MATERIALS**

В статье названы основные механизмы привлечения средств населения, подробно описаны особенности местных референдумов по самообложению граждан. Большое внимание уделено материалам правоприменительной практики, в том числе судебным решениям.

The article describes the main mechanisms for attracting public funds, reveals in more detail the features of local referendums on self-taxation of citizens. The article pays great attention to the materials of law-enforcement practice, including judicial decisions.

Ключевые слова: местный референдум, самообложение, народное финансирование, инициативное бюджетирование, местное самоуправление.

Keywords: local referendum, self-taxation, crowd funding, participatory budgeting, local government.

В настоящее время известны несколько механизмов привлечения денежных средств населения для финансирования конкретных проектов, связанных с развитием территории, наиболее распространены из которых следующие: самообложение граждан; инициативное бюджетирование; народное финансирование (краудфандинг) [1–4].

Новым для России инструментом привлечения инвестиций является *краудфандинг* (в переводе с англ. «народное финансирование») [5–6] – способ коллективного финансирования проектов, при котором деньги на создание нового продукта поступают от его конечных потребителей. Краудфандинг дает шанс изучить и расширить аудиторию, узнать ее потребности и протестировать саму идею. Представители муниципального сообщества пока к этому инструменту присматриваются, однако уже есть примеры его использования. Например, сборы средства на строительство сельского клуба в Малом Турыше (Свердловская область); трех пекарен для 15 деревень в Красных Баках (Нижегородская область); установку светофора в Кирово-Чепецке (Кировская область) и др. [7]. В этих проектах фактически собранные средства в 1,1–1,7 раз превышают первоначально запрашиваемые.

Инициативное бюджетирование (от англ. participate «участвовать») – российская версия широко известного за рубежом партисипаторного бюджетирования, предполагающего участие граждан в бюджетных решениях. Данный инструмент появился в конце 1980-х гг. в Бразилии. Наиболее известными практиками инициативного бюджетирования в России являются Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка, партисипаторное бюджетирование «Народный бюджет» и «Народная инициатива» (Европейский Университет совместно с Комитетом гражданских инициатив) в различных регионах РФ, характеризующиеся следующими чертами: участие граждан в выборе приоритетных проектов, реализация и контроль проектов, софинансирование со стороны не только населения, но и бизнеса [8, с. 4–8; 9–10].

Довольно подробно эти институты в контексте российской и зарубежной специфики исследованы в монографии С. М. Мироновой, которая предлагает разграничивать инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, народный бюджет, программы поддержки местных инициатив [2, с. 22].

Очевидным достоинством всех названных механизмов является то, что жители сами определяют приоритеты в использовании финансовых средств, охотнее участвуют в реализации проектов, которые сами профинансировали. В этом смысле можно со всей очевидностью говорить о формировании развитых институтов гражданского общества.

В качестве рисков можно назвать следующее: население фактически занимается решением вопросов, которые должны решать органы местного самоуправления, происходит перекалывание ответственности и подмена институтов власти институтами гражданского общества; и, чтобы этого не случилось, сильному гражданскому обществу должна корреспондировать сильная и дееспособная (в максимально широком смысле) система органов местного самоуправления.

Этот аспект довольно регулярно исследуется судами в разных контекстах. Наиболее массовый характер носят дела:

- обусловленные необходимостью исследовать работу органов ТОС и тех решений, которые принимаются в части осуществления хозяйственной деятельности в интересах жителей;
- связанные с принятием решений о софинансировании проектов или программ по газификации территории: граждане считают, что на них перекалывают расходы, которые должны нести органы власти [11] (например, апелляционное определение Омского областного суда от 23.10.2013 по делу № 33-7058/2013; решение Октябрьского районного суда Челябинской области от 15.05.2013 по делу № 2-116/2013; решение Воронежского областного суда от 13.08.2012 по делу № 3-44/12; решение Центрального районного суда города Воронежа от 10.08.2015 по делу № 2-3730/2015~М-2757/2015; решения Селивановского районного суда Владимирской области от 02.06.2014 по делу № 2-20/2014(2-352/2013;)~М-333/2013 и от 11.02.2014 по делу № 2-37/2014~М-10/2014; решение Марьяновского районного суда Омской области от 22.11.2010 по делу № 2-727/2010; апелляционное определение Орловского областного суда от 06.08.2014 по делу № 33-1770.).

Наиболее привычным для органов местного самоуправления механизмом привлечения денежных средств от населения является *самообложение граждан*. Согласно ст. 56 Федерального закона № 131-ФЗ, средства самообложения граждан – это разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения [11–12]. Особенностью самообложения является софинансирование местных инициатив, предусмотренное региональными, муниципальными правовыми актами, например:

- Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Республики Татарстан иных межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований Республики Татарстан на решение вопросов местного значения, осуществляемое с привлечением средств самообложения граждан : постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 22.11.2013 № 909 (ред. от 03.10.2016);
- Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Пермского края субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан, и Методики распределения из бюджета Пермского края субсидий бюджетам муниципальных образований Пермского края на решение вопросов местного значения, осуществляемых с участием средств самообложения граждан : постановление Правительства Пермского края от 13.04.2011 № 188-п (ред. от 08.06.2018);
- О предоставлении межбюджетных трансфертов, направленных на активизацию работы органов местного самоуправления городских и сельских поселений, городских округов области по введению самообложения граждан : постановление Правительства Кировской области от 16.02.2010 № 40/48 (ред. от 11.04.2018).

Так, в Республики Татарстан средства самообложения граждан софинансируются из республиканского бюджета в соотношении 1:4; в Кировской области – 1:1,5; Пермском крае – 1:5.

По данным Минфина России, в 2017 г. география введения самообложения включала в себя 36 регионов, 1 687 муниципальных образований, что составляет 7,6 % от общего количества муниципальных образований (в 2016 г. – 35 регионов, 1 567 муниципальных образований) [13]. Сведения об объеме полученных средств приведены в таблице.

Таблица

**Сведения о самообложении граждан в отдельных субъектах РФ
(по данным Минфина России)**

Субъект Российской Федерации	Объем средств самообложения, млн руб.	Доля, %
Всего по Российской Федерации, в т.ч.	240,1	100
Республика Татарстан	203,5	84,8
Кировская область	9,3	3,9
Пермский край	4,6	1,9
Липецкая область	2,9	1,2
Кабардино-Балкарская Республика	2,6	1,1
Калужская область	2,3	1,0

Важным аспектом использования этого инструмента является вовлеченность граждан, формирование у них чувства сопричастности к решаемому вопросу. Так, в Пермском крае на начальном этапе даже появился такой лозунг: «Активные граждане – сильный муниципалитет» [11].

Анализ практики использования механизма самообложения показывает некоторые трудности и проблемы, к числу которых можно отнести [3–4]:

- сложность исполнения принятого решения, особенно жителями, которые голосовали против;

- низкая заинтересованность жителей, проживающих на соседних улицах и в соседних населенных пунктах, в участии в голосовании (ранее предусматривалось проведение референдума на всей территории муниципального образования, поэтому выносимый на голосование вопрос реально касался не всех), что приводит к низкой явке, отсутствию положительного результата голосования;

- активное формирование судебной практики, касающейся формулировки вопроса, выносимого на референдум (например, апелляционные определения Курганского областного суда от 25.06.2013 по делу № 33-1734/2013, делу № 33-1733/2013 и делу № 33-1732/2013 [15]);

- объем собираемых средств иногда сопоставим с затратами на его проведение.

Последнее усугубляется в ситуации, если для решения вопроса инициаторы планируют использовать многократность сбора (например, ежегодно в течение двух или трех лет). В этом случае требуется проведение ежегодных референдумов.

Формулировки вопросов, выносимых на референдумы по самообложению, довольно регулярно оцениваются судами. Суды обращают внимание на такие аспекты, как многократность платежа, неопределенность или нечеткость цели платежа, некорректность определения плательщика.

Например, прокурор обратился в суд, оспаривая решение, принятое на референдуме по вопросу с такой формулировкой: «Согласны ли Вы на введение ежегодных разовых платежей средств самообложения с 2013 года в сумме 200 рублей с каждого постоянно зарегистрированного, а также не имеющего регистрации, но имеющего собственность на территории МО “Д” жителя, на мероприятия в соответствии с прилагаемым перечнем? Перечень мероприятий по благоустройству, на которые расходуются средства самообложения: Благоустройство населенных пунктов. Строительство и ремонт дорог, мостов, пешеходных дорожек, тротуаров. Ремонт уличного освещения. Оплата уличного освещения. Вывоз мусора. Отстрел бродячих собак. Содержание объектов внешнего благоустройства. Приобретение спортивного инвентаря. Другие мероприятия по развитию социально-культурной и инженерной инфраструктуры».

Судебная коллегия Верховного суда Удмуртской Республики посчитала заслуживающим внимания довод прокурора о том, что установление на местном референдуме систематических ежегодных платежей, перечень целей расходования которых является открытым, в том числе для лиц, не являющихся жителями муниципального образования, противоречит федеральному законодательству. Заявление прокурора о признании недействительным решения местного референдума было удовлетворено, решение, принятое на местном референдуме, признано незаконным и не порождающим правовых последствий (Апелляционное определение Верховного суда Удмуртской Республики от 24.04.2013 по делу № 33-1340/2013).

Попытки возложения платежей не только на зарегистрированных по месту проведения референдума, но и тех, кто имеет недвижимость на территории муниципального образования, также довольно критично воспринимаются судами. Например, в решении Глазовского районного суда Удмуртской Республики от 10.01.2013 по делу № 2-2316/2012 указано, что жители, не имеющие регистрации, но имеющие собственность на территории муниципального образования, не вправе участвовать в местном референдуме по самообложению, их волеизъявление по вопросу местного референдума не учитывается, однако на них возложена обязанность по уплате суммы самообложения. Согласно судебному решению, возложение обязанности по уплате средств самообложения на указанную категорию лиц является незаконным.

Вместе с тем следует констатировать, что есть судебные решения, в которых суды не усматривают нарушений в формулировке вопроса, предполагающего многократность платежа. Так, суды не усмотрели нарушения в следующей формулировке: «Согласны ли Вы на введение самообложения граждан в сумме ... рублей для жителей п. Уни и ... рублей для жителей сельских населенных пунктов Унинского городского поселения на каждого совершеннолетнего жителя, постоянно проживающего на территории поселения, на благоустройство населенных пунктов поселения ежегодно на период 2010–2012 годов?», хотя в ней прямо обозначена многократность платежа (Определение Кировского областного суда от 16.08.2012 по делу № 33-2624/2012; решения Унинского районного суда Кировской области от 14 июня 2012 г. и от 23.03.2012 по делу № 2-57/2012~М-50/2012). Такой подход определенно вызывает недоумение.

В качестве примера противоположной позиции по вопросу многократности платежа можно привести Решение Иса克林ского районного суда Самарской области от 14.11.2017 по делу № 2А-2-483/2017~М-2-465/2017, в котором со ссылкой на ст. 56 Федерального закона № 131-ФЗ указано на разовый характер средств самообложения, то есть о недопустимости устанавливать регулярный порядок их уплаты или уплату в несколько сроков. Признавая формулировку вопроса «Согласны ли Вы на введение ежегодного разового сбора (самообложения) в размере 200 (двести) рублей с граждан в возрасте от 18 до 80 лет, зарегистрированных на территории сельского поселения Четырла, и направлять данные средства на решение вопросов местного значения по благоустройству населенных пунктов на территории сельского поселения Четырла» не соответствующей действующему законодательству, суд указал, что платежам по самообложению граждан придан регулярный и обязательный характер, самообложение граждан фактически является источником пополнения бюджета сельского поселения Четырла. Кроме того, платежи в порядке самообложения установлены не для решения конкретной цели (конкретного вопроса местного значения), а для обеспечения деятельности муниципального образования, для решения вопросов местного значения в общем (аналогичные позиции изложены в решениях Иса克林ского районного суда Самарской области от 14.11.2017: по делу № 2А-2-483/2017~М-2-465/2017; по делу № 2А-2-481/2017~М-2-468/2017; по делу № 2А-2-480/2017~М-2-469/2017; по делу № 2А-2-479/2017~М-2-466/2017; по делу № 2А-2-478/2017~М-2-467/2017; по делу № 2А-2-473/2017~М-2-461/2017; по делу № 2А-2-472/2017~М-2-460/2017; по делу № 2А-2-476/2017~М-2-464/2017; по делу № 2А-2-475/2017~М-2-463/2017; по делу № 2А-2-474/2017~М-2-462/2017.).

Подобную позицию о недопустимости многократности платежа заняли и суды Курганской области (Апелляционное определение Курганского областного суда от 02.07.2013 по делу № 33-1825/2013 и апелляционные определения Курганского областного суда от 25.06.2013: по делу № 33-1734/2013; по делу № 33-1733/2013; по делу № 33-1732/2013; по делу № 33-1737/2013; по делу № 33-1736/2013; по делу № 33-1735/2013.).

Механизм исполнения решения, принятого на референдуме, содержащийся в федеральных законах № 131-ФЗ и № 67-ФЗ, предусматривает реализацию решения референдума органами власти. В данном случае речь идет о реализации решения самими гражданами, а этот вопрос в законах практически не урегулирован, т. е. механизм добровольного исполнения решения жителями понятен, а вот механизмы принуждения граждан отсутствуют. Поэтому значительное количество судебных решений связаны именно с этой категорией дел, когда через суд приходится взыскивать деньги, которые должны быть собраны в рамках самообложения. Причем в этом случае с граждан взыскивают не только задолженность по платежу, но и пошлину, которая может превышать размер платежа, например, платеж 200 рублей, а пошлина 400 рублей (решения Нолинского районного суда Кировской области от 21.02.2018 по делу № 2А-2/30/2018~М-2/12/2018 и по делу № 2А-2/27/2018~М-2/9/2018; решения Верхнеуслонского районного суда Республики Татарстан от 31.05.2017 по делу № 2А-211/2017~М-150/2017 и от 25.04.2017 по делу № 2А-209/2017~М-147/2017; апелляционные определения Азнакаевского городского суда Республики Татарстан от 19.11.2015 по делу № 11-53/2015 и по делу № 11-54/2015).

Более того, есть примеры привлечения неплательщиков дополнительно к административной ответственности за неисполнение муниципального правового акта (Решение Сабинского районного суда Республики Татарстан от 11.10.2016 по делу № 12-45/2016), а также примеры необходимости исследования судами вопроса о том, проводился ли референдум, либо решение о самообложении принято органом местного самоуправления (Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 23.07.2013 № 33-8932/2013) или на собрании жителей, проводимом в рамках реализации программы поддержки местных инициатив (Апелляционное определение Зуевского районного суда Кировской области от 29.09.2015 № 11-6/15) в нарушение процедуры, установленной ст. 56 Федерального закона № 131-ФЗ.

Литература

1. Киреева Е. Ю., Нудненко Л. А., Овчинников И. И., Шугрина Е. С. Трансформация конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации // Конституция 1993 года: вызов России и образ будущего / под ред. И. Н. Барцица. М., 2018. С. 91–99.
2. Миронова С. М. Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права : моногр. М. : Юрлитинформ, 2018. 224 с.
3. Шугрина Е. С. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления // Конституц. и муниципал. право. 2018. № 11. С. 67–74.
4. Шугрина Е. С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ // Правоприменение. 2018. Т. 2, № 3. С. 89–109.
5. Алямкина Е. А., Помозова Е. А. Краудфандинг как народное финансирование проектов территориального общественного самоуправления: статистика // Местное право. 2018. № 6. С. 37–44.
6. Чесноков А. В. Народное финансирование как механизм финансирования проектов, значимых для местных сообществ // Муниципал. имущество: экономика, право, управление. 2018. № 4. С. 37–40.
7. Планета.ру : сайт краудфандинговой платформы. URL: <https://planeta.ru/> (дата обращения: 07.02.2019).

8. Вагин В. В., Тимохина Е. А., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А., Фенин А. Ю., Анцыферова И. С. 25 вопросов об инициативном бюджетировании. М., 2017. 46 с.
9. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Финанс. журн. 2015. № 4 (26). С. 94–103.
10. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Роль инициативного бюджетирования в развитии территориального общественного самоуправления // Местное право. 2018. № 6. С. 3–16.
11. Левина В. В. Проблемы и особенности применения самообложения граждан // Муниципал. имущество: экономика, право, управление. 2016. № 3. С. 20–23.
12. Русанов А. А. Опыт применения самообложения в Пермском крае // Муниципал. имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 24–28.
13. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год. М., 2018 [на правах рукописи] // Минфин России : сайт URL: <https://www.minfin.ru/ru/> (дата обращения: 07.02.2019).
14. Левина В. В. Проблемы и особенности применения самообложения граждан // Муниципал. имущество: экономика, право, управление. 2016. № 3. С. 20–23.

Жадобина Н. Н.
Zhadobina N. N.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

LEGAL PROBLEMS AND PROSPECTS OF PARTICIPATORY BUDGETING IN THE RUSSIAN FEDERATION

Исследовано правовое регулирование инициативного (партиципаторного) бюджетирования в различных регионах Российской Федерации, выделены некоторые правовые проблемы, предложены пути их решения.

The article considers the legal regulation of participatory (proactive) budgeting in various regions of the Russian Federation. Some legal problems are highlighted, as well as their solutions.

Ключевые слова: инициативное (партиципаторное) бюджетирование, участие населения в осуществлении местного самоуправления, финансовая деятельность муниципальных образований.

Keywords: participatory (proactive) budgeting, participation of the population in the implementation of local self-government, financial activity of municipal structures.

Как отмечается в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг., утвержденной Правительством 31.01.2019, «открытость бюджетного процесса и вовлечение в него институтов гражданского общества способствуют повышению эффективности бюджетных расходов и соответствуют лучшей мировой практике» [1].

Одним из актуальных способов вовлечения жителей в финансовую деятельность государства и муниципальных образований является инициативное бюджетирование. 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 (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 % от общей стоимости проекта [2].

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 [3].

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 принципы такого участия в Бюджетном кодексе РФ, а выбор конкретных форм и методов этой деятельности (инициативное или партиципаторное бюджетирование, «народный бюджет», «народные инициативы» и пр.) оставить в ведении региональных органов государственной власти.

Основными результатами ранее проведенной работы органами власти в сфере инициативного бюджетирования является расширение охвата и развитие практик вовлечения граждан в бюджетный процесс на большей части территории Российской Федерации.

При фактическом отсутствии общего регулирования со стороны федерального законодателя региональные власти по-разному закрепляют в нормативных актах вопросы инициативного бюджетирования (именно этот термин чаще всего содержится в региональном законодательстве и муниципально-правовых актах).

Только в четырех субъектах Российской Федерации – Ленинградской, Московской, Кемеровской областях, Пермском крае – указанные отношения регламентируются законами, в которых закреплено понятие инициативного бюджетирования [4–7]. Законами Московской, Кемеровской областей, Пермского края установлены одни и те же цели, задачи и принципы инициативного бюджетирования.

По-разному установлен порядок осуществления конкурсного отбора. Наиболее подробно он описан в законах Кемеровской области и Пермского края: собрания жителей осуществляют выбор инициативных групп, которые будут работать в муниципальной комиссии; количество выбранных проектов не ограничивается; в инициативные группы может быть избрано несколько представителей, функция инициативной группы – агитация и сбор подписей за соответствующие проекты; муниципальная комиссия, сформированная на время проведения конкурса, рассматривает проекты, выбранные и поддержанные жителями. Положение о деятельности муниципальной комиссии утверждают соответствующие органы местного самоуправления. Обеспечивается присутствие в ней представителей органов местного самоуправления (представительных и исполнительных), общественных организаций, инициативных групп граждан. К работе муниципальной комиссии могут быть привлечены независимые эксперты без права голоса.

Второй этап отбора – краевой конкурс. Заявки на него формируют органы местного самоуправления и конкурсная комиссия муниципального образования, исходя из результатов муниципального этапа конкурса. В комиссии на краевом уровне участвуют депутаты регионального парламента, представители правительства края, общественность, эксперты [7]. Постановление Правительства края устанавливает порядок проведения регионального этапа отбора проектов инициативного бюджетирования.

В Пермском крае осуществляется региональная финансовая поддержка местных инициатив. Каждый год из краевого бюджета выделяется определенный объем денежных средств (до 0,1 % доходной части бюджета) для финансирования проектов инициативного бюджетирования. Муниципальные образования края получают субсидии в объеме до 90 % стоимости проекта, остальные 10 % – средства муниципального образования, жителей, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, общественных объединений.

Таким образом, процедура отбора предполагает рассмотрение проектов на двух уровнях: в муниципальной и региональной комиссиях. Порядок конкурсного отбора в законе Московской области не установлен, его утверждает Правительство области [5]. Закон Ленинградской области 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 выдвижения инициативных предложений и участия населения в их реализации, осуществления контроля реализации инициативных предложений, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления муниципального образования определяются решением совета депутатов муниципального образования [4].

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, Кемеровской области не ограничивает возможность участия в инициативном бюджетировании жителей различных типов муниципальных образований субъекта Российской Федерации, тогда как закон Ленинградской области предоставляет такое право только жителям административных центров и городских поселков области.

Лишь в двух регионах установлен конкретный объём средств, выделяемых из регионального бюджета на финансирование проектов инициативного бюджетирования. В Пермском крае это не более 0,1 %, а в Кемеровской области – не более 0,5 % от объема налоговых и неналоговых доходов бюджета. Порядок финансирования проектов во всех случаях определяется региональными исполнительными органами.

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 такая программа называется «Создание условий для устойчивого исполнения бюджетов муниципальных образований и повышения эффективности бюджетных расходов в Алтайском крае» [8]. Разработан также Порядок предоставления из краевого бюджета средств на реализацию проектов развития (создания) общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах [9]. 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» [10]. 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 последующий контроль за реализацией отобранных проектов.

Органы власти Мурманской области в рамках государственной программы «Государственное управление и гражданское общество» предусмотрели правила предоставления и распределения субсидий местным бюджетам на поддержку местных инициатив и порядок проведения конкурсного отбора [11].

В государственной программе Свердловской области «Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2024 года» под проектом инициативного бюджетирования понимается совокупность задач и связанных с достижением цели мероприятий, определяемых и реализуемых при непосредственном участии населения. Инициаторами проекта инициативного бюджетирования могут быть как инициативные группы граждан, так и общественные объединения и некоммерческие организации [12]. 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. [13], в Ярославской области действует программа в сфере местного самоуправления [14].

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 [15]. Губернатор Ярославской области 20 февраля 2017 г. издал указ «О губернаторском проекте “Решаем вместе!”» [16].

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.

К основным проблемам реализации инициативного бюджетирования относятся отсутствие координации действий разных ведомств по внедрению механизмов вовлечения граждан в государственное (муниципальное) управление и решение вопросов социально-экономического развития территорий; отсутствие системного правового регулирования; недостаточная информированность граждан о реализации программ по инициативному бюджетированию; отсутствие концепций развития института в субъектах РФ.

Проведенное исследование позволяет предположить, что региональными властями должны быть разработаны специальные правовые акты, устанавливающие направление развития этого института в субъекте РФ, регламентирующие понятие, формы и общие принципы участия граждан в бюджетном процессе, соответствующие международным и лучшим российским практикам. В этом смысле вызывают сомнения нормы, ограничивающие возможность участия в региональных конкурсах на финансирование проектов инициативного бюджетирования жителей отдельных типов муниципальных образований или количество 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 заявленной цели – активизации участия жителей в решении проблем местного значения.

Существует необходимость в разработке методических рекомендаций для региональных органов государственной власти, муниципальных властей, общественных организаций, всех заинтересованных и инициативных граждан, которые могут способствовать подготовке и реализации проектов инициативного бюджетирования, распространению лучших практик инициативного бюджетирования, а также популяризации знаний по бюджетной тематике в целом и инструментам участия в управлении общественными финансами в частности.

Литература

1. Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах : распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р // Собр. законодательства РФ. 2019. № 6. Ст. 542.
2. Услышать голоса людей: как ускорить развитие сельских и городских поселений России 27 июля 2016 // Всемирный банк : официал. сайт. URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/> (дата обращения: 15.03.2019).
3. Партиципаторное бюджетирование. Как привлечь граждан к управлению городом // Портал по инициативному бюджетированию. URL: <http://budget4me.ru/materials/> (дата обращения: 15.03.2019).
4. О содействии участию населения в осуществлении местного самоуправления в иных формах на территориях административных центров муниципальных образований Ленинградской области : област. закон Ленинград. обл. от 15.01.2018 № 3-оз // Администрация Ленинградской области : официал. интернет-портал. URL: <http://www.lenobl.ru> (дата обращения: 15.03.2019).
5. О развитии инициативного бюджетирования в Московской области: закон Московской области от 19.10.2018 №170/2018-ОЗ // Правительство Московской области : официал. интернет-портал. URL: <https://mosreg.ru/dokumenty/> (дата обращения: 15.03.2019).

6. О реализации проектов инициативного бюджетирования в Кемеровской области: закон Кемеровской области от 14.11.2018 № 90-ОЗ // Совет народных депутатов Кемеровской области : официал. сайт. URL: <http://www.zakon.sndko.ru> (дата обращения: 15.03.2019).

7. О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае : закон Перм. края от 02.06.2016 № 654-ПК (ред. от 10.11.2017) // Бюл. законов Перм. края, правовых актов губернатора Перм. края, Правительства Перм. края, исполнительных органов гос. власти Перм. края. 2016. № 23.

8. 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 годы : постановление Администрации Алтайск. края от 31.12.2013 № 722 (ред. от 27.12.2017) // Сб. законодательства Алтайск. края. 2014. № 213. Ч. 1.

9. 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) // Официал. интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.03.2019).

10. Об утверждении государственной программы Кировской области «Содействие развитию гражданского общества, поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций и укрепление единства российской нации» на 2013–2020 годы : постановление Правительства Киров. обл. от 28.12.2012 № 189/839 (ред. от 29.08.2017) // Правительство Киров. обл. : официал. информ. сайт . URL: <http://kirovreg.ru> (дата обращения: 15.03.2019).

11. Об утверждении Государственной программы Мурманской области «Государственное управление и гражданское общество» (с изм. И доп., вступающими в силу с 01.01.2018) : постановление Правительства Мурман. обл. от 30.09.2013 № 555-ПП (ред. от 12.12.2017) // Сб. норматив. правов. актов Губернатора Мурман. обл., Правительства Мурман. области, иных исполнит. органов гос. власти Мурман. обл. : электрон. бюл. URL: <http://www.gov-murman.ru> (дата обращения: 15.03.2019).

12. Об утверждении государственной программы Свердловской области «Совершенствование социально-экономической политики на территории Свердловской области до 2024 года» : постановление Правительства Свердлов. обл. от 25.12.2014 № 1209-ПП (ред. от 25.01.2018) // Обл. газ. 2014. № 243.

13. О государственной программе Тверской области «Управление общественными финансами и совершенствование региональной налоговой политики» на 2017–2022 годы»: постановление Правительства Твер. обл. от 29.12.2016 № 440-пп (ред. от 29.12.2017) // Твер. жизнь. 2017. № 3.

14. Об утверждении основного мероприятия государственной программы Ярославской области «Местное самоуправление в Ярославской области» на 2015–2019 годы» : постановление Правительства ЯО от 18.05.2017 № 411-п (ред. от 09.02.2018) // Документ-Регион. 2017. № 51.

15. Об отдельных вопросах реализации в Сахалинской области общественно значимых проектов, основанных на местных инициативах в рамках проекта «Молодежный бюджет» : постановление Правительства Сахалин. обл. от 29.08.2017 № 400 // Губерн. ведомости. 2017. № 185(5313).

16. О губернаторском проекте «Решаем вместе!» (вместе с «Положением о порядке реализации губернаторского проекта «Решаем вместе!») : указ Губернатора Ярослав. обл. от 20.02.2017 № 50 (ред. от 08.12.2017) // Документ-Регион. 2017. № 18.

**ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК ФОРМА УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ
В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ**

**PARTICIPATORY BUDGETING AS FORM OF PUBLIC PARTICIPATION
IN IMPLEMENTATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT:
REGIONAL STRATEGY**

В статье определены особенности современного этапа вовлечения населения в бюджетный процесс муниципальных образований, факторы, влияющие на возникновение различных региональных практик реализации этой формы гражданского участия; предложены критерии разграничения практик инициативного бюджетирования, смежных практик бюджетирования и самообложения граждан в контексте разграничения институтов прямой демократии и институтов гражданского участия; названы причины замещения института самообложения граждан институтами инициативного бюджетирования; в субъектах РФ, которые приступили к освоению этих практик после 2015 г., выделены три стратегии внедрения и институционализации практик инициативного бюджетирования: стратегия пилотных проектов; стратегия поощрения самостоятельности и многообразия муниципальных практик инициативного бюджетирования; стратегия помощи муниципальным образованиям при освоении новых практик в бюджетном процессе за счет нормативной унификации таких практик в регионе.

The article defines the modern stage features of involvement of the population into the budget process of municipal structures and the factors influencing the emergence of various regional practices of the implementation of this form of public participation. The criteria for distinguishing between participatory budgeting practices, related budgeting practices and self-taxation of citizens in the context of delineating the institutions of direct democracy and citizens' participation is proposed. The reasons for replacing the institute of self-taxation of citizens by the institutes of participatory budgeting are named. Three strategies for implementing and institutionalizing participatory budgeting practices in those constituent entities of the Russian Federation, which had begun to develop these practices after 2015, are highlighted. The following practices are discussed: a pilot project strategy; a strategy to promote the autonomy and diversity of municipal practices of participatory budgeting; a strategy to help municipal structures in mastering new practices in the budget process through the normative unification of such practices in the region.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, самообложение граждан, местное самоуправление, смежные практики участия граждан в бюджетном процессе, гражданские жюри.

Keywords: participatory budgeting, self-taxation of citizens, local self-government, related practices of citizens' participation in the budget process, citizens' jury.

Вопросы инициативного бюджетирования не являются новыми для российского финансового права [1]. Свой вклад в построение теоретических моделей такого бюджетирования внесли специалисты в области экономики, управления, публичных финансов [2, 3]. Потребность междисциплинарных обобщений, с одной стороны, и задача обоснования новой региональной политики в этой сфере, с другой стороны, закономерно привели к рассмотрению проблем инициативного бюджетирования в контексте конституционного и муниципального права, а также публичной политики [4–5]. Предметом научного и практического поиска в этом случае

стали: оптимальные формы участия граждан в осуществлении бюджетного процесса в муниципальном образовании; их надлежащее нормативное правовое обеспечение; выбор эффективных инструментов регулирования межбюджетных отношений в субъекте Российской Федерации; разграничение компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления в части организации и осуществления инициативного бюджетирования и близких по содержанию практик вовлечения граждан в реализации публично-властных полномочий. Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос о пределах рецепции института инициативного бюджетирования, поскольку для национальной правовой системы (в отличие от самообложения) он является заимствованным. В этой связи фокус исследований инициативного бюджетирования сместился от проблем его содержания и обобщения лучших зарубежных практик к вопросам выбора и реализации разных региональных стратегий его внедрения [3–6].

Использование практик инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации можно разделить на два этапа. На первом этапе (2007–2015) речь шла о реализации пилотных проектов такого бюджетирования. В них было вовлечено всего восемь субъектов РФ (2007 г. – Ставропольский край; 2010 г. – Кировская область; 2013 г. – Нижегородская и Тверская области, Хабаровский край; 2014 г. – Республики Башкортостан и Северная Осетия – Алания; 2015 г. – Еврейская автономная область); каждому из них была оказана методическая и организационная помощь Министерства финансов РФ. Именно это сочетание обстоятельств обеспечило внедрение форм инициативного бюджетирования, наиболее близких имеющейся зарубежной практике. Все проекты осуществлялись как части программы поддержки местных инициатив, которая, в свою очередь, была реализована при консультативной и организационной поддержке Всемирного банка. Основным механизмом инициативного бюджетирования стало субсидирование из средств региональных бюджетов социальных проектов, инициированных местными сообществами, при условии участия в финансировании самих граждан и бизнеса.

Второй этап освоения этой формы гражданского участия (с 2015 г.) привел к существенной трансформации практик вовлечения граждан в бюджетный процесс. Увеличилось число субъектов РФ, включившихся в освоение инициативного бюджетирования, менее заметной стала организующая роль Министерства финансов РФ: его усилия были направлены на институциональное обеспечение инициативного бюджетирования в России в целом, а не на курирование отдельных региональных проектов. В частности, в 2015 г. был создан Центр инициативного бюджетирования (при Научно-исследовательском финансовом Институте Министерства финансов РФ); в 2016 г. заключено соглашение между Министерством финансов РФ и Всемирным банком, направленное на развитие практик инициативного бюджетирования в РФ, разработана Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации; в 2017 г. разработана Программа развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации (утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности «Открытого правительства» от 20 декабря 2017 г. № 6), включая «дорожную карту» по развитию инициативного бюджетирования в РФ на период до 2022 г.; в 2018 г. в Государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», в подпрограмму «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами» включен индикатор, отражающий развитие в субъектах РФ практик инициативного бюджетирования, а именно: доля субъектов Российской Федерации, утвердивших мероприятия по развитию инициативного бюджетирования в составе государственных программ субъектов Российской Федерации, в общем количестве субъектов Российской Федерации. Наконец, было заявлено, что готовятся необходимые изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и в Бюджетный кодекс РФ [6, с. 3–4].

Институциональное обеспечение новой формы гражданского участия привело к «взрывному» развитию практик инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях и возникновению разных региональных стратегий их поддержки. За период с 2015 по 2017 годы (по данным Министерства финансов РФ) объем финансирования проектов инициативного бюджетирования со стороны населения вырос более чем в 3 раза – с 205,5 до 776,6 млн руб.; а общая стоимость проектов выросла более чем в 7 раз – с 2 395,0 до 14 501,8 млн руб.; количество субъектов РФ, в которых практики вовлечения населения в осуществление местного самоуправления могут считаться инициативным бюджетированием, возросло с 8 до 47 [6, с. 5]. Но этот процесс имел и оборотную сторону: региональные практики все дальше уходили от инициативного бюджетирования в строгом смысле этого слова. В большинстве случаев речь шла об использовании похожих, смежных практик. Таким образом, одной из особенностей нынешнего этапа можно считать *трансформацию практик инициативного бюджетирования*, ревизию исходных и институционализацию новых форм участия граждан в бюджетном процессе муниципального образования и субъекта Российской Федерации.

Так, в 2017 г. представители 75 субъектов Российской Федерации заявили, что у них уже имеются практики инициативного бюджетирования, но Центр инициативного бюджетирования НИФИ Министерства финансов РФ оценил как инициативное бюджетирование только практики 57 регионов; а для формирования базы данных лучших практик было отобрано всего 38 практик в 33 субъектах РФ. Примером смежной практики, в частности, является работа портала «Активный гражданин» в г. Москве; при помощи этого ресурса горожане могут голосовать за те или иные проекты, предлагаемые Московским правительством. Фактически это форма общественной консультации, по результатам которой компетентные органы власти делают выбор в пользу финансирования тех или иных проектов.

В практическом плане новая ситуация означает, что субъектам РФ необходимо делать множественный выбор:

- 1) использовать практики инициативного бюджетирования в сочетании с самообложением граждан либо не использовать самообложение;
- 2) придерживаться модели инициативного бюджетирования, которая была предусмотрена Программой поддержки местных инициатив, либо связывать такое бюджетирование с иными организационно-правовыми формами (моделями);
- 3) использовать механизм субсидий в местные бюджеты для обеспечения софинансирования инициативных проектов либо поддерживать муниципальные образования, внедряющие такие практики за счет иных трансфертов или грантов;
- 4) принимать региональный закон (подзаконный акт) о порядке и процедурах инициативного бюджетирования либо принципиально отказываться от его принятия;
- 5) использовать практики инициативного бюджетирования как инструмент одной региональной программы развития или сразу нескольких программ либо развивать эту практику вне программ;
- 6) возлагать задачу координации практик инициативного бюджетирования исключительно на финансовое ведомство субъекта РФ либо также на иные органы исполнительной власти;
- 7) осуществлять централизованную ресурсную и экспертную поддержку проектов инициативного бюджетирования либо использовать независимый и децентрализованный консалтинг этих проектов и т. д.

В теоретическом плане диверсификация региональных подходов к инициативному бюджетированию породила не меньше проблем. И основных две: 1) обоснование необходимых и достаточных критериев разграничения инициативного бюджетирования и смежных практик; 2) разграничение практик гражданского участия в бюджетном процессе как партисипаторных либо как делиберативных. При этом и те, и другие могут иметь различные органи-

зационно-правовые формы осуществления. Так, к партисипаторным практикам можно отнести не только «бюджетные комиссии граждан» в Санкт-Петербурге [3, с. 65] или Республике Коми [7], но и вовлечение в бюджетный процесс территориальных общественных самоуправлений, например, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, притом что первая форма заметно ближе к идее «гражданских жюри». К делиберативным практикам следует отнести практики «народных бюджетов», «открытых бюджетов», если общественное участие ограничено рейтинговым голосованием, внесением предложений по приоритетному расходованию средств в отношении перечня проектов, предложенного органами местного самоуправления и т. п.

Так что же следует считать инициативным бюджетированием? Специалистами Министерства финансов РФ предложено определение инициативного бюджетирования как «совокупности практик участия населения в определении и выборе проектов, направленных на решение вопросов местного значения, финансируемых за счет расходов местного бюджета с возможным привлечением субсидий из бюджета субъекта РФ, инициативных платежей граждан, предпринимателей и юридических лиц, а также в последующем контроле за реализацией отобранных проектов» [8]. К обязательным эта дефиниция относит лишь три признака инициативного бюджетирования, а именно: 1) направлено на финансовое обеспечение решения вопросов местного значения; 2) является расходным обязательством местного бюджета; 3) предполагает общественное участие в определении и выборе соответствующих проектов. К факкультативным признакам инициативного бюджетирования определением отнесено наличие: 1) инициативных платежей; 2) частичного финансирования соответствующих проектов за счет бюджетов субъектов РФ; 3) механизмов общественного контроля за реализацией проектов инициативного бюджетирования.

Заявленный подход вызывает резонные вопросы. Во-первых, осваивая новые практики, муниципальные власти вынуждены преодолевать барьер недоверия и пассивности населения. Возможно ли это без осязаемого финансового выигрыша, который невозможен без поддержки регионального бюджета и новой модели межбюджетных отношений в субъекте РФ? Согласно расчетам экспертов самого Министерства финансов РФ, в 2017 г. на каждый рубль, внесенный в качестве инициативных платежей, субъекты РФ внесли семь рублей в качестве субсидий на реализацию проектов инициативного бюджетирования, а наиболее результативной стала практика Ставропольского края, где в 2018 г. в проекты инициативного бюджетирования вложено порядка 300 млн руб. из бюджета самого края: качественным и необратимым результатом инициативного бюджетирования в этом субъекте РФ стало преодоление диспропорций в территориальном развитии и депрессивного состояния экономики муниципальных районов восточной части региона [6, с. 5].

Во-вторых, можно ли считать практиками инициативного бюджетирования в строгом смысле этого слова такие практики, которые не предполагают инициативных платежей и общественного контроля за реализацией инициативных социальных проектов?

По мнению И. Шульги и А. Суховой, местное софинансирование – обязательный критерий инициативного бюджетирования, другое дело, что вклад населения и спонсоров может не иметь денежной формы, но выражаться в безвозмездном выполнении некоторых работ [9, с. 12]. Эксперты Центра инициативного бюджетирования НИФИ Министерства финансов РФ считают признак общественного контроля для практик инициативного бюджетирования обязательным. Они ранжируют все проекты вовлечения населения в муниципальный бюджетный процесс на основании пяти критериев: «непосредственное участие граждан в инициации проектов; участие граждан в обсуждении и приоритизации выдвинутых предложений; конкурсный характер отбора выдвинутых проектов; возможность участия граждан в реализации отобранных проектов; открытый публичный характер процедур и общественный контроль за реализацией проектов» [6, с. 6]. Однако участие граждан в реализации проектов рассматривают не как обязательное, а как возможное.

Таким образом, вовлеченность граждан в бюджетный процесс может иметь как минимум три градации: первая требует, чтобы граждане определяли, выбирали и финансировали проект; вторая исключает из обязательных признаков инициативного бюджетирования общественное софинансирование; третья предполагает вовлечение граждан только в ранжирование проектов по степени их приоритетности. Однако общественный контроль за осуществлением проектов инициативного бюджетирования следует признать обязательным во всех трех случаях. Полагаю, что первую и вторую модели можно считать практиками инициативного бюджетирования, третью – смежной практикой, которая на деле является приемлемой формой вхождения муниципального образования и субъекта РФ в новый порядок организации бюджетного процесса.

В отличие от инициативного бюджетирования и смежных практик, являющихся формами гражданского участия, самообложение граждан выступает институтом (формой) прямой демократии в бюджетном процессе, так как, с одной стороны, возникает на основании решения, принятого на референдуме, а с другой – обязывает жителей к внесению разовых платежей, причем по общему правилу, в равных долях.

Предложенное терминологическое разграничение позволяет объяснить процесс постепенного замещения самообложения граждан инициативным бюджетированием [4, с. 101], исходя из общей логики эволюции институтов прямой демократии в современных представительных системах: прямое народовластие все более заметно вытесняется институтами общественного (гражданского) участия, которые позволяют гражданам достаточно эффективно влиять на процессы принятия и реализации публично-властных решений, но исключают наделение их всей полнотой публичной (государственной) власти. В 2015 г. самообложение применялось в 38 субъектах РФ [4, с. 104], это максимальный показатель за весь период новейшего использования этого института (первые референдумы о самообложении были проведены в 2006 г.). Затем количество регионов, применяющих эту практику, начало сокращаться, в то время как количество субъектов РФ, использующих практики инициативного бюджетирования, возросло.

Вместе с тем в некоторых субъектах РФ используется и самообложение, и инициативное бюджетирование (Пермский край, Республика Башкортостан, Кировская область и др.). В 2016 г. основной объем средств, собранных посредством самообложения граждан, пришелся всего на 10 субъектов РФ (96,5 % от общего объема собранных таким образом средств), среди них доля Республики Татарстан составила 85,9 % [4, с. 108]. Итак, самообложение как эффективная практика является скорее исключением, чем правилом. Использованию этой формы «финансовой демократии» способствуют: высокий уровень доверия к органам власти; наличие опыта проведения результативных референдумов в прошлом; использование ее преимущественно в сельских и городских поселениях; высокий уровень экономической активности жителей в сочетании с сохранением традиционных социальных ценностей и региональной идентичности. Тенденция укрупнения муниципальных образований (формирование муниципальных округов), скорее всего, ускорит замещение самообложения практиками инициативного бюджетирования. С учетом сказанного, инициативное бюджетирование можно рассматривать как основную практику модернизации бюджетного процесса в муниципальных образованиях и субъектах Российской Федерации, а самообложение граждан – как дополнительную практику.

Первые классификации региональных способов освоения практик инициативного бюджетирования были составлены по критерию *способа их институционализации*. В. В. Вагин и Н. А. Шаповалова отмечают, что типичным является способ нормативного закрепления инициативного бюджетирования как инструмент реализации одной или нескольких программ регионального развития (однопрограммное и многопрограммное финансирование проектов соответственно), нетипичным – способ внепрограммной институционализации (например, на ос-

новании постановления высшего органа исполнительной власти субъекта РФ об инициативном бюджетировании или на основании закона субъекта РФ). Преобладающая «однопрограммная» стратегия ассоциирует практику инициативного бюджетирования с одной из следующих программ: развития сельского хозяйства; развития местного самоуправления и институтов гражданского общества; управления государственными и местными финансами; экономического развития и улучшения городской среды [10, с. 114].

Но почему институционализация инициативного бюджетирования посредством принятия специального закона (или подзаконного нормативного правового акта) на практике замещается упоминанием об этой практике в программе регионального развития либо законе субъекта Федерации с иным предметом регулирования, например, в законе «О межбюджетных отношениях» или в законе о бюджете субъекта РФ? Так, согласно подп. 2.2. п. 2 ст. 9 Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, трансферты в бюджеты муниципальных образований для поощрения городских округов и муниципальных районов автономного округа за развитие практик инициативного бюджетирования отнесены к иным межбюджетным трансфертам [11], соответствующие положения имеются в законе о бюджете этого субъекта РФ на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов.

К началу 2019 г. законы об инициативном бюджетировании были приняты всего в четырех субъектах РФ: Ленинградской, Московской, Кемеровской областях и Пермском крае. Причем предметом закона Ленинградской области являются «иные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления» в целом, а не только инициативное бюджетирование [12]. Постановления Правительств субъектов РФ, утверждающие положения о порядке инициативного бюджетирования, действуют в Брянской и Воронежской областях, Ненецком и Чукотском автономных округах. В Республике Коми и Смоленской области имеются подзаконные акты, регулирующие инициативное бюджетирование в отношении отдельных пилотных проектов.

Столь осторожная позиция регионального законодателя обусловлена сложным (даже противоречивым) конституционным разграничением предметов ведения по отношению к финансовым, бюджетным и налоговым отношениям в субъектах РФ. В самом деле, финансовое регулирование отнесено Конституцией РФ к исключительному ведению РФ; определение общих принципов налогообложения – к совместному ведению России и ее субъектов; а утверждение и исполнение местного бюджета – к вопросам местного значения, решаемым муниципальным образованием самостоятельно. Возможно амбивалентное толкование этих положений Конституции. С одной стороны, следуя конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления, субъект РФ может осуществлять нормативное правовое регулирование в сфере, затрагивающей вопросы местного значения, только если он управомочен на это федеральным законом (как это имеет место, например, в отношении порядка формирования органов местного самоуправления). С этой точки зрения положения об инициативном бюджетировании должны быть приняты в форме муниципальных правовых актов, что не исключает возможности разработки и утверждения правительством субъекта РФ или его министерством (департаментом) финансов модельного муниципального акта о проектах инициативного бюджетирования либо соответствующих методических рекомендаций. С другой стороны, коль скоро речь идет о финансовой поддержке проектов инициативного бюджетирования (и самих муниципальных образований, активно реализующих эту практику) из средств бюджетов субъектов РФ, очевидно право субъекта РФ установить единые правила и условия такой поддержки. Оно может быть реализовано либо в форме закона субъекта РФ, либо в форме постановления его правительства (или высшего должностного лица субъекта РФ).

Преодолеть возникшую неопределенность в понимании пределов правотворческой компетенции субъекта РФ в сфере инициативного бюджетирования можно, если внести взаимосвязанные изменения в Бюджетный кодекс РФ, в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 ок-

тября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в гл. 8 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

С учетом сказанного можно выделить алгоритм внедрения практик инициативного бюджетирования в субъекте РФ, включающий их нормативное правовое, организационное и информационное обеспечение.

Нормативное правовое обеспечение внедрения практик инициативного бюджетирования в субъекте РФ. Разработка и принятие программ и (или) стратегий развития субъекта РФ, в которых предусмотрены практики инициативного бюджетирования в качестве обеспечительных; внесение соответствующих изменений в закон о межбюджетных отношениях в субъекте РФ, если финансовая поддержка будет осуществляться в форме трансферта; отражение практики инициативного бюджетирования в законе о бюджете субъекта РФ; принятие модельного муниципального правового акта или методических рекомендаций о порядке инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях правительством субъекта РФ либо его финансовым министерством (департаментом); разработка и принятие соответствующих муниципальных нормативных правовых актов. Принимать или не принимать закон или нормативный правовой акт правительства субъекта РФ, регулирующего процедуру инициативного бюджетирования в целом, решается по усмотрению субъекта РФ, характер его решения отражает региональную специфику стратегии вхождения в практики инициативного бюджетирования.

Организационное обеспечение внедрения практик инициативного бюджетирования в субъекте РФ. Определение органа исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченного осуществлять общее руководство (координацию и регулирование) инициативного бюджетирования (либо нескольких таких органов); создание проектного центра инициативного бюджетирования, осуществляющего сопровождение проектов; проведение школ инициативного бюджетирования. Главным вопросом регионального выбора здесь остается вопрос о целесообразности создания из числа гражданских активистов бюджетных комиссий, которые фактически являются разновидностью специализированных муниципальных общественных советов.

Информационное обеспечение внедрения практик инициативного бюджетирования в субъекте РФ. Создание специализированных интернет-порталов, а также соответствующих разделов на официальных сайтах органов власти, страниц в социальных сетях; использование практик электронной подачи заявки на проект инициативного бюджетирования и определения рейтинга заявки по итогам онлайн-голосования; правовое просвещение граждан по вопросам инициативного бюджетирования, популяризация лучших практик инициативного бюджетирования.

Выбор в пользу той или иной правомерной альтернативы в рамках обозначенного алгоритма внедрения и институционализации практик инициативного бюджетирования обуславливает сосуществование разных региональных стратегий в этом процессе. Для тех субъектов РФ, которые не были участниками первого этапа внедрения этих практик (2007–2015 гг.), возможны три стратегии:

1. Стратегия пилотных проектов (Республика Коми, Смоленская область и др.). Она предполагает, что практики инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях являются экспериментальными, принимаемые нормативные правовые акты, регулирующие эти практики, рассматриваются как специальные и временные; решение вопроса о выборе способа институционализации (программа, стратегия, постановление правительства или закон) откладывается. Фактически воспроизводится стратегия тех субъектов РФ, которые входили в новые практики бюджетного процесса на первом этапе их освоения.

2. Стратегия поощрения самостоятельности и многообразия муниципальных практик инициативного бюджетирования (Свердловская область, Иркутская область, Ханты-Мансий-

ский автономный округ – Югра и др.). Эта стратегия предполагает создание всех институциональных условий для освоения новой практики, за исключением прямого регулирования порядка ее осуществления в региональном нормативном правовом акте. В этом случае обеспечивается самостоятельность муниципальных образований и многообразие муниципальных практик инициативного бюджетирования.

3. Стратегия помощи муниципальным образованиям при освоении новых практик в бюджетном процессе за счет нормативной унификации таких практик в регионе (Пермский край, Кемеровская область, Московская область и др.). Она основана на предположении, что отсутствие регионального нормативного правового акта (закона) об инициативном бюджетировании в субъекте РФ является сдерживающим фактором для муниципальных образований, нередко ограниченных в кадровых, информационных и иных ресурсах и нуждающихся в заведомо определенных «правилах игры» для начала нового процесса.

Литература

1. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Практики инициативного бюджетирования в деятельности муниципальных органов власти // *Власть*. 2015. № 12. С. 42–47.
2. Чулков А. С. Опыт и перспективы применения в России инициативного бюджетирования // *Финансы и кредит*. 2016. № 8. С. 10–21.
3. Анцыферова И. С. Инициативное бюджетирование в новом поколении практик гражданского участия в решении вопросов общественной инфраструктуры // *Гос. и муниципал. управление. Учен. записки*. 2018. № 4. С. 63–66. DOI 10.22394/2079-1690-2018-1-4-63-66.
4. Сивинцева О. В., Будник К. В. Партиципаторные инструменты в субъектах РФ: самообложение граждан и инициативное бюджетирование // *Arg Administrandi (Искусство управления)*. 2018. Т. 10, № 1. С. 96–127. DOI 10.17072/2218-9173-2018-1-96-127.
5. Жадобина Н. Н. Правовое обеспечение инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации // *Вестник СурГУ*. 2018. № 2. С. 124–129.
6. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. М. : М-во финансов РФ, 2018. 57 с.
7. Положение о пилотном проекте «Бюджет и мы» (утв. Постановлением Правительства Республики Коми от 20 мая 2018 г. № 252) // *Ведомости норматив. актов органов гос. власти Республики Коми*. 2019. № 1. Ст. 6.
8. Лавров А. М. Практика инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации : материалы круглого стола в Совете Федерации 5 декабря 2017 г. URL: <http://council.gov.ru/> (дата обращения: 15.03.2019).
9. Шульга И., Сухова А. Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования. М. : Алекс, 2016. 52 с.
10. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития // *Финанс. журн.* 2018. № 1. С. 110–122.
11. О межбюджетных отношениях в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре: Закон ХМАО – Югры от 10.11.2008 № 132-оз (ред. от 15.11.2018) // *Собр. законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (спецвыпуск)*. 2008. № 10. Ст. 1656. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.11.2018).
12. О содействии участию населения в осуществлении местного самоуправления в иных формах на территориях административных центров и городских поселков муниципальных образований Ленинградской области : обл. закон Ленинград. обл. от 15.01.2018 № 3-оз (ред. от 18.03.2019) // *Администрация Ленинград. обл. : официал. интернет-портал*. URL: <http://www.lenobl.ru>, 16.01.2018 (дата обращения 20. 03.2019).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Анбрехт Татьяна Анатольевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового права и предпринимательства, Тюменский государственный университет
Tatyana A. Anbrekht – PhD (Law), Associate Professor, Department of Labor Law and Entrepreneurship, Tyumen State University
E-mail: T_anbrecht@mail.ru

Андрушак Анастасия Владиславовна – преподаватель Института повышения квалификации и переподготовки кадров, Российский университет дружбы народов, г. Москва
Anastasiya V. Andrushak – Lecturer, Institute of Professional Retraining and Advanced Training, Peoples' Friendship University of Russia, Moscow
E-mail: grebneva02.93@mail.ru

Борков Виктор Николаевич – доктор юридических наук, доцент, начальник кафедры уголовного права, Омская академия МВД России
Viktor N. Borkov – Doctor of Science (Law), Associate Professor, Head, Criminal Law Department, Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation
E-mail: borkovv@mail.ru

Гибадуллин Артур Артурович – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления в топливно-энергетическом комплексе, Государственный университет управления, г. Москва
Artur A. Gibadullin – PhD (Economics), Associate Professor, Department of Economics and Management in the Fuel and Energy Complex, State University of Management, Moscow
E-mail: 11117899@mail.ru

Гребнева Наталья Николаевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса, Сургутский государственный университет
Natalya N. Grebneva – PhD (Law), Associate Professor, Department of Criminal Legislation and Proceedings, Surgut State University
E-mail: nanaky2009@rambler.ru

Грошев Александр Романович – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник научно-образовательного центра Института экономики и управления, профессор кафедры финансов, денежного обращения и кредита, Сургутский государственный университет
Aleksandr R. Groshev – Doctor of Science (Economics), Professor, Leading Researcher, Research and Educational Center, Institute of Economics and Management, Professor, Department of Financing, Money Circulation, and Credit, Surgut State University
E-mail: 79180063605@yandex.ru

Демко Анна Анатольевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин и трудового права, Сургутский государственный университет
Anna A. Demko – PhD (Law), Associate Professor, Department of Civil Procedure and Labour Law, Surgut State University
E-mail: ademko@yandex.ru

Жадобина Наталья Николаевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального права, Сургутский государственный университет
Natalya N. Zhadobina – PhD (Law), Associate Professor, Assistant Professor, Department of Public and Municipal Law, Surgut State University

E-mail: z_h_n_n@mail.ru

Загурский Александр Олегович – аспирант, Уральский государственный аграрный университет, г. Екатеринбург

Aleksandr O. Zagurskiy – Postgraduate, Urals State Agrarian University, Yekaterinburg

E-mail: zagurskiy-ao@yandex.ru

Зырянова Татьяна Владимировна – доктор экономических наук, профессор кафедры бухгалтерского учета и аудита, Уральский государственный аграрный университет, г. Екатеринбург

Tatyana V. Zyryanova – Doctor of Science (Economics), Professor, Accounting and Audit Department, Urals State Agrarian University, Yekaterinburg

E-mail: tatyana.vlad.zyr@yandex.ru

Ищенко Оксана Владимировна – доктор исторических наук, доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления и управления персоналом, Сургутский государственный университет

Oksana V. Ishchenko – Doctor of Science (History), Associate Professor, Professor, Department of Public, Municipal and Personnel Management, Surgut State University

E-mail: iovfu@yandex.ru

Каратаева Галина Евгеньевна – доктор экономических наук, профессор кафедры финансов, денежного обращения и кредита, Сургутский государственный университет

Galina E. Karataeva – Doctor of Science (Economics), Professor, Department of Financing, Money Circulation, and Credit, Surgut State University

E-mail: galilina@mail.ru

Миронова Светлана Михайловна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового и предпринимательского права, Волгоградский институт управления, филиал РАНХиГС

Svetlana M. Mironova – PhD (Law), Associate Professor, Assistant Professor, Department of Financial and Business Law, Volgograd Institute of Management, branch of RANEPA

E-mail: smironova2017@gmail.com

Никитин Дмитрий Владимирович – магистр юриспруденции, аспирант кафедры предпринимательского и энергетического права юридического факультета, Казанский (Приволжский) федеральный университет

Dmitry V. Nikitin – Master of Laws, Postgraduate, Department of Business and Energy Law, Law Department, Kazan (Volga Region) Federal University

E-mail: nikitin_d.v@list.ru

Попов Николай Александрович – кандидат юридических наук, доцент, юрисконсульт правового управления, ПАО «Сургутнефтегаз»

Nikolay A. Popov – PhD (Law), Associate Professor, Legal Counsel, Legal Department, “Surgutneftegas” PJSC

E-mail: to_nicksan@mail.ru

Попова Лариса Александровна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса, Сургутский государственный университет

Larisa A. Popova – PhD (Law), Associate Professor, Department of Criminal Legislation and Proceedings, Surgut State University

E-mail: plawork@mail.ru

Пучков Денис Валентинович – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного права, Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург

Denis V. Puchkov – PhD (Law), Senior Lecturer, Criminal Law Department, Ural State Law University, Yekaterinburg

E-mail: d.puchkov@loys.law

Романков Андрей Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, ведущий юрисконсульт отдела по налогам и сборам правового управления, ПАО «Сургутнефтегаз»

Andrei N. Romankov – PhD (Law), Associate Professor, Leading Legal Counsel, Tax and Duty Division, Legal Department, “Surgutneftegas” PJSC

E-mail: romankovandrei@yandex.ru

Сурихин Петр Леонидович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права, Сибирский федеральный университет, г. Красноярск

Peter L. Surihin – PhD (Law), Associate Professor, Criminal Law Department, Siberian Federal University, Krasnoyarsk

E-mail: peter.surihin@mail.ru

Тимофеева Наталья Васильевна – кандидат экономических наук, преподаватель кафедры экономических и учетных дисциплин, Сургутский государственный университет

Natalya V. Timofeeva – PhD (Economics), Lecturer, Department of Economic and Accounting Disciplines, Surgut State University

E-mail: mikho57@mail.ru

Филиппова Наталья Алексеевна – доктор юридических наук, кандидат политических наук, доцент, заведующая кафедрой государственного и муниципального права, Сургутский государственный университет, Заслуженный юрист Ханты-Мансийского автономного округа – Югры

Natalya A. Filippova – Doctor of Science (Law), PhD (Politics), Associate Professor, Head, Department of Public and Municipal Law, Surgut State University; Honored Lawyer of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Ugra

E-mail: filip64@mail.ru

Шугрина Екатерина Сергеевна – доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления РАНХиГС, г. Москва; профессор кафедры конституционного и муниципального права, Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина

Ekaterina S. Shugrina – Doctor of Science (Law), Professor, Leading Researcher, Local Self-Government Center (RANEPА), Moscow; Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University

E-mail: eshugrina@yandex.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 следующим отраслям науки:

08.00.00 Экономические науки;

12.00.00 Юридические науки.

Полные тексты статей размещаются в бесплатном доступе на сайте surgu.ru и в базе данных Научной электронной библиотеки на сайте 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: ashirova_av@surgu.ru. Название файла должно содержать фамилию автора (Иванов_статья.doc; Иванов_сведения.doc).

Все авторы должны предоставить о себе информацию **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.
Filippova 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

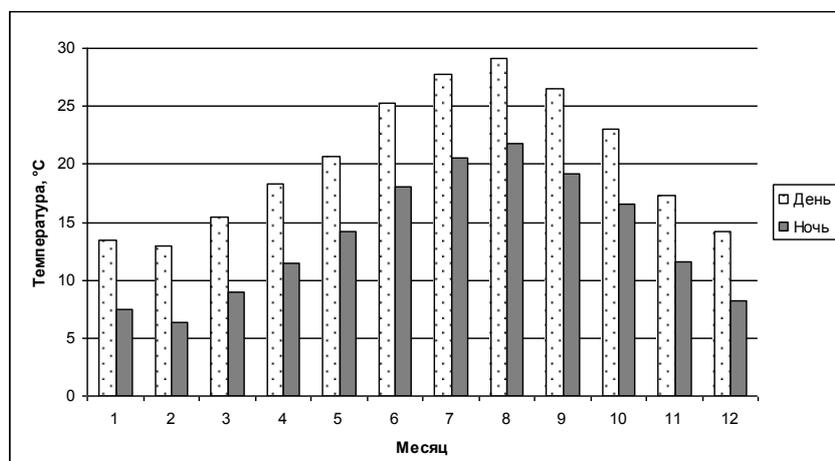


Рис. 1. Средняя температура воздуха (г. Барселона)

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 регион. 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. (СИБИД).

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.voennoepravo.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 СПС «КонсультантПлюс».

Переводчик
М. О. Бенская

Редактор
Л. И. Манаева

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 28.06.2019. Дата выхода в свет 08.07.2019. Формат 60×84/8.
Усл. печ. л. 14,2. Уч.-изд. л. 11,8. Тираж 75. Заказ № 181.
Цена свободная.