



ВЕСТНИК

СУРГУТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

ВЫПУСК 4 (26)

**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 4 (26)

**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
Зубарева Любовь Витальевна, д. э. 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 Нозми 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

Курныкина Ольга Васильевна, д. э. н., доцент
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 коммуникаций. Свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС77-76748 от 06.09.2019 г.

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.

СОДЕРЖАНИЕ

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

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

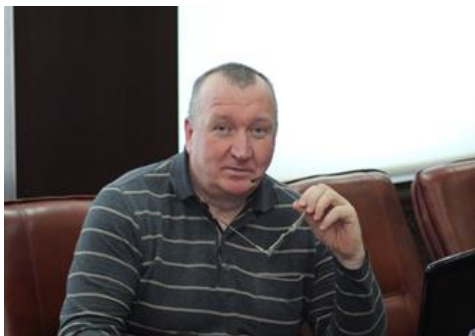
<i>Антипина Н. Л., Калинина А. В., Моор С. М.</i> Социально-экономические проблемы интеллектуализации общества	7
<i>Биганова М. А., Вазагов В. М.</i> Теоретико-методологические аспекты организации социальной политики государства	15
<i>Борцов Д. Б.</i> Особенности формирования учетной политики страховыми компаниями	19
<i>Восканян Р. О., Дроздов В. Ю.</i> Противодействие коррупции в сфере госзакупок: европейский опыт и российская практика	28
<i>Данилова М. В.</i> Разработка интегральной методики оценки устойчивости филиала электросетевой компании	34
<i>Дзарасов Д. А.</i> Необходимость оптимизации финансовых потоков в регионах (на материалах Республики Северная Осетия – Алания)	39
<i>Исламутдинов В. Ф.</i> Проявления «голландской болезни» при трансформации институтов распределения нефтяной ренты в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре	44
<i>Макоев С. Р.</i> Платформенная экономика на рынке финансов	53
<i>Пизиков С. В., Романюк Н. В.</i> Взаимодействие местных органов власти и некоммерческих организаций в реформировании государственных услуг: опыт Казахстана	58
<i>Титов А. Б., Михеенко О. В., Чепикова Е. М.</i> Цифровизация национальной экономики: концепция, технологии, активы	68
<i>Юмаев Е. А., Спиридонова Т. В., Кузнецова О. П.</i> Повышение доступности жилья для населения города Омска	74

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

<i>Ершова К. А.</i> Актуальные вопросы противодействия преступным посягательствам на природные ресурсы	84
<i>Максуров А. А.</i> Разрешение судом ходатайств следователя или прокурора как форма судебного контроля на досудебной стадии уголовного процесса	90
<i>Михайлов Д. И., Потапова Т. В.</i> Определение норм частного права для регламентации инвестиционных соглашений с иностранным элементом на основании норм законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь	98

Мишина Ю. В.	
Применение положений малозначительности при рассмотрении административных правонарушений в области дорожного движения	103
Мишунина А. А., Сунцов А. П.	
Особенности правового регулирования шенгенского пространства и практика его реализации при пересечении внешних границ	108
Нагорная Н. А.	
О консолидации (дроблении) акций как объекта общей собственности супругов на основе анализа законодательства Республики Беларусь	112
Рябоконеv С. И.	
Совершенствование правовой регламентации обжалования в суд действий и решений следователя в порядке статьи 125.1 УПК РФ	116
Храмушин В. В.	
Конституционно-правовые проблемы регулирования парламентского контроля в России	122
Сведения об авторах	127

КОЛОНКА ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА



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

Содержание очередного 26-го выпуска журнала объединило исследования в области экономических и юридических наук.

8 декабря 2019 года исполнилось 20 лет со дня подписания Договора о создании Союзного государства между Российской Федерацией и Республикой Беларусь. Интеграционные процессы, характерные для экономик и правовых систем двух постсоветских государств, стали объектами научных исследований. В разделе «Юридические науки» опубликованы работы белорусских ученых о проблемах современного частного права. Одна из них раскрывает спорные вопросы возникновения и прекращения права общей собственности супругов на эмиссионные ценные бумаги (г. Могилев), во второй представлены результаты решения проблемы определения права как регулятора отношений, складывающихся между иностранными инвесторами и юридическими лицами на основе инвестиционных соглашений с учетом особенностей белорусского и российского законодательства (г. Гомель).

Тема межнациональной коммуникации продолжена в статье о содержании и практике реализации Шенгенского кодекса Европейского Союза 2016 г. (г. Тюмень). Конституционно-правовое исследование разнообразия практик законодательного регулирования парламентского контроля в субъектах РФ проведено учеными из г. Саратова.

Административно-правовая наука в номере представлена вопросами освобождения участников дорожного движения от административной ответственности путем применения положений ст. 2.9 КоАП РФ (г. Орел). Традиционно раздел юридических наук богат исследованиями в области уголовного права и уголовного процесса, криминологии и криминалистики. Пути устранения отдельных недостатков при разрешении судом ходатайств следователя как формы судебного контроля на досудебной стадии уголовного процесса предложены автором из г. Ярославля. Вопросы совершенствования правовой регламентации обжалования в суд действий и решений следователя в порядке ст. 125.1 УПК РФ, а также противодействия преступным посягательствам на природные ресурсы рассмотрены в статьях авторов из г. Сургута и г. Екатеринбурга.

Актуальными темами раздела «Экономические науки» стали: проблемы устойчивости филиалов электросетевой компании (г. Киров); тенденции трансформации формальных и неформальных институтов распределения нефтяной ренты (г. Ханты-Мансийск); стандарты учетной политики страховых компаний (г. Москва). Экономические и юридические аспекты противодействия коррупции в сфере государственных закупок в государствах – членах ЕС раскрыты учеными из Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова и Всероссийского государственного университета юстиции. Авторский коллектив из Республики Казахстан представил опыт работы одной из организаций некоммерческого сектора в сфере повышения качества государственных услуг. Свое видение проблем доступности жилья в кон-

тексте реализации национального проекта (программы) «Жилье и городская среда» представили ученые из г. Омска.

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. э. н., профессор, гл. научный сотрудник научно-образовательного центра
Института экономики и управления,
профессор кафедры финансов, денежного обращения и кредита
Сургутского государственного университета

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 330.101

DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-7-14

Антипина Н. Л., Калинина А. В., Моор С. М.
Antipina N. L., Kalinina A. V., Moor S. M.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА

SOCIAL AND ECONOMIC PROBLEMS OF SOCIETY INTELLECTUALIZATION

В статье предложен анализ подходов к исследованию проблемы интеллектуализации общества. Определены условия процесса интеллектуализации и его особенности с учетом тенденций социально-экономического развития современного глобального общества. Выявлены перспективы развития интеллектуального потенциала общества как интегрального фактора усиления конкурентоспособности и экономического потенциала государства.

The article focuses on an analysis of research approaches of society intellectualization problem. The conditions of the intellectualization process, its features, focused on the trends of social and economic development of modern global society are identified. Prospects for the society intellectual potential development as an integral factor in strengthening the competitiveness and the economic potential of the state are highlighted.

Ключевые слова: общество, интеллектуализация, интеллектуальный потенциал, экономика, технологии, образование.

Keywords: society, intellectualization, intellectual potential, economy, technology, education.

Развитие интеллектуального потенциала общества является важнейшей задачей государства, поскольку становится основным конкурентным преимуществом и фактором экономического развития страны в современном мире, что определяет востребованность и актуальность данного исследования.

Повышение удельного веса работников, занятых умственным трудом, является главной тенденцией развития человечества XXI века. Интеллектуальный потенциал – не только важнейший фактор социально-экономического развития современного общества, но и необходимое условие стабильной экономики, государственной независимости.

По данным исследований В. Л. Иноземцева, последние десятилетия прошлого века продемонстрировали, что в ведущих странах мира наибольшей динамики в развитии достигли отрасли экономики, основанные на наукоемких технологиях. Они играют все более важную роль в постиндустриальных хозяйствах, создавая значительную часть ВВП, обеспечивая постоянно растущий его прирост. Сегодня доля фактора «знание» в совокупной стоимости производимой продукции занимает уже более половины [1].

В соответствии с прогнозами экономистов, в том числе С. Ю. Глазьева, современное общество должно было вступить на порог шестого технологического уклада в 2014–2018 гг. Действительно, уже сегодня его контуры проявляются вполне отчетливо, однако в основном лишь в развитых странах мира [2]. Эксперты прогнозируют, что в развитых странах мира в 2040-е годы наступит фаза его зрелости. При этом в 2020–2025 гг. произойдет новая научно-техническая и технологическая революция, основой которой станут разработки, синтезирующие достижения в области инновационных направлений науки. Характерно,

что расходы только на освоение нанотехнологий и масштаб их применения растут по экспоненте, а доля шестого технологического уклада в структуре современной экономики быстро увеличивается [2].

Итак, распространение нового технологического уклада кардинальным образом меняет всю систему управления глобальными социально-экономическими процессами, что означает необходимость активизации усилий по достижению готовности страны к грядущим трансформациям. Предполагается, что синтез достижений в инновационных направлениях науки приведет к увеличению числа инноваций, что, в конечном счете, позволит выйти на принципиально новый уровень в системах управления государством, обществом, экономикой.

По мнению А. И. Субетто, в настоящее время происходит нечто большее, чем переход к новому информационно-технологическому укладу: человечество вступает в новую фазу цивилизации, внутри которой выживание человека связано с преодолением весьма неблагоприятных последствий его развития на предыдущих этапах, в том числе нарушения экологического равновесия нашей планеты, а также с достижением стабильности в политической, экономической, культурной сферах общества [3]. Кроме того, происходит переориентация общества с производства материальных благ на создание духовных ценностей, носителем которых является яркая творческая индивидуальность с высоким интеллектом.

Очевидно, что если государство выбирает стратегию, направленную на увеличение интеллектуального потенциала общества, то возможности для страны в достижении экономического благополучия расширяются многократно, и, наоборот, в случае выбора противоположного направления, происходит сокращение перспектив развития. В таком случае общество, по сути, обрекает себя на исчезновение. Этому способствует, как подчеркивает Л. В. Карнаушенко, стремительный прогресс информационных технологий, создавая предпосылки того, что в наиболее развитых информационных обществах будет концентрироваться вся интеллектуальная индустрия [4]. Именно они станут хранителями и держателями основных интеллектуальных ресурсов, создателями передовых информационных технологий. При этом остальные страны мира превратятся в потребителей информационных продуктов, довольствуясь ролью производителей сырья и отдельных видов промышленных изделий.

Вместе с тем на фоне растущей значимости информационно-коммуникационной среды в масштабах глобального информационного общества будут увеличиваться риски антисоциальных явлений, связанных, в том числе с ростом безработицы вследствие роботизации рабочих мест, автоматизации управленческих процессов.

Однако, по мнению аналитиков, для отечественного рынка труда проблемы, возникшие вследствие цифровой революции, являются менее значимыми, чем последствия экономической политики в стране. Как известно, из-за резкой деградации экономики в связи с ее реформированием в 90-е годы прошлого столетия произошло катастрофическое разрушение стратегически важных отраслей промышленности. Миллионы высокотехнологичных рабочих мест были сокращены, что, с точки зрения общемировых практик, недопустимо в развитии экономик государств. В результате огромное количество отечественных ученых, инженеров, программистов, наладчиков оборудования и других профессионалов вынуждены были стать торговцами мелкого опта, грузчиками, охранниками и пр. Характерно, что Россия является единственным государством, в котором высококвалифицированные кадры подвергались сокращению, а производства современного технологического уклада оказывались невостребованными. При этом экономисты еще в прошлом столетии прогнозировали, что экономика страны при переходе к новому технологическому укладу серьезно упадет и наступит острый дефицит специалистов инженерного профиля [2]. Действительно, сегодня экономический рост в стране становится нереальным в ближайшей перспективе из-за нехватки высококвалифицированных кадров, без которых вряд ли можно рассчитывать на прогресс, особенно в условиях ужесточения конкуренции за ресурсы, в том числе интеллектуальные [5].

Как известно, в условиях техногенной цивилизации обеспечение технологического прогресса достигается через развитие образовательной и научно-технической деятельности. Очевидно, что ключевая роль в поддержании соответствующего уровня развития экономики принадлежит интеллектуальному труду ученых и практиков. Поэтому развитие интеллектуального потенциала высококвалифицированных кадров становится стратегическим приоритетом современного государства, стремящегося к удержанию своих позиций на мировом рынке.

Как показывает анализ опыта реформ прошлого столетия стран Центральной и Восточной Европы, наблюдается связь между динамикой экономического развития и расходами государства на образование и науку. Результаты исследований Л. А. Мусаеляна и других ученых свидетельствуют о том, что в странах (Венгрия, Чехия, Польша, Словакия), где финансирование образования и науки сохранилось на том же уровне, что и прежде, проявляется положительная хозяйственная динамика. А в странах (Болгария, Россия, Румыния, Украина), где произошло сокращение государственных расходов, экономика падает. Достижения экономических успехов стран Азии, так называемых «азиатских тигров» (Тайвань, Сингапур, Южная Корея и др.), также подтверждают факт, что затраты государства на образование и науку являются одними из наиболее эффективных и перспективных [6].

Таким образом, в условиях трансформаций современного мирового пространства на фоне стремительного прогресса в научно-технической и информационно-коммуникативной сферах важность интеллектуализации общества возрастает. Вместе с тем результаты исследований свидетельствуют, что произошедшие в России за последние двадцать лет изменения дают основание предположить: при условии сохранения негативных тенденций в образовании и науке перспективы для развития экономики страны и интеллектуализации общества весьма неблагоприятны [7].

Широкое распространение термина «интеллектуализация» в экономической и технической литературе, в том числе отечественной, означает рост потребности в увеличении интеллектуальной составляющей в хозяйственном развитии экономики и применении наукоемких технологий производства. Все более отчетливо проявляется интерес исследователей к определению роли интеллектуализации в развитии экономики, промышленности и других жизненно важных сфер общества.

Интеллект (от лат. *intellectus* «восприятие»; «разумение», «понимание»; «понятие», «рассудок») или ум в самом общем понимании – это свойство психики человека, ее приспособляемость к окружающей среде, способность к обучению и запоминанию, пониманию и использованию абстрактных концепций, применению полученных знаний в управлении поведением [8].

В науке существует множество других позиций авторов в отношении понятия «интеллект», которые дополняют и обогащают понимание данной категории. Кроме того, ученые выделяют различные виды интеллекта и способы его развития, что подробно описано в литературе, посвященной тренировке интеллектуальных способностей человека [9].

Процесс интеллектуализации осуществляется по различным направлениям, проявляясь в многообразии характерных признаков. Как полагает О. В. Беляева, главными из них являются формирование интеллектуального самосознания и интеллектуальной культуры специалистов, достижение ими когнитивной грамотности, освоение методологической и информационной культуры. Комплекс этих признаков характерен для современного уровня интеллектуального развития как отдельных личностей и коллективов, так и общества в целом [10].

Очевидно, важной составляющей процесса интеллектуализации является генерация знаний как категория, что приводит к новым знаниям. При этом многомерные, многофункциональные компетентности специалиста требуют значительного его интеллектуального развития, изменения уровня мышления, формирования умений и навыков саморефлексии, определения своей собственной позиции, самооценки, критичности мышления и т. д. Достижение компетентности требует активизации различных интеллектуальных процессов и интеллектуальных способностей (аналитических, критических, коммуникативных и др.). Ключ-

чаявая роль в развитии компетенций специалиста принадлежит образованию как важнейшему механизму формирования и развития интеллектуального потенциала.

Интеллектуальный потенциал определяется так же, как комплекс условий, в которых проявляются способности системы (государство, регион, предприятие, организация и т. п.) находить уникальные решения для достижения значимых результатов в науке, технике, технологии, в духовно-нравственной сфере [10].

Уровень развития интеллектуального потенциала свидетельствует о состоянии интеллектуальной сферы страны, региона, об уровне конкурентоспособности экономики, о качестве жизни населения. Это также мера эффективности инновационной экономики, выражающаяся в ее способности к реализации интеллектуальных возможностей человека и общества в целях его социально-экономического развития.

Интеллектуальный потенциал общества, по мнению Ф. С. Файзуллина и Т. Ф. Файзуллина, имеет еще более широкое толкование и заключается в его способности к генерации инноваций, которая создает тем самым предпосылки для поступательного движения в развитии цивилизации [7].

Мировая практика свидетельствует, что на фоне возрастания роли науки, образования, новых технологий интеллектуальный потенциал становится востребованным именно как некая интегративная целостность.

Как полагает академик В. Луков, интеллектуализация элиты не может привести к интеллектуализации всей нации, в то время как «страна может оставаться полуграмотной, с агонизирующим образованием и руинами отечественной науки». Достичь международного уровня интеллектуализации невозможно, если не ликвидировать отставание в наукоемких отраслях промышленности, а идея создания инноваций на устаревшей базе похожа на утопию, подчеркивает В. А. Луков. При этом важно понимать, что интеллектуализация невозможна без духовности [11].

Сегодня многие политики и ученые, в том числе российские, ведут речь о всеобщей интеллектуализации мира, о неслыханных победах в области интеллектуальных технологий, говорят об «умной» экономике, интеллектуализации нации. Подразумевается, вероятно, что прежде всего широкое внедрение информационных технологий и создание на этой основе интеллектуальных информационных систем позволит увеличить интеллектуальный потенциал нации [12].

С целью реализации процесса интеллектуализации в России утверждена «Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации на 2017–2025 годы». Как отмечают эксперты, российское государство, инвестируя в интеллектуальный капитал и поддерживая политику воспроизводства квалифицированных кадров, сможет одновременно поддерживать высокий уровень интеллектуального труда и развивать экономику страны [7]. И, как показывает практика, такой подход успешно реализуется в странах, лидирующих в области инновационных технологий.

Очевидно, вопросы инвестиций в человеческий капитал, освоения новых навыков и знаний являются сегодня ключевыми не только для России, но и для развитых стран. В реальности поставленные задачи оказываются более сложными, чем, например, строительство школ или переход на новые технологии преподавания в предметных дисциплинах. Речь идет, прежде всего, о том, чтобы научить молодое поколение овладевать знаниями и встраиваться в современное жизненное пространство. И это тоже ключевые вызовы XXI столетия, на которые требуется ответить не только с помощью инвестиций. Проблема требует осмысления, поэтапного решения, что подразумевает тщательную проработку каждого этапа и формирование ресурсов – временных, моральных, материальных.

Что касается России, то в условиях бюджетных ограничений на этапе выхода страны из очередного кризиса возможности ее сильно сужаются. Россия, по данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), тратит на образование из всех источни-

ков всего лишь 8 % ВВП. Для сравнения, в Чили – это около 16 %, в Южной Корее – 14 %, в США – 12 %, но в этих странах ВВП на душу населения гораздо выше российского [5].

По мнению экспертов, вопрос об отставании нашей страны от развитых государств по доле ВВП в образовательном секторе гораздо более серьезный, глубина разрыва огромна. Поэтому любые реалистичные суммы, которые страна могла бы вложить в инвестиции в человеческий капитал, будут недостаточными, слишком велика пропасть между уровнями развития стран. В ответ на замечания А. Кудрина о возможностях роста расходов на 0,5 % ВВП на образование, С. Гуриев отвечает, полагая, что следует мыслить не в категориях «повысим на один процент», а в категориях «удвоим или утроим». При этом, подчеркивает эксперт, необходимы и структурные реформы в образовании [5].

Но, как известно, для создания мотивации необходимо учитывать потребности как отдельных личностей, так и общества в целом. При этом важным условием успешной модернизации является «глубокая интеллектуализация общества и власти», отмечает Ю. Громыко [13].

Однако, исходя из результатов процессов модернизации в России в постсоветский период ее развития, об успехах говорить не приходится. Это становится очевидным особенно на нынешнем этапе развития кризисных процессов в отечественной экономике, которая вновь буксует и близка к состоянию рецессии, а падение доходов населения продолжается уже 6 лет [14]. Обещанный правительством «рывок» в экономике снова привел к ее падению. Такая ситуация является следствием необоснованной экономической политики, проводимой правительством страны и Центральным Банком, считают авторитетные экономисты, в том числе С. Ю. Глазьев [2].

Кроме того, интеллектуальные прорывы возможны только там, где выстроена и стабильно функционирует система образования с высокими качественными стандартами. В то время как президент нашей страны говорит об улучшении образования, о прорывах в области интеллектуальных технологий, уровень грамотности молодого поколения неуклонно снижается.

Как подчеркивает П. Гуревич, мощный компьютер и Интернет обеспечивают доступность информации, однако вряд ли способствуют развитию мышления и интеллектуального потенциала, скорее наоборот. Об этом свидетельствуют многочисленные примеры «вопиющего невежества» обучающихся в вузах [11].

С нашей точки зрения, существует противоречие между провозглашенными государством программами и резким падением образования, качества интеллектуального развития специалистов.

По мнению авторов аналитического доклада «Будущее высшей школы в России: экспертный взгляд. Форсайт-исследование – 2030», представленном еще в 2010 г., вряд ли можно ожидать успехов в достижении заявленных высот на фоне стагнации образования в условиях «сырьевого» сценария развития страны [15].

Если рассматривать проблему интеллектуализации с экономической точки зрения, то под интеллектуализацией понимают интеллектуальный инструмент развития экономики, обеспечивающий конкурентное преимущество за счет роста организационного интеллекта [16].

С позиции экономики можно выделить определенные особенности процесса интеллектуализации. Вопрос интеллектуализации тесно связан здесь с понятием интеллектуального капитала. Его роль в экономической, социальной и правовой культуре общества XXI века усиливается. Введение термина «интеллектуальный капитал» является своеобразным отражением возросшей роли знания человека в создании стоимости капитала современного предприятия. При этом важно понимать, подчеркивают А. М. Михайлов и Е. Ю. Пронина, что знание является капиталом не для того, кому оно принадлежит, а для того, кто его использует для получения прибыли, т. е. капитализирует [17].

По мнению ученых, интеллектуальный капитал является фактором инновационной деятельности [18]. Инновационный капитал, в отличие от интеллектуального, является более узким понятием и связан с привнесением инновационной полезности. Можно сказать,

что интеллектуализация является собой масштабную, повсеместную и глобальную совокупность процессов применения интеллектуального и инновационного капиталов.

Рассматривая проблему интеллектуализации в экономике, важно определить тесную взаимосвязь понятий интеллектуального, инновационного и человеческого капиталов.

Как отмечают А. М. Михайлов и Е. Ю. Пронина, под человеческим капиталом понимаются не сами способности человека, а самовозрастающая стоимость, авансированная в развитие и приобретение человеком способностей к получению и накоплению знаний, умений и навыков, которые материализуются в виде дохода [17]. Автор акцентирует внимание на том, что большинство участников дискуссий о сути человеческого капитала упускают из виду, что капитал – это стоимость, авансированная для получения добавленной стоимости. В соответствии с данным подходом представляется, что инновационный капитал – это стоимость, авансированная в создание и развитие инноваций.

В условиях глобализации на фоне массовой автоматизации и интеллектуализации производственных процессов роль человеческого капитала как важнейшего интеллектуального ресурса возрастает многократно. Как следствие, изменение структуры занятости продолжается, растет доля занятых в наукоемких отраслях промышленности, производительность труда существенно повышается. Интеллектуализация человеческого капитала способствует развитию совершенно новых форм социально-трудовых отношений между наемным работником и предпринимателем: собственник интеллектуального капитала становится не только исполнителем, но и партнером по бизнесу, обладая в нем определенной долей и принимая участие в его управлении.

Экономисты подчеркивают, что интеллектуальный капитал как интеллектуальная составляющая бизнеса становится сегодня мощным резервом развития компании, значительно усиливает ее конкурентные преимущества. Он включает в себя профессиональные и иные знания, опыт, умения, навыки, деловую репутацию, информацию, деловые связи, имидж, интеллектуальную собственность, то есть все, что позволяет создавать ценности, а также инновационные технологии, которые обеспечат организации положительную репутацию на рынке [16].

Итак, интеллектуальная составляющая определяет степень развитости экономики как на микро-, так и на макроуровнях, при этом, чем выше интеллектуальная составляющая хозяйственных отношений, тем рентабельнее процесс производства и реализации продукции. Увеличение уровня интеллектуальной составляющей хозяйственных отношений свидетельствует о преобладании в хозяйственном развитии экономики услуг, оказанных носителями человеческого капитала, повышается его ценность для общества.

Таким образом, социально-экономические проблемы интеллектуализации современного глобального общества многогранны, характеризуются определенной сложностью и неоднозначностью. На современном этапе его развития осуществляется всеобщая интеллектуализация общественно-экономических процессов и явлений, а также непрерывное интеллектуальное развитие самого человека. Императив интеллектуализации предполагает интенсивное развитие интеллектуального потенциала общества как базовое условие для достижения устойчивого развития экономики.

Процессы формирования «когнитивного» общества и экономики «знаний» подразумевают значительное повышение степени интеллектуализации содержания образования. Интеллектуализация содержания образования может быть названа важнейшей характеристикой современной высшей школы как одного из ведущих интеллектуальных институтов общества [19, 3].

Для ее достижения требуется реализовать ряд важных и необходимых условий:

- вооружить образование современным научным мировоззрением, стимулирующим интеллектуальное развитие и обогащающим мышление, методологией научного познания;
- создать систему знаний, в которой основную роль играют качественные параметры: системность, динамичность, уровень обобщения, познавательная ориентация;
- развить механизмы мышления, связанные с постановкой цели и выработкой концепции ее достижения, со способностью к оценочным и аналитическим действиям.

Исходя из этого, выдвигаются требования относительно развития «синтетического мышления». Как отмечают представители общественных организаций и профильные эксперты, участники встречи по вопросам интеллектуализации социума, состоявшейся весной 2018 г. в Киеве, необходимо новое междисциплинарное системное образование, способное выполнять операции синтеза. Участники дискуссии пришли к выводу, что умение соединять в одно целое несовместимые на первый взгляд объекты, создавая, по сути, инновационный продукт, можно сформировать, организовав мышление. Как показывает мировая практика, такое организованное мышление удастся хорошо развить при помощи специальной системной подготовки [12].

Таким образом, исходя из того, что богатство современного государства все в большей степени определяется уровнем интеллектуального развития нации, в российском обществе необходимо обеспечить создание благоприятной институциональной среды, заинтересованности в получении и использовании знаний для всех его представителей. Требуется реализация экономических интересов как собственников знаний, так и собственников, обладающих факторами производства, путем повышения эффективности применения знаний. Должен быть выработан и институционально закреплён общенациональный интерес [6].

Для этого руководству страны важно осознать глубинный смысл феномена интеллектуализации и значимость интеллектуального потенциала как главной ценности общества, стратегически важного ресурса экономического развития государства. Применяя разумный подход к решению выявленных проблем, можно, как представляется авторам статьи, через разнообразные формы стимулирования интеллектуального развития личности существенно повысить интерес общества, особенно молодого поколения, к качественному образованию, тем самым усиливая конкурентоспособность нашего государства на мировой арене в будущем.

Невозможно сделать общество умнее путем технологических новшеств, если деградирует образование; нельзя достичь экономического процветания страны без сохранения и приумножения интеллектуального потенциала общества.

Поскольку конкурентоспособность инновационной экономики находится в прямой зависимости от интеллектуального потенциала общества, необходимо разрабатывать стратегию его развития и реализации как на федеральном, так и на региональном уровнях. В свою очередь, требуется формирование социально-экономического кластера и программного обеспечения целевого управления интеллектуальными ресурсами, интеллектуальным потенциалом и капиталом. К сожалению, данное направление деятельности остается до сих пор на периферии научных интересов и исследовательских программ в нашей стране.

Таким образом, на данном этапе процесса интеллектуализации российского общества приходится констатировать отсутствие конструктивных идей в формировании стратегии интеллектуализации общества, образования, экономики. Можно заключить, что такая задача еще не является актуальной как для общества, так и для власти. Однако прогрессивные сдвиги в социально-экономической сфере невозможны без решения отмеченных проблем.

Литература

1. Иноземцев В. Л. Постиндустриальное хозяйство и «постиндустриальное» общество (К проблеме социальных тенденций XXI века) // Обществен. науки и современность. 2001. № 3. С. 140–152.
2. Глазьев С. Ю. Великая цифровая революция: вызовы и перспективы для экономики XXI века. URL: <https://glazev.ru/articles/> (дата обращения: 05.05.2019).
3. Субетто А. И. Интеллектуализация образования как проблема XXI века. URL: <http://trinitas.ru/rus/doc/0012/001a/00120061.htm> (дата обращения: 05.05.2019).
4. Карнаушенко Л. В. Интеллектуальный суверенитет государства и проблема его обеспечения в обществе начала XXI века // Общество и право. 2015. № 4 (54). С. 10–14.
5. Гуриев С. Деньги на мозги: победит ли Россия в гонке за образование. URL: https://www.gazeta.ru/comments/2018/03/07_a_11674597.shtml (дата обращения: 05.05.2019).

6. Мусаелян Л. А. Россия в XXI веке: постиндустриальная цивилизация или эпоха средневековья? // Философия и общество. 2002. № 4. С. 146–171.
7. Файзуллин Ф. С., Файзуллин Т. Ф. Человеческий капитал и потенциал как факторы развития общества // Вестн. ВЭГУ. 2013. № 4 (66). С. 72–78.
8. Айзенк Г., Кэмин Л. Природа интеллекта – битва за разум: как формируются умственные способности. М. : Эксмо-Пресс, 2002. 352 с.
9. Айзенк Г. IQ. Мегамозг. Раскрой возможности своего интеллекта. М. : Эксмо, 2017. 256 с.
10. Беляева О. В. Интеллектуализация образования современного общества знания: роль и перспективы. URL: <http://viperson.ru/wind.php?id=644842> (дата обращения: 08.05.2019).
11. Проблема интеллектуализации нации. URL: <https://pandia.ru/text/78/254/24139.php> (дата обращения: 05.05.2019).
12. Интеллектуализация социума, как условие государственного строительства : круглый стол. URL: <https://politeka.net/news/> (дата обращения: 05.05.2019).
13. Громыко Ю. В. Интеллектуализация российского общества – главное условие модернизации и формирования общества личной свободы. URL: <https://oko-planet.su/politik/politikdiscussions/> (дата обращения: 05.05.2019).
14. Экономика каннибализма. URL: <http://aurora.network/articles/> (дата обращения: 20.06.2019).
15. Будущее высшей школы в России: экспертный взгляд. Форсайт-исследование – 2030: аналитический доклад / под ред. В. С. Ефимова. Красноярск : Сибир. фед. ун-т, 2012. 182 с.
16. Хадькова Л. Т. Проблема интеллектуализации в экономике // Эконом. науки. 2017. № 5 (150). С. 11–13.
17. Михайлов А. М., Пронина Е. Ю. Экономическая природа интеллектуального капитала и его взаимосвязь с человеческим капиталом // Вестн. Самар. гос. эконом. ун-та. 2013. № 5. С. 85–85.
18. Калинина Г. В., Близнякова А. А., Филина М. А. Интеллектуальный капитал как фактор инновационной деятельности // Роль интеллектуального капитала в экономической, социальной и правовой культуре общества XXI века : науч.-практич. конф. 11–12 ноября 2015. С. 71–72.
19. Лапаев С. П., Есенбаева А. А. Сущность и классификационный состав интеллектуального потенциала // Вестн. ОГУ. 2011. № 13 (132). С. 307–311.

УДК 316.334.3

DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-15-18

Биганова М. А., Вазагов В. М.
Biganova M. A., Vazagov V. M.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF ORGANIZATION OF STATE SOCIAL POLICY

В статье рассмотрены основные аспекты организации социальной политики государства. Предложено авторское определение понятия «социальная политика». Целью исследования является анализ влияния изменений экономического развития общества на трансформацию взглядов политэкономов на сущность и содержание социальной политики.

The article describes the main aspects of the organization of state social policy. The authors' definition of social policy is presented. The study aims to analyze the influence of changes in the economic development of society on the transformation of the views of political economists on the nature and content of the social policy.

Ключевые слова: макроэкономика, социальная политика, социальная устойчивость, обеспечение жизнедеятельности общества, социальная стабильность, распределение доходов.

Keywords: macroeconomics, social policy, social stability, support for society, income distribution.

В современной экономической действительности прочно закрепилось понятие «социальная политика», рассматриваемое с точки зрения совокупности определенных мер, действий государства, направленных на обеспечение жизнедеятельности общества. Такой подход к пониманию социальной политики государства является общим, и для того, чтобы выделить ключевые особенности данного феномена, нужно детально вникнуть в суть происходящих процессов при взаимодействии государства и общества. Каждому этапу исторического развития соответствовала определенная роль государства в решении социальных проблем, что подчеркивает практическую сущность данного явления. Еще античными мыслителями была разработана основа для изучения социальных процессов, появились такие понятия, как «государство», «право» и «семья», впервые подверглись теоретическому обоснованию представления о благах человека и общества в целом. Так, в трудах Платона можно встретить фундаментальные предпосылки возникновения социальной политики: по его мнению, государство можно считать правильным только в том случае, если непрерывно происходит всесторонний анализ социальных проблем. Платон также приводит ряд рекомендаций, направленных на совершенствование мер социальной поддержки своих граждан.

Одним из важнейших факторов существования и функционирования государства как такового является население, соответственно, во многом именно люди, проживающие на той или иной территории, определяют возможности государства. Состав населения и его характеристики для любого государства всегда имели и имеют первостепенное значение, так как население – это основной трудовой ресурс, благодаря которому осуществляется производство материальных благ и услуг, необходимых для развития государства. В эпоху преобладания рабовладельческих и феодальных отношений трудовые ресурсы были представлены частью населения, значительно ограниченного в правах, и никакой заботы со стороны государства, кроме поддержания простого его существования, не было. Ограничение в правах

выражалось по многим направлениям, но важнейшим являлось отсутствие частной собственности на средства производства.

Вопросы собственности всегда являлись основополагающими в определении экономического развития общества. Так, в первобытнообщинном обществе собственность принадлежала всем его членам и носила общественный характер. При рабовладельческом строе все средства производства, а также люди, являющиеся рабами, принадлежали собственникам – рабовладельцам. Схожие черты носило и феодальное общество. Переход к рыночным отношениям ознаменовал распространение частной собственности, на которой и основывается сам рынок. Наличие частной собственности на средства производства наделяет человека хозяйственными возможностями и делает его полноправным участником экономических отношений. В обществе, где преобладает частная собственность, государство зависит от поведения большого количества собственников (населения) на рынке. Частная собственность послужила существенным побудительным мотивом для индивидов к развитию производственного потенциала, а значит, способствовала экономической эволюции государства. Зачастую возможность получения исключительных прав на собственность в любой из ее форм превышает стимулирование индивидов к экономической деятельности. Согласно политэкономическому подходу, это происходит под действием экономических сил, способных обеспечить собственникам возможностями в инновационной деятельности, например, позволяет добиться эффективного управления располагаемыми средствами производства.

На сегодняшний день все большее количество исследователей сходятся во мнении, что наличие частной собственности необходимо, однако без участия государства в экономических процессах не обойтись [1–2], тем более что в последнее время кооперация демонстрирует все большую эффективность.

Так, представители МГУ им. Ломоносова в своих исследованиях приводят несколько утверждений в пользу трансформации частной собственности в условиях рыночной экономики [3–4]. Во-первых, собственность все больше сосредотачивается в активах акционерных обществ, где выделить владельца с полными правами достаточно сложно. Во-вторых, частное предпринимательство в малых масштабах также развивается, представая в форме групп людей и небольших коллективов, нацеленных на кооперацию. В-третьих, роль государства в экономике продолжает расти, используются современные методы программирования и регулирования хозяйства. Отсюда следует, что частная собственность является неотъемлемым фактором развития, вместе с тем ее высокая роль заставляет государство предпринимать меры по выстраиванию экономических отношений с населением, чтобы средства производства давали необходимые результаты, когда собственники по каким-либо причинам не способны эффективно осуществлять деятельность или потеряли возможность владения, распоряжения собственностью [5].

Со временем вопросы участия государства в жизни общества приобретали все большую актуальность, что позволило такому явлению, как социальная политика, занять важное место не только в научной литературе, но и в практической деятельности большинства развитых государств. Разделение труда и усложнение производства вносили свои существенные коррективы во взаимоотношения между государством и населением. Если на первых этапах эволюции общества человек удовлетворял свои потребности только с помощью собственного труда, то в дальнейшем это стало невозможно, требовалось такое разделение труда, которое бы отвечало возрастающему уровню потребления. К. Маркс отмечал, что основой каждого общества является производство материальных благ, которые необходимы для нормальной жизнедеятельности. Производство выступает в роли определенного этапа экономического развития для государства и создает основу выстраивания государственных и правовых институтов, а также других нематериальных сфер жизни населения. Развитие общества и научно-технический прогресс сопровождалось расширением факторов производства (труд, капитал, предпринимательская способность), особенно во времена промышленной революции. С тех пор потребности общества не могли быть удовлетворены только в условиях про-

стого воспроизводства. Для нового индустриального, а затем и постиндустриального общества требовалось расширенное воспроизводство, представляющее непрерывный повторяющийся процесс производства экономических благ не только с возвращением израсходованного капитала, но и с приобретением дополнительных усовершенствованных и эффективных средств производства.

Положение человека в обществе также изменялось, возрастало понимание его роли, вслед за этим трансформировалось отношение к потреблению и, соответственно, изменялись условия удовлетворения потребностей населения. Происходила смена привычных форм государственного управления под влиянием рыночных отношений. Государство было вынуждено искать пути обеспечения роста заинтересованности трудоспособного населения в увеличении его эффективности. Социальная составляющая с достижением определенного уровня развития постепенно приобретала черты объекта государственного управления.

Понятие «социальная политика» в современном толковании обязано своим появлением представителям кейнсианской и неолиберальной школ экономической мысли, которые создали самостоятельный раздел экономической теории – макроэкономику, объединяющую в себе общую теорию государственного регулирования экономики. В 30-е годы прошлого века происходило формирование теоретических условий функционирования социального государства, осуществляющего свою деятельность в соответствии с протекающими общественными процессами. В этой связи социальную политику в самом общем виде можно обозначить с точки зрения одного из направлений макроэкономического регулирования, обеспечивающего социальную стабильность и благоприятные условия жизнедеятельности для населения.

При определении понятия «социальная политика» нужно отталкиваться от таких его составляющих, как «социум» и «политика». Под первым понимается общество, его функционирование и составляющие элементы. В свою очередь политика – это определенная управленческая деятельность. Именно поэтому многие исследователи отдают предпочтение толкованию социальной политики, при котором она представляет определенную деятельность государства по управлению и развитию социальной сферы. Социальная политика государства во многом определяет основы воспроизводственного процесса, а также образования рабочей силы, координирует уровень потребления в обществе.

По мнению И. В. Гелета и А. В. Коваленко, социальная политика – это система мероприятий, направленных на жизнеобеспечение населения, повышение общественного благосостояния и улучшение качества жизни населения [6], неотъемлемая составляющая политики демократического государства в рыночной экономике, охватывающая все сферы жизни общества. Некоторые же исследователи склонны считать, что социальная политика должна заключаться в обеспечении только уязвимых групп населения, однако актуальные тенденции развития экономики и общества не позволяют придерживаться такой точки зрения, ограничивая понимание социальной политики [7]. Современный человек выполняет множество важнейших функций в экономике государства, независимо от уровня доходов, поэтому социальная политика не может учитывать интересы каких-то отдельных групп, иначе ее нельзя будет считать полноценной и эффективной.

В большей степени научное сообщество сходится во мнении, согласно которому социальная политика, – это все же система взаимоотношений между классами, группами населения по поводу сохранения или изменения социального положения в целом. В научной литературе можно встретить и такие определения социальной политики, согласно которым она выражается в системе экономических отношений, обеспечивающих каждому человеку определенные гарантии, заключающиеся в создании условий для нормального уровня жизни, развития личностных способностей к труду и предпринимательской деятельности, а также социальной помощи при потере части социальных возможностей.

И. П. Николаева в своих трудах придерживается схожей точки зрения и рассматривает социальную политику через призму экономических отношений по поводу обеспечения населения достойными условиями для жизни, уделяя особое внимание таким участникам отно-

шений, как государственные и негосударственные институты, а также отдельные социальные группы и индивиды [9].

Таким образом, анализ трансформации определения «социальная политика», учет большего количества факторов, ранее не отнесенных к данному понятию, позволяют понимать рассматриваемое явление как один из важнейших элементов государственной экономической деятельности, которая направлена на реализацию задач по достижению благоприятных социально-экономических условий для жизнедеятельности общества, поддержке уязвимых слоев населения через систему социальных гарантий, содействию в развитии отношений внутри социальных групп и между ними, а также по обеспечению условий для роста благосостояния общества в целом.

Литература

1. Социальные инновации в управлении человеческими ресурсами : кол. монография / под ред. Я. А. Маргуляна. СПб. : Изд-во СПбУУиЭ, 2016. 397 с.
2. Галазова С. С. Актуальные аспекты современной теории экономической безопасности страны // Вестн. Северо-Осетин. гос. ун-та им. К. Л. Хетагурова. 2013. № 4. С. 381–385.
3. Белова Л. Г., Вихорева О. М., Карловская С. Б. Индустрия 4.0: возможности и вызовы для мировой экономики // Вестн. Москов. Ун-та. Сер. 6. Экономика. 2018. № 3. С. 167–183.
4. Тамбовцев В. Л. Модели и истории в экономической теории // Вестн. Москов. ун-та. Сер. 6. Экономика. 2017. № 1. С. 3–21.
5. Галазова С. С. Оптимизация структурного строения национальной экономики как концепт современной России // Междунар. журн. приклад. и фундаментал. исслед. 2014. № 9–3. С. 172–173.
6. Гелета И. В. Формирование и развитие принципов социальной политики. URL: <http://vakizdat.ru/> (дата обращения: 01.11.2019).
7. Федулов Ю. Г., Юсов А. Б. Социальная политика: сущность, формализация, измерение : монография. М. ; Берлин : Директ-Медиа, 2015. 649 с.
8. Николаева И. П. Мировая экономика и международные экономические отношения. М. : Дашков и К, 2018. 244 с.

Борцов Д. Б.
Bortsov D. B.

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ УЧЕТНОЙ ПОЛИТИКИ СТРАХОВЫМИ КОМПАНИЯМИ

FEATURES OF FORMATION OF ACCOUNTING POLICIES BY INSURANCE COMPANIES

Финансовая отчетность, наравне с другими сферами жизни предприятия, не является статичным явлением. Понятно, что данные в отчетах – это отражение точных метрик бизнеса в соответствии с правилами учета, но учетная политика и бухгалтерские данные могут подвергаться изменениям и корректировкам из-за допущенных ошибок. Для того чтобы эти действия совершались согласно установленным правилам, был разработан и внедрен стандарт МСФО IAS 8 «Учетная политика, изменения в бухгалтерских оценках и ошибки», о работе с которым пойдет речь в настоящей статье.

The financial statements are on the level with other spheres of life of the enterprise and are not the static phenomenon. It is clear, that data in reports is a reflection of exact business metrics according to accounting rules, but accounting policies and accounting data can undergo changes and adjustments because of the made mistakes. For these actions to be executed routinely, the International Accounting Standard 8 “Accounting Policies, Changes in Accounting Estimates and Errors” has been developed and implemented. The present study describes work with this standard.

Ключевые слова: учетная политика, международные стандарты финансовой отчетности, отраслевые стандарты бухгалтерского учета страховых организаций, рабочий план счетов.

Keywords: accounting policies, International Financial Reporting Standards, industry standards of accounting of insurance companies, working book of accounts.

Вступившие в силу в 2017 г. изменения в нормативном регулировании бухгалтерского учета для некредитных финансовых организаций (далее – НФО), к которым относятся страховые компании, к сожалению, обошли стороной одну из самых важных сторон учета – учетную политику. Разработанный проект Положения Банка России в части учетной политики НФО так и остался проектом. В своих разъяснениях Банк России призывает НФО руководствоваться требованиями Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» [1], статьями Положения по бухгалтерскому учету «Учетная политика организации» (ПБУ 1/2008) [2] и, кроме того, международными стандартами финансовой отчетности. Одним из таких международных стандартов как раз и является МСФО (IAS) 8 [3], который страховщики должны использовать при разработке своей учетной политики.

Рассмотрим общие требования, которые устанавливает данное положение. Стандарт IAS 8 разрабатывался советом по МСФО, чтобы сформулировать общие для рынка критерии и правила внесения изменений в области учетной политики, бухгалтерских оценок и другой финансовой информации. Главной целью нового стандарта является регламентация методологии идентичных критериев для предприятий, согласно которым они смогут:

- определять и изменять свою учетную финансовую политику в зависимости от внешних факторов;
- проводить пересмотр бухгалтерских оценок;
- корректировать допущенные при составлении отчетности ошибки в целях обеспечения достоверности финансовых данных.

Благодаря внедрению IAS 8 планируется повсеместно повысить качество содержания финансовой отчетности предприятий и обеспечить сопоставимость данных, полученных на разных предприятиях.

Согласно принципам международной финансовой отчетности страховщики вправе самостоятельно определять для себя механизмы, правила, принципы и практические решения, используемые для подготовки и представления финансовой отчетности, что в совокупности и является учетной политикой предприятия, которая ведется непрерывно и затрагивает все финансовые аспекты бизнеса. Страховые компании составляют и формируют свою финансовую отчетность на основании данных, полученных в результате управленческих и аналитических действий, а также исходя из размеров и объемов проводимых операций и разработанной учетной политики.

Отчетность в своем составе имеет достоверные и точные данные обо всех параметрах экономической деятельности страховых компаний, в том числе бухгалтерскую оценку активов и обязательств страховщиков. Изначальные сведения могут быть пересмотрены страховщиком в процессе изменения в бухгалтерской оценке, инициированного в результате возникновения ошибки или информации, которая может значительно изменить состав данных в отчетности. В первую очередь стандарт IAS 8 требует от составителей отчетности пересмотра и корректировки таких показателей, которые могли бы ввести в заблуждение пользователей финансовой отчетности и повлиять на решения, принятые на основании данных отчетов. К примеру, страховщики были обязаны раскрыть в своей учетной политике информацию, которая привела к изменению обязательств и активов в связи с вступлением с 1 января 2017 года новых отраслевых стандартов.

В связи с этим Центральный Банк требует от страховщиков неукоснительного соблюдения правила достоверности данных и определяет необходимость внесения изменений в отчетность на основании любых ошибок прошлых отчетных периодов. К ним могут быть отнесены любые ошибки, допущенные в результате математических просчетов; ошибки применения методологии учетной политики; ошибки на основании «человеческого фактора», неверной интерпретации данных, а также намеренного искажения. Все сведения в отчетности, как было отмечено ранее, должны быть однозначно перепроверены и пересмотрены в том случае, когда есть основания полагать, что они не отвечают критерию достоверности финансовой информации.

Страховые компании обязали применить изменения в учетной политике и бухгалтерских оценках ретроспективно. Пересчет сведений ретроспективным образом позволит отразить в отчетности фактические значения финансовых показателей, которые будут соответствовать критерию достоверности на 100 %.

Поскольку для страховщиков основными видами операций считаются учет премий по договорам страхования и перестрахования, а также отражение расходов в виде выплат по заявленным страховым случаям, рассмотрим особенности отражения данных операций в учетной политике.

В соответствии с МСФО (IAS) 1 [4] для того, чтобы подготовить финансовую отчетность, от менеджмента требуются решения в части допущений, а также оценочные значения в части прогнозного развития тех или иных событий. Однако на практике развитие хозяйственных явлений не часто совпадает со сделанными прогнозами. Поэтому общество обязано закрепить в учетной политике критерий уровня существенности.

При решении вопроса о существенности или несущественности оценивается влияние рассматриваемой операции (бухгалтерской записи, факта хозяйственной жизни, выявленной ошибки и т. п.) на бухгалтерскую отчетность за соответствующий отчетный период. Операция считается несущественной, если признается несущественным ее влияние как на бухгалтерский баланс, так и на отчет о финансовых результатах.

Страховым организациям необходимо руководствоваться установленными общими критериями существенности:

- при оценке существенности обнаруженной ошибки (совокупности ошибок), а именно неправильного отражения или не отражения фактов хозяйственной жизни в бухгалтерском учете и/или бухгалтерской (финансовой) отчетности общества;

- в тех случаях, когда соответствующим разделом учетной политики не установлен специальный критерий существенности – при принятии иных решений в отношении ведения бухгалтерского учета, а также отражения в бухгалтерском учете фактов хозяйственной деятельности компании, в отношении которых применение критерия существенности предписано федеральными и отраслевыми стандартами.

Рассмотрим основные актуарные предположения, которые возможно использовать в учетной политике компании при анализе обязательств по договорам страхования иного, чем страхование жизни, и начнем с резерва незаработанной премии (далее – РНП).

РНП следует рассчитывать отдельно по каждому договору страхования с использованием предположения о пропорциональном распределении премии в течение срока действия договора страхования (метод «pro rata temporis»). По полисам, которые содержат риски со сроком действия, отличающимся от срока действия полиса, РНП следует рассчитывать отдельно по каждому риску методом «pro rata temporis» с учетом срока действия конкретного риска.

Резерв заявленных, но не урегулированных убытков. Величина резерва заявленных, но не урегулированных убытков (далее – РЗНУ) должна быть основана на оценках будущих выплат в отношении страховых случаев, заявленных страховщику до отчетной даты. Анализ будущих выплат необходимо производить отдельно для каждого убытка по тем фактическим обстоятельствам и данным, которыми располагает страховщик на момент образования РЗНУ. При урегулировании убытка необходимо проводить анализ РЗНУ, корректируя и пересматривая сумму убытка при поступлении актуальной информации по страховому случаю и уже произведенных выплатах. Расчет РЗНУ производится отдельно по каждой резервной группе путем суммирования РЗНУ по каждому убытку.

Необходимо упомянуть и о таком важном резерве, как **резерв произошедших, но не заявленных убытков (далее – РПНУ).**

Расчет РПНУ производится отдельно по каждой группе договоров с использованием общепринятых актуарных методов оценки, которые необходимо выбрать и закрепить в учетной политике. Страховая компания может применять следующие методы:

1. Цепочно-лестничные методы – предполагают оценку коэффициентов изменения убытков в прошлых периодах и отбор оценочных факторов изменений с учетом предыдущего опыта. Далее отобранные факторы развития применяются к общим данным об убытках для каждого времени наступления страховых случаев при расчете оценочной итоговой стоимости. Данный метод актуально применять к тем видам бизнеса, которые имеют статистику за достаточный период времени с относительно стабильной моделью развития, в которой предполагается независимость математического ожидания индивидуальных коэффициентов развития от периода возникновения убытка.

2. Метод Борнхьюттера – Фергюсона (Bornhuetter – Ferguson method) – применяет сочетание оценок, которые формируются с учетом исторических значений убыточности и опыта развития убытков прошлых периодов. Результаты оценок объединяют так, что значительный вес приобретает оценка, построенная на опыте предыдущего периода.

3. Метод независимых приращений – основывается на гипотезах о том, что нормированные (на объемный параметр) приращения убытка не зависят от периода возникновения страхового случая и имеют одинаковое распределение. В случае отсутствия достаточно однородной статистики данный метод предпочтителен, так как он в меньшей степени подвержен влиянию неоднородности статистики выплат и потому может давать более сглаженную оценку резерва убытков в случаях наличия экстремально больших либо экстремально малых величин в треугольнике выплат.

4. Метод, содержащий отдельный анализ среднего размера окончательного страхового случая и величины убытка.

5. Методы, опирающиеся на ожидаемую убыточность.

В случае, если предположения, лежащие в основе того или иного метода, очевидным образом не выполняются, однако прослеживается какая-либо закономерность (тенденция,

цикличность и пр.), данные методы могут быть использованы в модифицированном виде (т. е. с учетом выборочных коэффициентов).

Окончательная оценка резерва убытков по каждому периоду наступления страхового случая по каждой резервной группе обуславливается тем, насколько каждый метод или методика соответствуют рассматриваемым событиям за предыдущие периоды. В ряде случаев для некоторых периодов наступления страховых случаев ввиду одной и той же линии бизнеса могут быть использованы различные методики оценки страховых случаев или комбинация нескольких методик.

Оценка резерва убытков производится исходя из баланса принципов: с одной стороны, принципа обеспечения однородности рассматриваемых рисков и процессов урегулирования, с другой – принципа достаточности данных для целей оценивания.

Сведения о методах и подходах, примененных при расчете резерва неистекшего риска (далее – РНР). Проверка адекватности страховых обязательств проводится в отношении всех страховых полисов, действующих на отчетную дату, с использованием текущих расчетных оценок всех будущих потоков денежных средств. В тесте на адекватность проверяется, что величина резерва незаработанной премии за вычетом всех отложенных аквизиционных расходов по состоянию на отчетную дату превышает ожидаемую сумму страховых выплат (включая расходы на урегулирование убытков) и ожидаемую величину расходов на обслуживание существующего портфеля в течение неистекшего срока действия страховых полисов.

Для оценки ожидаемой суммы страховых выплат используются прошлый опыт и прогнозы в отношении убыточности по каждой линии бизнеса. Ожидаемая величина расходов на обслуживание существующего портфеля оценивается на основе фактических административных расходов за год, предшествующий отчетной дате, с учетом доли каждого вида расходов в обслуживании договоров, действующих на отчетную дату.

Тест на адекватность проводится в разрезе основных направлений страховой деятельности, управляемых совместно. Если величины РНР за вычетом отложенных аквизиционных расходов суммарно по всем видам деятельности недостаточно для урегулирования будущих убытков и покрытия, тогда формируется РНР.

Критерии признания и база оценки активов и обязательств, доходов и расходов, связанных с осуществлением страховой деятельности, отражены в отраслевых стандартах № 491-П от 04.09.2015 [5] и № 526-П от 28.12.2015 [6]. Рассмотрим основные критерии, которые не должны противоречить МСФО (IFRS) 4 [7].

Порядок признания договоров страхования. Страховые полисы классифицируются и учитываются в соответствии с отраслевыми стандартами бухгалтерского учета. Полис является страховым для целей бухгалтерского учета, когда при его заключении страхователь передает страховщику значительный страховой риск, который, в свою очередь, определяется наличием неопределенности наступления события, имеющего признаки страхового, и имеет основные критерии договора страхования. Стоит отметить, что на начало подписания или действия полиса страхования необходимо учитывать:

- случится ли убыток;
- когда он может произойти;
- размер возмещения страховщиком при наступлении страхового случая.

Необходимо отдельно отметить, что риск увеличения административных расходов, не связанных со страховым событием, а непосредственно относящихся к обслуживанию договора страхования, не признается страховым риском. Страховой риск признается значительным, если потенциально возможные (даже при малой вероятности) страховые выплаты (в терминах стандарта – также «дополнительное вознаграждение при наступлении оговоренного события») по договору могут существенно превысить страховые взносы. Поэтому в своей учетной политике страховщику необходимо предусмотреть размер данных выплат.

Также следует раскрыть принципы деления договоров страхования и перестрахования на краткосрочные и долгосрочные. Например, если договор заключен на 365/366 дней, то он признается краткосрочным. В случае превышения указанного срока, договор считается долгосрочным.

Расходы, понесенные на заключение новых договоров страхования, признаются как расход пропорционально премии, заработанной по таким договорам. Вышеназванные расходы капитализируются в составе отложенных аквизиционных расходов, а затем амортизируются по мере зарабатывания премии по соответствующим договорам. Комиссионные доходы по договорам, переданные в перестрахование, признаются как доход пропорционально премии, и включаются в состав отложенных аквизиционных доходов в полной сумме и затем амортизируются по мере признания расхода по перестраховочной премии.

Дебиторскую и кредиторскую задолженности страховщики должны учитывать по методу начисления и отражать по амортизированной стоимости.

Дисконтирование применяется к дебиторской и кредиторской задолженностям в случае выполнения одновременно следующих критериев:

- договорные сроки погашения определены договором страхования и перестрахования и превышают 1 год;
- разница между справедливой стоимостью на дату первоначального признания, рассчитанной с применением метода эффективной ставки процента, и договорной стоимостью существенна.

Для оценки существенности применяется критерий существенности, который устанавливает страховщик в своей учетной политике.

Если компания обладает объективным свидетельством того, что сумма дебиторской задолженности и выданных авансов не будет погашена, ей необходимо сформировать резерв под обесценение дебиторской задолженности и авансов, уменьшающий балансовую стоимость дебиторской задолженности. В отчете о финансовых результатах страховой организации следует отразить убыток от обесценения дебиторской задолженности.

Страховой организации следует на каждую отчетную дату также формировать страховые резервы и доли перестраховщиков в страховых резервах согласно регуляторным требованиям. Сформированные резервы и доли перестраховщиков доводятся до величины наилучших оценок, которые могут отличаться от ранее сформированных в соответствии с Положением Банка России от 16.11.2016г. № 558-П [8]. Доведение сумм резервов до величин, оцененных до наилучших оценок (актуарные резервы), отражается в учете на соответствующих счетах учета корректировок [9]. Резервы убытков, а так же РНП оцениваются исходя из принципа наилучшей оценки. Однако следует отметить, что РНП на каждую отчетную дату следует проверять на адекватность и при необходимости формировать резерв неистекшего риска.

Стабилизационный и прочие резервы, сформированные в соответствии с регуляторными требованиями, но не принимаемые в расчет до наилучшей оценки, подлежат списанию в полной сумме на соответствующие счета бухгалтерского учета.

В учетной политике следует предусмотреть порядок признания, оценки, прекращения признания активов, связанных с перестрахованием. Поэтому на каждую отчетную дату активы, связанные с перестрахованием, необходимо проверять на обесценение. Порядок проведения оценки на обесценение рекомендуется предусмотреть аналогично порядку проведения проверки на обесценение дебиторской задолженности по страхованию.

Если по договору страхования или перестрахования предусмотрено страховое покрытие по нескольким рискам, и период покрытия по ним не совпадает, то страховщик должен учесть в учетной политике, что премия по таким договорам начисляется по каждому риску отдельно. Страховая премия по краткосрочным полисам при первичном признании учитывается исходя из условий договора на дату начала ответственности либо на дату получения из-

вещения о начале ответственности. Увеличение (уменьшение) премии в связи с изменениями условий договора признается на дату начала периода ответственности по условию дополнительного соглашения к договору. Расторжение договора следует отражать, когда страховщику стало известно о намерении страхователя расторгнуть договор. На отчетную дату проводится оценка премий по договорам, по которым нет достоверных данных, на основании анализа исторической информации.

В части учета страховых выплат страховщику в учетной политике следует предусмотреть ряд случаев, когда необходимо признавать расход. Это зависит от способа расчетов, например, если выплата производится денежными средствами, то на дату фактической выплаты, а взаимозачет встречных требований – в день погашения оставшейся части убытка или на дату подписания соглашения о взаимозачете. Списание авансов станциям технического обслуживания автомобилей, ассистанским компаниям и др. – на дату принятия решения о зачете аванса в счет оплаты услуг.

При раскрытии в учетной политике таких понятий, как прямые и косвенные аквизиционные расходы, страховщик должен учесть, что к прямым аквизиционным расходам относят вознаграждения страховым агентам и брокерам, комиссии по договорам, принятым в перестрахование, прочие прямые расходы. Косвенные расходы включают: расходы на оплату труда и отчисления в государственные внебюджетные фонды с заработной платы работников, занятых заключением договоров страхования; услуги на рекламу; прочие расходы. Аквизиционные доходы признаются одновременно с перестраховочной премией.

В части активов по суброгационным требованиям и регрессам предусмотрено отражение в учетной политике доходов:

- на дату выставления в рамках расчетов по прямому возмещению убытков требования к страховщику причинителя вреда, в сумме требования;
- на дату акцепта страховщиком причинителем вреда претензии, в сумме претензии;
- на дату судебного решения о компенсации страховщику понесенных расходов.

Доходы от реализации годных остатков (абандонов) следует признавать на дату подписания страхователем акта об отказе от своих прав на застрахованное имущество в пользу страховой компании.

Поскольку в учетной политике невозможно описать все возможные варианты учета по договорам страхования и перестрахования, страховым компаниям рекомендуется в части приложений к учетной политике предусмотреть отдельные примечания по учету операций страхования и перестрахования.

Одним из приложений к учетной политике должен быть рабочий план счетов страховой организации, который с 2017 года стал иметь свои особенности (в отличие от остальных хозяйствующих субъектов).

Бухгалтерский учет фактов хозяйственной деятельности страховой организации необходимо отражать в валюте Российской Федерации. На любых счетах плана счетов, где могут отражаться операции в иностранной валюте, компаниям следует предусмотреть возможность открытия счета в иностранной валюте. Стоит отметить, что отражение таких операций в иностранной валюте производится на тех же бухгалтерских счетах второго порядка, на которых производится отражение фактов хозяйственной деятельности в рублях, с открытием отдельных лицевых счетов в соответствующих валютах. При совершении операций в валютах, отличных от валюты Российской Федерации, страховщики должны соблюдать требования валютного законодательства России. По правилам открытия лицевых счетов для учета фактов хозяйственной деятельности в иностранной валюте следует добавлять трехзначный код зарубежной валюты, который соответствует Общероссийскому классификатору валют.

Счета аналитического учета открываются только в зарубежной валюте или в зарубежной валюте и рублях. Синтетический учет ведется только в валюте Российской Федерации.

Страховщикам необходимо предусмотреть в рабочем плане счетов следующую структуру: главы, разделы, подразделы, счета первого порядка, счета второго порядка.

В табл. 1 приведена схема обозначения лицевых счетов, которые должны предусмотреть НФО при открытии счета.

Таблица 1

Таблица создаваемых лицевых счетов и их нумерации

№	Представление	Количество знаков		
		Счета по отражению операций по страховой деятельности	Прочие балансовые счета	Счета по отражению доходов и расходов
1	Номер раздела	1	1	1
2	Номер счета первого порядка	2	2	2
3	Номер счета второго порядка	2	2	2
4	Признак валюты РФ, код за- рубежной валюты	3	3	3
5	Признак доверительного управления	1	1	1
6	Вид деятельности негосудар- ственного пенсионного фонда	–	1	1
7	Символ отчета о финансовых результатах	–	–	5
8	Порядковый номер лицевого счета	11	10	5
	Всего знаков	20	20	20

Примечание: авторская разработка.

В соответствии со схемой нумерации бухгалтерский учет хозяйственных операций НФО ведется на лицевых счетах. Счет может себе содержать от 20 до 25 знаков. Порядок формирования и количество знаков необходимо установить в учетной политике, при этом структура счета имеет обязательные символы, например, первые 5 символов (10207 – уставный капитал организаций, созданных в форме акционерного общества), код валюты (810, 840 и т. д.), а также символ отчета о финансовых результатах (далее – ОФР): 12101 – страховые премии текущего периода по договорам страхования/со страхования и т. д. К необязательным реквизитам, которые могут формировать лицевой счет, можно отнести следующую аналитику: контрагент, договор, табельный номер или реквизиты ценной бумаги.

Кроме того, Положение 486-П [10] также устанавливает требования к формированию аналитики лицевого счета по отдельным счетам учета, к примеру, для счета № 480 «Расчеты по операциям страхования, со страхования и перестрахования» предусмотрено ведение аналитики по контрагенту, виду страхования и договору страхования. Планом счетов также предусмотрено разделение ведения операций на счетах второго порядка по страхованию, иному чем страхованию жизни и страхованию жизни.

Счета «Резервы под обесценение» определены для отражения движений доначисления и восстановления резервов под обесценение. Счета признаются в плане счетов как пассивные. По кредиту данного счета отражается формирование резерва в корреспонденции со счетами, на которых отражаются расходы по созданию резервов под обесценение. К примеру, на счете 48027 «Резервы под обесценение по активным остаткам на счетах расчетов по операциям страхования и перестрахования» будет отражена сумма резервов в части операций по страхованию. Данный счет корреспондирует по дебету со счетом 71416 «Прочие расходы по страхованию жизни» либо со счетом 71418 «Прочие расходы по страхованию, иному чем страхованию жизни». Соответственно, восстановление резерва или же уменьшение его суммы происходит по дебету счета 48027 с отражением дохода на пассивных счетах 71415 «Прочие доходы по страхованию жизни» или по счету 71417 «Прочие доходы по страхованию, иному чем страхованию жизни». Также по дебету счетов по отражению резервов под

обесценение признаются суммы списаний балансовой стоимости (полной или частичной) безнадежных активов или ранее обесцененных.

Аналогичным образом работают счета «Резервы – оценочные обязательства некредитного характера».

Применение двадцати пяти знаков в части учета счетов резервов и обязательств позволяет организовать аналитический учет в разрезе обесцениваемых активов и создаваемых условных обязательств.

В рабочем плане счетов страховщику следует учесть и тот момент, что с 2017 года счета могут быть пассивными, активными или без признака счета. Новый вид счета, который ранее отсутствовал в рабочем плане страховщиков, – это счет без признака счета, который используют для контроля над своевременным отражением фактов хозяйственной деятельности страховых организаций. На конец дня, если были произведены операции на счетах без признака счета, остатков быть не должно. К примеру, это счет 61209 «Выбытие (реализация) имущества», а также счет 61601 «Вспомогательный счет для отражения выбытия производных финансовых инструментов и расчетов по промежуточным платежам» и другие.

Рабочий план счетов страховщика должен содержать информацию об использовании парных счетов. Он не должен противоречить Приложению 4 к Положению 486-П. К парным счетам относят активный счет 48017 «Расчеты по страховым премиям (взносам) со страховыми брокерами» и пассивный счет 48018 «Расчеты по страховым премиям (взносам) со страховыми брокерами». Особенностью данных счетов является то, что остаток задолженности по расчетам может быть учтен на одном из лицевых счетов открытой пары либо только на счете 48017, либо только на счете 48018. Отражение данных следует начинать по тому лицевому счету, который уже имеет сальдо. Когда по счетам для расчетов с брокером отсутствует начальное сальдо, то взаиморасчеты следует начинать с того счета (активного или пассивного), которому характерна первая операция. В случае, если на пассивном счете 48018 образуется дебетовое сальдо или же на активном счете 48017 – кредитовое, остаток должен быть перенесен корректирующей проводкой на нужный счет. Если при отражении фактов хозяйственных операций с брокером у страховщика образовались остатки и на счете 48017, и на счете 48018, следует корректировочной проводкой перенести меньший остаток на счет с большим сальдо, поскольку Положение 486-П предусматривает на парном счете либо только сальдо по дебету, либо сальдо по кредиту.

В заключение стоит отметить, что для отражения хозяйственных операций страховщику необходимо:

- разработать и утвердить учетную политику, отвечающую требованиям законодательства Российской Федерации и удовлетворяющую требованиям страховщика по отражению его хозяйственной деятельности;
- разработать рабочий план счетов, который будет предусматривать всю необходимую для общества аналитику и применяться всеми подразделениями компании непрерывно;
- определить уровень раскрываемой в рабочем плане счетов аналитики;
- установить порядок формирования, открытия парных лицевых счетов и периодичность их закрытия.

Кроме того, НФО должна разработать такую учетную политику, которая приведет к формированию достоверной финансовой отчетности. Такая отчетность будет опираться на принципы добросовестности и уместности, а также содержать исчерпывающую информацию, необходимую пользователям отчетности. Учетная политика должна быть выбрана таким образом, чтобы обеспечить достаточность данных для принятия всего спектра управленческих решений, направленных на экономическое развитие рассматриваемого предприятия. Следует отметить, что страховщику запрещено допускать любые (даже несущественные) отклонения от истины в корыстных целях для демонстрации финансов компании и активов определенным образом.

Любой отчет, согласно учетной политике, должен быть доступен и понятен широкому кругу заинтересованных лиц, которые способны сделать необходимые выводы исходя из информации, находящейся в распоряжении компании. Компания должна выбрать и закрепить в своей учетной политике правила, распространяющиеся на все одинаковые сведения и операции, кроме случаев, когда прямо указана необходимость применения специфического стандарта.

Литература

1. О бухгалтерском учете : федер. закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ : ред. от 28.11.2018. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Об утверждении положений по бухгалтерскому учету (вместе с «Положением по бухгалтерскому учету «Учетная политика организации» (ПБУ 1/2008)», «Положением по бухгалтерскому учету «Изменения оценочных значений» (ПБУ 21/2008)») : приказ Минфина России от 06.10.2008 № 106н (ред. от 28.04.2017). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. Учетная политика, изменения в бухгалтерских оценках и ошибки : Международный стандарт финансовой отчетности (IAS) 8 : введен в действие на территории Рос. Федерации Приказом Минфина России от 28.12.2015 № 217н : ред. от 27.06.2016 (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Представление финансовой отчетности : Международ. стандарт финанс. отчетности (IAS) 1 : введен в действие на территории Рос. Федерации Приказом Минфина России от 28.12.2015 № 217н : ред. от 11.07.2016. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. Отраслевой стандарт бухгалтерского учета в страховых организациях и обществах взаимного страхования, расположенных на территории Российской Федерации : положение : утв. Банком России 04.09.2015 № 491-П (ред. от 14.08.2017). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Отраслевой стандарт бухгалтерского учета «Порядок составления бухгалтерской (финансовой) отчетности страховых организаций и обществ взаимного страхования» : положение : утв. Банком России 28.12.2015 № 526-П : ред. от 14.08.2017. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».
7. Международный стандарт финансовой отчетности (IFRS) 4 «Договоры страхования» : введен в действие на территории Рос. Федерации Приказом Минфина России от 28.12.2015 № 217н : ред. от 30.03.2017. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. О правилах формирования страховых резервов по страхованию иному, чем страхование жизни : положение Банка России : утв. Банком России 16.11.2016 № 558-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
9. Актуарное оценивание деятельности страховщика. Страховые резервы по договорам страхования иного, чем страхование жизни : федер. стандарт актуарной деятельности : утв. Советом по актуарной деятельности от 28.09.2015, протокол № САДП-6. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
10. Положение о Плане счетов бухгалтерского учета в некредитных финансовых организациях и порядке его применения» : утв. Банком России 02.09.2015 № 486-П : ред. от 22.03.2018, с изм. от 12.11.2018. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

УДК 347.73+658.7

DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-28-33

Восканян Р. О., Дроздов В. Ю.
Voskanian R. O., Drozdov V. Yu.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСЗАКУПОК: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА

ANTI-CORRUPTION IN THE PUBLIC PROCUREMENT: EUROPEAN EXPERIENCE AND RUSSIAN PRACTICE

Статья посвящена исследованию экономических и юридических аспектов противодействия коррупции в сфере госзакупок в государствах – членах Европейского союза. Статистический анализ данных за последние десять лет позволил выявить ключевые экономические тенденции в сфере европейских госзакупок. Обзор европейского законодательства, регулирующего госзакупки, продемонстрировал высокую унификацию. Выявлена ключевая особенность европейского противодействия коррупции в сфере госзакупок – публичность: размещенные на открытых платформах списки наносят удар по деловой репутации коррупционеров.

The article is devoted to the study of the economic and legal aspects of combating corruption in the public procurement of member states of the European Union. Statistical data analysis over the past decade has revealed critical economic trends in the field of European public procurement. A review of European public procurement legislation has demonstrated high unification. Publicity is identified as a key feature of the European anti-corruption in public procurement: the lists posted on open platforms hit the business reputation of corrupt officials.

Ключевые слова: тендер, госзаказ, госконтракт, хищение, импортозамещение, протекционизм, принцип «не дискриминации».

Keywords: tender, state order, government contract, theft, import substitution, protectionism, non-discrimination principle.

Согласно данным Счетной палаты Российской Федерации, сумма нарушений законодательства в сфере государственных закупок за 2018 год в 5,5 раза выше суммы нарушений за 2016 год. Это почти втрое больше, чем по итогам 2017 года. Общая сумма включает нарушения законодательства и коррупционные преступления, поскольку невозможно осуществить хищение без предварительного сговора и согласования откатов с должностными лицами. В 2017 году в сфере закупок выявлены нарушения на 118,3 млрд руб., в 2016 году – на 53,05 млрд руб. [1]. В связи с данной проблемой возникает вопрос о несовершенстве действующего законодательства, регулирующего организацию государственных закупок и ответственность за нарушения и преступления в данной сфере. В мае 2019 года опубликованы изменения в двух ключевых федеральных законах, регулирующих процесс осуществления государственных закупок (госзакупки) в Российской Федерации. Ранее Федеральным законом от 23.04.2018 № 99-ФЗ введена в УК РФ ст. 200.4. «Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд» [2].

С 1 июля 2019 года вступили в силу большинство изменений в Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [3] и Федеральном законе от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [4]. Например, изменения, касающиеся закупок у единственного поставщика, и изменения, касающиеся права до 1 октября 2019 года изменить и (или) утвердить положение о закупке и план закупки для осуществления закупок

бюджетными учреждениями, государственными, муниципальными унитарными предприятиями. Действующая редакция предусматривает получение вышеуказанными формами организаций права на осуществление государственных закупок, в том числе за счет средств, полученных в качестве дара, пожертвований (благотворительных пожертвований), по завещанию.

Российское законодательство в сфере госзакупок претерпевает значительные и, главное, своевременные изменения. Скорость принятия финансовых решений возрастает, в рамках реализации государственной стратегии перехода к цифровой экономике требуется увеличение количества участников, проводящих госзакупки в электронной форме. Для повышения прозрачности процесса предпочтительней допускать к торгам лишь аккредитованных на электронных площадках участников. Перечисленные условия повышения эффективности госзакупок как раз и содержатся в изменениях действующего законодательства.

Процесс реформирования законодательства в сфере закупок шел одновременно в двух направлениях: создано множество разнообразных институтов для осуществления госзакупок и введены сложные правовые инструменты, регулирующие контрактные отношения [5]. Более того, зачастую правовые нормы сформулированы противоречиво, что оказывает негативное влияние на деятельность участников процедуры госзакупок [6].

Несмотря на процесс совершенствования, действующее законодательство в сфере госзакупок подвергается аргументированной критике. К примеру, отмечается, что «главным недостатком Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ можно считать отсутствие регламентации всех этапов закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [7]. На наш взгляд, подобная детализация неуместна, добавит механизму неповоротливости и лишней бюрократизации. Одновременно с этим увеличится временной период осуществления госзакупок, что повлечет за собой дополнительные финансовые расходы. Открытость госзакупок, обеспеченная электронными площадками, достаточна для стимулирования экономических агентов к наиболее эффективному, качественному и быстрому осуществлению всех процессов. Лишь работа в таком ключе позволяет экономическим агентам формировать деловую репутацию и рассчитывать на заключение будущих контрактов в условиях справедливой конкуренции и прозрачности рыночных отношений.

Для эффективного противодействия хищениям и совершаемым в совокупности коррупционным преступлениям необходимы разработка и принятие изменений действующего законодательства, которые позволят предупреждать хищения и коррупцию в сфере государственных закупок, и нам не обойтись без определенных имплементаций, полных или частичных, так как некоторыми государствами накоплен положительный опыт в данной сфере.

Для стремительного совершенствования российского законодательства в сфере госзакупок и изменения условий реализации экономической деятельности в рамках цифровизации представляется актуальным рассмотреть европейский опыт.

Государства Европейского союза (ЕС) реализуют две модели проведения госзакупок: централизованную, при которой используется единый закупочный центр, и децентрализованную, при которой каждый заказчик самостоятельно проводит закупки.

Децентрализованная модель имеет преимущество в своей гибкости, которая позволяет учесть тонкости формирования заявок на приобретение тех или иных товаров и услуг, но требует больших затрат. Централизованная модель обеспечивает крупнооптовые государственные закупки, а значит, и снижение затрат на закупочную деятельность в целом, но она менее мобильна и, стало быть, в меньшей степени учитывает нюансы в заявках на приобретение нужных государству товаров и услуг [8].

Обеспечение единых экономических возможностей, формирование высокой конкурентной среды для участников госзакупок возможны только при многообразии экономических агентов и качественной правовой регламентации. В этой связи в рамках ЕС разработаны согласованные минимальные правила проведения государственных закупок, внедренные в национальное законодательство каждого государства – участника ЕС. Обозначенные правила актуальны лишь для контрактов, превышающих определенную сумму. Если же сумма контракта не достигает поставленной границы, то применяются национальные правила госзакупок.

Изменения в национальном праве, регулирующем сферу закупок, могут быть отчасти продиктованы требованиями Европейской комиссии (ЕК). ЕК – главный контрольный орган ЕС в сфере госзакупок. В случае выявления нарушений возможно инициирование разбирательства в Суде ЕС, результатом которого могут стать изменения в национальном праве [9]. Таким образом, единообразие законодательства ЕС в сфере закупок подвергается постоянному контролю. Подобная политика унификации не всегда возможна, поскольку следует учитывать разный уровень экономического состояния государств – членов ЕС, их экономические возможности и бизнес-культуру.

Одновременно с этим ЕС продвигает идею об открытости рынка госзакупок для иностранных компаний. Так, компании смогут становиться участниками госзакупок иных государств. На наш взгляд, данная концепция требует существенной доработки. Нередко госзакупки выступают катализатором экономических процессов внутри государства, обеспечивают спрос на определенные виды продукции, стимулируя приток инвестиций в конкретные отрасли. Предложенная ЕС идея об открытости рынка может формировать так называемый «конфликт цели», при котором участвующие в госзакупках иностранные компании по различным причинам могут предложить товар по более низкой цене и подавить локального игрока, что противоречит цели экономического развития, поддержке местного производителя посредством госзакупок [10]. Исходя из этого следует существенно ограничивать долю иностранных компаний, способных выходить на местный рынок госзакупок. В условиях глобальной тенденции к политике протекционизма и продолжающейся в России политики импортозамещения это может отчасти стимулировать иностранные компании к продолжению процесса локализации производства.

Европейская практика проведения госзакупок также подразумевает использование интернет-технологий. Однако различие ЕС и России по данному вопросу кроется в мотивации. В Российской Федерации ключевым мотивом осуществления интернет-торгов является желание повысить прозрачность и скорость процессов, обеспечить экономический рост. В ЕС же основным мотивом является возможность сэкономить деньги налогоплательщиков посредством сокращения расходов на содержание бюрократической машины [11].

Достижение цели исследования практики противодействия коррупции в сфере госзакупок в странах ЕС первоначально требует выявления причины корыстного умысла, для чего необходимо рассмотреть объемы тендеров в странах ЕС в денежном эквиваленте.

В таблице представлены данные за 2009 – май 2019 года, в которых государства – члены ЕС ранжированы по сумме реализованных тендеров по итогам 2018 года.

Таблица

Сумма реализованных тендеров, млрд евро

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Франция	56,8	30,7	18,6	18,5	23,2	18,2	22,6	102,3	114,9	62,1	1,1
Великобритания	107,4	68,2	68,4	57,2	55,1	74,1	77,6	95,3	64,5	39,4	0,4
Германия	26,1	16,3	12,1	13,4	11,7	10,9	15,1	27,7	36,2	31,2	0,2
Польша	38,0	31,2	28,6	21,5	24,6	23,1	22,7	19,8	32,1	20,6	0,1
Италия	52,5	35,3	28,1	24,4	24,4	21,2	27,6	29,9	27,8	18,7	0,9
Испания	46,9	29,1	17,5	11,6	15,6	16,9	13,5	24,2	20,1	18,5	0,1
Швеция	10,2	4,0	2,4	2,6	1,4	2,0	3,2	4,7	14,1	7,8	0,0
Нидерланды	14,7	9,6	5,3	4,7	1,1	3,0	3,7	9,5	13,4	7,3	0,1
Швейцария	1,7	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	4,7	4,1	0,0
Бельгия	10,0	5,3	4,2	4,0	3,5	3,4	3,4	3,8	5,0	3,9	0,0

Примечание: составлено автором на базе данных Opentender [20].

На протяжении последних трех лет лидером является Франция. Государство реализует принцип «не дискриминации», позволяющий иностранным компаниям участвовать в тендерах. Однако с целью обеспечения роста собственной экономики во французском законода-

тельстве есть судебное решение, из которого следует, что компании, согласные локализовать свое производство во Франции после выигрыша тендера, имеют приоритет перед иными компаниями, участвующими в конкурсе [12]. Это подтверждает вышесказанное о необходимости обеспечения в первую очередь экономической безопасности государства, объявляющего тендер, и стимулирования локализации производства необходимой государству продукции, товаров и услуг.

Во Франции на протяжении многих лет осуществляются профилактика коррупции и борьба с ней в сфере госзакупок. С начала 1990-х в Республике действует Межведомственная комиссия по контролю за рынками государственных заказов и общественных работ. Французское законодательство отдельно выделяет такой вид коррупции, как покровительство, под которым понимаются действия чиновников, распределяющих заказы и предоставляющих частному предприятию незаконные льготы [13]. Административный контроль осуществляется руководителями организаций, ведомственными инспекциями, Центральной службой предотвращения коррупции, Счетной палатой и региональными счетными палатами. Согласно ч. 2 ст. 40 УПК Франции каждый государственный или муниципальный служащий, до сведения которого в рамках исполнения его функций дошла информация о противоправном действии, должен немедленно сообщать об этом прокурору [14].

Крупные госзакупки осуществляла на протяжении многих лет и Великобритания. Госзакупки в Великобритании регулируются законодательством ЕС, следовательно, в данном государстве также действует принцип «не дискриминации». Широкий резонанс получил тендер 2011 г., выигранный немецкой компанией Siemens, на сумму 1,6 млрд британских фунтов стерлингов. Противники членства Великобритании в ЕС безусловно использовали инцидент, чтобы подчеркнуть возможный вред экономике государства от принципа «не дискриминации». В 2010 г. Великобритания от децентрализованной системы осуществления госзакупок перешла к централизованной. Отметим, что именно в этот период практически вдвое сократились расходы государства на закупки.

Представляет интерес практика госзакупок в наиболее крупной экономике ЕС – Германии. В государстве децентрализованная система госзакупок, и каждый уровень (федеральный, региональный и муниципальный) обладает независимостью при решении бюджетных вопросов. Согласно данным Федерального министерства по экономике и энергетике Германии, большая часть госзакупок осуществляется на муниципальном уровне, а меньшая – на федеральном [15]. В Германии требуется обязательное участие более чем одного конкурсанта, а также допускаются иностранные участники. Принцип «не дискриминации» действует в этой стране с 1960-х годов и к моменту популяризации данной модели в ЕС действовал уже много лет. Принцип распространяется и на тендеры внутри самой Германии: если некий регион или муниципалитет объявляет тендер, то участвовать могут не только локальные представители, но и представили иных земель ФРГ и (или) иностранных государств.

Заслуживает отдельного внимания опыт Германии в предупреждении преступлений в сфере госзакупок, так как немецкое уголовное законодательство схоже с уголовным правом России. Всю деятельность в сфере государственных закупок контролирует Федеральное министерство экономики, изменение национального законодательства происходит через процесс адаптации к нормам ЕС. Важную роль в формировании госзакупок играют назначенные независимые исполнители, они находятся под контролем Счетной палаты и органов надзора. Данные независимые исполнители являются регуляторами госзакупок в ФРГ, в процессе исполнения должностных обязанностей их запрещено увольнять с работы, нормативными источниками служат: параграф 19 GWB, параграф 20 «запрещение дискриминации», закон против недобросовестной конкуренции, а также антимонопольное законодательство. Для квалификации коррупции должностных лиц, участвующих в государственных закупках, используется раздел 30 УК ФРГ, а также другие законы. По статистике количество физических и юридических лиц, привлеченных к уголовной ответственности за преступления в сфере госзакупок в ФРГ, незначительно: преобладают административные штрафы, размер которых может

быть очень большим и может превосходить штрафы за аналогичные наказания в ЕС (до 10 млн евро за умышленные преступления, до 5 млн евро за неосторожные преступления).

Госзакупки в Италии также децентрализованы, любые региональные или местные органы власти, а также национальные или местные публичные образования (специально созданные некоммерческие организации для решения общественных задач) могут являться заказчиками госзакупок.

Германию и Италию объединяет и схожая политика противодействия коррупции в сфере госзакупок, подразумевающая включение юридического лица в открытый реестр юридических лиц, совершивших коррупционные правонарушения [16]. Повышение прозрачности – один из основных векторов итальянской политики в сфере госзакупок. В Законе о государственных закупках прописаны сферы деятельности, наиболее подверженные коррупции. Заключение контрактов в указанных сферах обязывает муниципалитеты оглашать списки организаций, с которыми они имеют дело [17]. Публичность нарушений в сфере госзакупок отрицательно сказывается на деловой репутации компаний, отдельных руководителей. В этой связи в Германии, наряду с иными государствами ЕС, активно распространяется внутренняя комплаенс-система, направленная на соблюдение нормативных правовых актов международного и национального уровней в основном в сферах антимонопольного законодательства и законодательства о защите конкуренции, а также антикоррупционного законодательства [18].

Госзакупки в Бельгии в денежном эквиваленте уступают другим странам Евросоюза. В бельгийском законодательстве отсутствует специальная норма об ответственности за нарушение порядка осуществления госзакупок, в связи с чем уголовные правонарушения в этой сфере квалифицируются как коррупционные деяния в публичной сфере. Ответственность, в зависимости от степени тяжести преступления, может наступить как в виде тюремного заключения, так и в виде штрафа [19].

Таким образом, европейский опыт противодействия коррупции в сфере госзакупок на протяжении последних лет максимально унифицируется. Это формирует условия для использования эффективных и зарекомендовавших себя инструментов противодействия коррупции. Данная стратегия позволяет государствам – членам ЕС создавать единое нормативно-правовое и экономическое пространство.

Формирование экономических и правовых условий реализации процедуры госзакупок в Российской Федерации – стратегически важная задача. Положительный социально-экономический эффект может быть достигнут при унификации законодательства по процедуре осуществления госзакупок и ответственности за нарушения в данной сфере в государствах – членах Евразийского экономического союза. Значительный объем товарооборота и качественные экономические связи с государствами – членами ЕАЭС подчеркивают важность формирования единой политики противодействия коррупции в сфере госзакупок, особенно в условиях разработки и реализации долгосрочных совместных инфраструктурных проектов.

Подводя итог вышесказанному, следует еще раз отметить необходимость лимитирования иностранных участников, допускаемых до госзакупок в Российской Федерации. Госзакупки – серьезный инструмент формирования спроса на отечественную продукцию, экономического роста и качества жизни населения. Важно использовать данный инструмент регулирования рыночных отношений максимально эффективно для развития разных отраслей экономики.

Литература

1. Главными поставщиками микроэлектроники в Россию оказались три страны Азии. URL: <https://www.rbc.ru/economics/> (дата обращения: 27.09.2019).
2. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 23.04.2018 № 99-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2569.

3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 652.
4. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : федер. закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 28.11.2018) // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.
5. Смирникова Ю. Л., Кривикова М. А. Административная ответственность за нарушения порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства // Административ. право и процесс. 2017. № 11. С. 35–39.
6. Смирникова Ю. Л. Неопределенность юридической конструкции ответственности за нецелевое использование бюджетных средств (соотношение норм КоАП РФ и БК РФ) // Административ. право и процесс. 2009. № 4. С. 15–17.
7. Катвалян А. Э. Развитие системы правового регулирования государственных закупок в России // Финансовое право. 2019. № 1. С. 41–45.
8. Осипов Г. В., Глотов В. И. Масштабы, механизм и причины «бытовой коррупции» // Вестн. РАЕН. 2017. Т. 17. № 1. С. 3–7.
9. Касьянов Р. А., Смазнова А. П. Контроль в сфере государственных закупок в ЕС и ЕАЭС: сравнительный анализ полномочий Европейской комиссии и Евразийской экономической комиссии // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 11. С. 74–80.
10. Тищенко Т. В. Институциональная среда государственных закупок и ее влияние на деятельность экономических субъектов // Рос. предпринимательство. 2019. Т. 20, № 1. С. 123–140.
11. E-procurement // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en (дата обращения: 27.09.2019).
12. Conseil d'Etat, 7 /10 SSR, du 14 janvier 1998, 168688, publié au recueil Lebon. URL: <https://www.conseil-etat.fr/>
13. Бочарников И. В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Гос. власть и местное самоуправление. 2008. № 9. С. 16–23.
14. Марку Ж. Борьба против коррупции во Франции // Журн. рос. права. 2012. № 7. С. 34–40.
15. Public Procurement in Germany // Федеральное министерство экономики и энергетики Германии. URL: <https://www.bmwi.de/Navigation/EN/Home/home.html> (дата обращения: 27.09.2019).
16. Юридические и организационные антикоррупционные меры: сравнительное исследование / А. С. Автономов, Н. А. Голованова, В. В. Гриб и др. ; отв. ред. А. С. Автономов. М. : Юрист, 2017. 132 с.
17. Цирин А. М., Дымберова Э. Д., Шиндяпина Е. Д. Финансовые механизмы против коррупции: международные стандарты и национальные решения // Журн. рос. права. 2013. № 9. С. 100–113.
18. Сушкова О. В. Конкурентные механизмы оборота фармацевтических изделий и биотехнологий в предпринимательской деятельности // Конкурентное право. 2019. № 2. С. 17–24.
19. Семькина О. И. Криминализация финансово-хозяйственных отношений в сфере государственных закупок (компаративистский анализ) // Журн. зарубеж. законодательства и сравн. правоведения. 2018. № 3. С. 161–170.
20. Opentender // European Union. URL: <https://opentender.eu/start> (дата обращения: 27.09.2019).

УДК 338.45:621.31

DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-34-38

Данилова М. В.

Danilova M. V.

РАЗРАБОТКА ИНТЕГРАЛЬНОЙ МЕТОДИКИ ОЦЕНКИ УСТОЙЧИВОСТИ ФИЛИАЛА ЭЛЕКТРОСЕТЕВОЙ КОМПАНИИ

DEVELOPMENT OF INTEGRATED EVALUATION METHOD OF SUSTAINABILITY FOR ELECTRIC GRID COMPANY BRANCH

Проведено комплексное исследование основных теоретических подходов к понятию «устойчивость компании». Выявлены основные индикаторы устойчивости межрегиональной распределительной сетевой компании с учетом приоритетных направлений деятельности энергетической отрасли России. Сформулировано авторское определение устойчивости филиала электросетевой компании. Предложена интегральная методика оценки филиала электросетевой компании.

The article describes the main theoretical approaches to the concept of “company sustainability”. The main integral sustainability indicators of the Interregional Distribution Grid Company are identified, taking into account the priority areas of the energy industry in Russia. The author’s definition of the sustainability of an electric grid company branch is formulated. An integrated evaluation method of an electric grid company branch is proposed.

Ключевые слова: электроэнергетика, устойчивость компании, интегральный показатель устойчивости, межрегиональная распределительная сетевая компания.

Keywords: electric power industry, company sustainability, integral sustainability indicator, Interregional Distribution Grid Company.

Электроэнергетика, являясь одной из основных инфраструктурных отраслей экономики, особо чувствительна к происходящей в России институциональной перестройке, которая стала следствием социально-экономических преобразований. В результате вертикальной дезинтеграции энергетических компаний вопрос методики оценки устойчивости представляет собой актуальную научную проблему, так как именно устойчивое положение этих компаний будет свидетельствовать о положительных результатах реформы всей отрасли.

Проблема устойчивого развития в различных аспектах и характеристика понятия «устойчивость компании» рассматриваются в работах А. С. Барканова [1], А. А. Бабица [2], А. А. Гибадуллина [3], Е. М. Гусаровой [4], Т. А. Худяковой [5] и др. Проблемам реформирования электроэнергетики, влиянию структурных преобразований посвящены работы Н. И. Айзенберг [6], Д. Е. Даниловой [7], К. Б. Жангуразова [8], Л. В. Волкова [9] и т. д.

Несмотря на большое количество научных публикаций по заявленной проблематике, исследование методики оценки устойчивости электросетевых компаний носит описательный характер. Большая часть исследований направлена на изучение отрасли в целом, а общеизвестные методики оценки устойчивости не учитывают отраслевой специфики предприятия. Системы показателей устойчивого развития не в полной мере учитывают современное состояние электроэнергетической отрасли России и требования, которые выдвигаются государством, потребителями и руководящим звеном ПАО «Россети».

Общеизвестные подходы к оценке устойчивости не учитывают особенности отраслевой принадлежности предприятия и оценивают его положение в основном с точки зрения результатов финансовой деятельности. В настоящий момент стратегические достижения и

задачи электроэнергетической отрасли строятся на обеспечении бесперебойного снабжения потребителей, развитии и технической модернизации, создании мощного базиса для инноваций. Это свидетельствует о необходимости принципиально нового подхода к оценке устойчивости межрегиональных сетевых компаний с учетом основных приоритетов деятельности.

Можно сделать вывод, что оценка устойчивости межрегиональной распределительной сетевой компаний (далее – МРСК) проблематична и требует теоретической и практической доработки, что дает обоснование актуальности темы исследования.

В современных условиях, с учетом результатов реформы отрасли, можно выделить наиболее важные критерии, соответствие которым может свидетельствовать об устойчивом положении МРСК:

- надежное бесперебойное электроснабжение потребителей;
- снижение уровня потерь электроэнергии;
- уровень обеспеченности (укомплектованности) персоналом;
- уровень качества бюджетного планирования (учитывая выполнение планов финансирования операционной, инвестиционной и финансовой деятельности);
- эффективность инновационной деятельности;
- поддержание установленного уровня тарифа.

Основываясь на вышеизложенном, следует сформулировать понятие устойчивости МРСК: это положение предприятия, способного обеспечивать надежное и бесперебойное электроснабжение потребителей, постоянно снижая уровень потерь электроэнергии при грамотном и сбалансированном планировании, качественной укомплектованности персоналом, развитии инноваций, в рамках установленного тарифа на передачу электроэнергии.

Данные критерии имеют выражение в ряде показателей, которые соответствуют целям и стратегии развития электросетевого комплекса. В результате оценки деятельности компании по данным критериям целесообразно предложить интегральный показатель оценки устойчивости МРСК.

Существует стандартная модель разработки интегрального показателя [10]:

- 1) выбор частных индикаторов, которые будут входить в состав интегрального показателя;
- 2) трансформация частных индикаторов для сопоставления друг с другом;
- 3) выбор способа агрегирования трансформации частных индикаторов.

Для оценки устойчивости по предлагаемой методике рекомендуется использовать ключевые показатели эффективности деятельности высших и ведущих менеджеров филиалов. То есть показатели ключевых руководителей филиалов, направленные на повышение эффективности управления производственной деятельностью, имуществом и финансами филиалов компании.

Подобрав ряд коэффициентов, необходимо рассчитать удельный вес каждого в интегральном показателе (минимальное и максимальное значение).

Для определения веса каждого отдельного показателя предлагается применять метод экспертных оценок на основании анализа важности показателя. Так как данная методика разрабатывается для структурной единицы Публичного акционерного общества «Россети», экспертами могут выступать:

- члены Совета директоров ПАО «Россети»;
- высшие менеджеры МРСК – работники, в компетенцию которых входит решение стратегических вопросов в области производства, экономики и финансов, корпоративного управления;
- сотрудники министерства энергетики;
- сотрудники научно-исследовательских институтов.

Ключевые показатели эффективности Key Performance Indicators (далее – KPI) – это показатели функционирования компании, которые содействуют достижению стратегических целей [11]. Каждый показатель характеризует состояние устойчивости МРСК с точки зрения выделенных нами ранее критериев (табл. 1).

Таблица 1

Перечень показателей, характеризующих устойчивость компании

Критерий	Условное обозначение коэффициента	Наименование коэффициента	Область значений коэффициентов
Техническая устойчивость	$K_{план}$	Достижение уровня надежности оказываемых услуг	$0,85 \leq K_{план} \leq 1$
Экономическая устойчивость	ИКБ	Индекс качества бюджетного планирования	$0,80 \leq ИКБ \leq 0,96$
Инновационная устойчивость	$П_{ЭИД}$	Эффективность инновационной деятельности	$1,0 \leq П_{ЭИД} \leq 1,3$
Кадровая устойчивость	ОП	Уровень обеспеченности персоналом	$0,97 \leq ОП \leq 1$
Устойчивость энергоэффективности	$У_{пээ}$	Уровень потерь электроэнергии	$1,25 \leq У_{пээ} \leq 1,63$

Примечание: разработано автором.

Экспертам предлагается заполнить разработанную анкету (табл. 2).

Таблица 2

Анкета для экспертов

Коэффициент	Балл
Достижение уровня надежности оказываемых услуг	1–10
Индекс качества бюджетного планирования	1–10
Эффективность инновационной деятельности	1–10
Уровень обеспеченности персоналом	1–10
Уровень потерь электроэнергии	1–10
Сумма	5–50

Примечание: разработано автором.

Эксперт должен проставить определенный балл показателю, максимально возможная сумма для оценки всей совокупности показателей равна 50. Балл проставляется в зависимости от степени важности того или иного показателя с точки зрения эксперта, а также с учетом повышения эффективности реализации мероприятий, направленных на выполнение стратегических приоритетов филиалов МРСК или Общества в целом.

Удельный вес оценки коэффициента отдельным экспертом (j) в общей их сумме рассчитывается по формуле [10]:

$$fi,j = \frac{i}{50}, \quad (1)$$

где i – оценка каждого коэффициента одним экспертом.

Для расчета суммарного удельного веса каждого коэффициента применяем следующую формулу:

$$F_i = \sum f_i. \quad (2)$$

Расчет общего удельного веса i -го показателя производится по формуле:

$$k_i = \frac{Fi}{\sum Fi}. \quad (3)$$

Устанавливаем степень согласованности экспертных мнений. Практика показывает, что расхождения в оценках экспертов не избежать. Высокая степень согласованности говорит о надежности методики. Важно не занижать количество экспертов, привлекаемых к оценке, так как это преувеличивает роль каждого из них. При слишком большом количестве экс-

пертов сложно добиться согласованности. Степень согласованности экспертов оцениваем по величине коэффициента конкордации Кенделла (W).

Структура вычислений включает в себя несколько этапов:

1. На первом этапе заполняем табл. 3.

Таблица 3

Сводная таблица оценок экспертов

Эксперты	Коэффициент					
	K_1	K_2	K_3	K_4	K_5	Σ
1						
...						
n						
Сумма рангов по каждому показателю ($\sum x_i$)						
Отклонение от средней суммы рангов ($X - \bar{X}$)						
Квадраты отклонений суммы рангов ($(X - \bar{X})^2$)						S

Примечание: разработано автором.

2. На втором этапе рассчитываем среднее арифметическое суммы рангов, для этого применяем формулу [10]:

$$\bar{X} = \frac{\sum x_i}{n}, \quad (4)$$

где $\sum x_i$ – сумма рангов по каждому показателю;

n – количество коэффициентов.

Далее рассчитываем отклонение суммы рангов каждого коэффициента от среднего арифметического суммы рангов. Производим расчет коэффициента конкордации Кенделла (формула 5, [10]) для определения степени согласованности мнений экспертов:

$$W = \frac{12 \times S}{m^2(n^3 - n)}, \quad (5)$$

где m – число экспертов;

S – сумма квадратов отклонений сумм рангов, полученных каждым коэффициентом, от средней суммы рангов;

n – число коэффициентов.

Следует учитывать, что минимальное значение этого коэффициента – 0, что говорит об отсутствии согласованности, а максимальное – 1 (единогласие экспертов). Оцениваем существенность значения W при помощи критерия X^2_w по формуле [10]:

$$X^2_w = 12S / [m \times n (m + 1)], \quad (6)$$

где m – число экспертов;

S – сумма квадратов отклонений сумм рангов, полученных каждым коэффициентом, от средней суммы рангов;

n – число коэффициентов.

X^2_w сравниваем с табличным значением критических точек распределения Пирсона при заданном уровне значимости и числе степеней свободы $f = m - 1$. Так, при $X^2_w > X^2_a(f)$ мнение экспертов признается согласованным.

Далее рассчитываем значение a_i по формуле [10]:

$$a_i = \frac{ki}{hi}, \quad (7)$$

где h_i – нижняя граница нормы каждого показателя.

Таким образом, интегральный показатель оценки устойчивости межрегиональной распределительной сетевой компании будет иметь вид:

$$I = a_1 \times K_{\text{план}} + a_2 \times \text{ИКБ} + a_3 \times \text{ПЭИД} + a_4 \times \text{ОП} + a_5 \times Y_{\text{пээ}}.$$

Необходимо определить область значений данного показателя. Для вычисления верхней границы подставляем максимально допустимые значения каждого коэффициента. Для вычисления нижней границы, соответственно, подставляем их нижние нормативы.

Разработанная весовая методика оценки устойчивости МРСК имеет ряд преимуществ по сравнению с другими методиками оценки устойчивости:

- 1) расчет показателя основан на ежемесячной или ежеквартальной отчетности филиала;
- 2) в состав интегрального показателя входят ключевые показатели деятельности филиала;
- 3) для применяемых показателей исполнительным аппаратом Общества устанавливаются целевые значения в зависимости от приоритетных направлений деятельности филиала и Общества в целом;
- 4) не зависящая от мнения аналитиков информация.

Данный показатель разрабатывался именно для оценки устойчивости филиала МРСК, о чем говорит его структура.

Использовались коэффициенты, учитывающие специфику, основные стратегические приоритеты развития энергетической отрасли и адаптированные к сложившейся на сегодняшний день ситуации на рынке электроэнергии.

Литература

1. Барканов А. С. Оценка экономической устойчивости строительного предприятия // Экономика строительства. 2005. № 8. С. 35–43.
2. Бабич А. А. Методика комплексной оценки финансовой устойчивости автотранспортных организаций // Вестн. Самар. гос. эконом. ун-та. 2008 № 7 (450). С. 10–15.
3. Гибадуллин А. А. Оценка устойчивости производственного комплекса электроэнергетики // Вестн. Поволж. гос. ун-та сервиса. 2013. № 1 (27). С. 8–15.
4. Гусарова Е. М. Методика оценки потенциала цифровой трансформации управленческой деятельности на предприятии ОПК России // Аналитик ОПК России. Думай и наблюдай. 2018. № 5. С. 12–18.
5. Худякова Т. А. Анализ современных научных подходов к построению интегрального показателя устойчивости предприятия // Вестн. НГИЭИ. 2017. Т. 12 (67). С. 123–130.
6. Айзенберг Н. И., Филатов А. Ю. Моделирование и анализ механизмов функционирования электроэнергетических рынков. Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2013. 100 с.
7. Данилова Д. Е. Реформирование Российской электроэнергетики (предпосылки и суть реформы) // Вестн. Томск. гос. ун-та. Изд-во Томск. Гос. Ун-та, 2009. С. 274–277.
8. Жангуразов К. Б. Об институциональной Трансформации рынков электроэнергии (на примере Северо-Кавказского региона) // Науч.-технич. вед. Санкт-Петербург. гос. политехнич. ун-та. Экономические науки. 2010. Т. 4 (11). С. 37–39.
9. Волков Л. В., Ходячих Е. В. Реформирование электроэнергетики России: промежуточные итоги и дальнейшие планы // Стратег. решения и риск-менеджмент. 2010. № 2. С. 74–81.
10. Винникова И. С. Кузнецова Е. А. Особенности интегральной оценки финансового состояния промышленного предприятия в современных экономических условиях // Междунар. журн. прикл. и фундам. исслед. 2016. № 5–2. С. 302–305. URL: <https://applied-research.ru/> (дата обращения: 02.10.2019).
11. Руденко Л. Г. Сущность KPI и его роль в управлении предприятием // Вестн. Моск. ун-та им. С. Ю. Витте. Сер. 1: Экономика и упр. 2017. № 2 (21). С. 50–53.

УДК 336.14(470.65)

DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-39-43

Дзарасов Д. А.
Dzarasov D. A.

НЕОБХОДИМОСТЬ ОПТИМИЗАЦИИ ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ В РЕГИОНАХ (НА МАТЕРИАЛАХ РЕСПУБЛИКИ СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ – АЛАНИЯ)

NEED FOR OPTIMIZATION OF FINANCIAL FLOWS IN REGIONS: THE EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF NORTH OSSETIA – ALANIA

В статье раскрывается экономическая сущность движения денежных потоков субъекта, рассмотрены признаки классификации потоков денежных средств. Целью работы является исследование экономической сущности движения денежных потоков на примере Республики Северная Осетия – Алания.

The article reveals the economic essence of the movement of money flows in the subject. Characteristics of the classification of money flows are described. The purpose of the article is to study the economic essence of money flow on the example of the Republic of North Ossetia – Alania.

Ключевые слова: денежный поток, экономическая сущность оптимизации, субъект РФ, бюджет.

Keywords: money flow, economic essence, subject of the Russian Federation, budget.

По мере того, как активизируется и увеличивается темп экономического развития Российской Федерации, повышается уровень макроэкономической устойчивости, усложняются система, условия и активность движения денежных потоков на каждом уровне государственной экономики. Этот процесс обуславливают причины как внешнего (постоянно расширяется международный валютный рынок, международные финансовые ресурсы претерпевают интеграцию и диверсификацию), так и внутреннего характера (денежные средства распространяются по регионам РФ все менее равномерно, их объема не хватает для того, чтобы инвестировать в последующее общественно-экономическое реформирование).

Большие финансовые потоки постоянно изменяются, их структура усложняется, чем и продиктована потребность в изучении и переосмыслении большого спектра вопросов теоретико-методологического, управленческого и организационно-методического характера, связанных с мировыми экономическими и социальными процессами, затрагивающими как нашу страну, так и мировую финансовую структуру в целом. Этими факторами определяется актуальность темы настоящей статьи.

Следует отметить, что в настоящее время отсутствует единый теоретико-методологический взгляд на проблему управления денежными потоками, в связи с чем следует сформировать и обосновать концепции с универсальными характеристиками и адаптировать их к организационно-финансовой специфике хозяйствующих субъектов, что станет важной инновацией в создании единой структуры управления финансами на всех уровнях деятельности экономических структур.

Решение указанных проблем представляется очень важным, так как поможет не только вывести на качественно новый уровень нынешнюю финансовую науку России, но и в полной мере пересмотреть направления развития финансового компонента отечественной экономики, найти способы грамотного управления денежными потоками, которые через нее проходят.

Денежные потоки все чаще используются для обслуживания не только сферы производства, но и финансового рынка, деятельности банковских и страховых учреждений. В основе функционирования финансовых средств лежит не общепринятая производственная

схема (Д – Т...П...Т1 – Д1), а спекулятивная (Д – рынок финансов – Д1), то есть операции проводятся по принципу «финансы делают финансы» [1, с. 80].

Если не знать существующих законов движения денежных потоков, нельзя обеспечить успешную государственную регламентацию экономического сектора (посредством бюджетных и внебюджетных фондов, закрепления правовой регламентации предпринимательства, влияния на деятельность фондовых рынков и пр.), а также его устойчивость и равновесие.

Одинаковое поступление и расходование денежных потоков указывает на то, что платежеспособный спрос разного рода фирм и компаний, образующийся в связи с финансовым обеспечением расходов на развитие национальной экономики и деятельность непроизводственного сектора, обладает материальным покрытием, так как отвечает сформированным денежным средствам. На этом основании такое условие, как материально-финансовое равновесие, можно представить как соответствие размера денежных потоков размеру материальных благ или как балансовое равновесие их прихода и расходования. Сопоставив реально образующиеся в экономической сфере денежные потоки и совокупный размер расходов на восполнение выбытия и осуществление капитального ремонта основных средств, увеличение производства и содержание непроизводственного сектора, можно оценить материально-финансовый дисбаланс.

Уравновешенность денежных потоков и расходов влияет на соответствие прибыли и затрат граждан. Если эти показатели исчисляются в соответствии с едиными теоретическими и методологическими принципами (которые способствуют всемерному охвату всех компонентов, исключают их повторное исчисление, полностью отображают тождественные компоненты и пр.), то превышению расходов над денежными средствами будет соответствовать тот же объем превышения прибыли граждан над затратами. Таким образом, денежные потоки представлены денежными средствами, при помощи которых выделяется часть общего общественного продукта, за счет которой, если не нарушать объективный (естественный) баланс в общественном производстве, можно расширить всю общественно-экономическую систему [2, с. 25].

Под денежными потоками субъектов РФ следует понимать комплекс финансовых взаимоотношений, которые наступают относительно образования, распределения и применения региональных фондов денежных средств с целью решения общественно-экономических задач в субъектах Федерации. Участниками таких отношений выступают органы государственного управления субъектов Федерации и экономические субъекты, а также граждане.

К движению денежных потоков в субъекте Федерации относят:

- движение денежных средств бюджета субъекта Федерации;
- движение денежных средств региональных внебюджетных фондов;
- движение денежных средств государственных компаний;
- движение иных средств, представляющих собственность данного субъекта Федерации.

За счет интегрированных потоков формируется 3 категории хозяйственной деятельности, представленные субъектами экономической деятельности, администрацией и гражданами. Между этими субъектами образуются финансовые взаимоотношения. Они устанавливаются свои виды и объемы денежных потоков, позволяющих денежным средствам поступать извне (извне по отношению к конкретному региону), а также виды и объемы денежных потоков, уходящих из данного региона [3, с. 541].

Кроме того, денежные потоки подразделяются на внешние и внутренние (по отношению к территории в общем), а также исходящие и входящие (по отношению к каждому участнику этих отношений).

Под внутренними финансовыми потоками следует понимать перераспределение финансов, сформировавшихся в субъекте (будь то город, муниципальное образование или регион) благодаря поступившим денежным потокам. Необходимо учитывать их сокращение в ходе выплат через исходящие денежные потоки.

Относительно регионального бюджета можно сказать, что ключевые внутренние входящие денежные потоки представлены налоговыми поступлениями, а также поступлениями

сборов от предприятий и населения субъекта. Также в бюджет направляются неналоговые выплаты, такие как поступления от пользования имуществом, представляющим региональную либо муниципальную собственность, поступления от предоставления платных муниципальных или государственных услуг, штрафов, других обязательных выплат, закрепленных законодательно.

При этом бюджетом представляется государственная поддержка экономическим субъектам. В частности, им выдаются бюджетные субсидии и инвестиции, для них закупаются продукты, приобретаются работы и услуги, обеспечивающие государственные и муниципальные потребности. Таким образом происходит формирование внутренних исходящих денежных потоков, направляемых экономическим субъектам в регионе [4, с. 230].

Ключевые поступающие из внешней среды денежные потоки для бюджета представлены межбюджетными трансфертами из бюджета более высокого или такого же уровня.

Ресурсы, поступающие из бюджетов более высокого уровня и из других структур в региональный бюджет, составляют интегрированный поток, который называется дотационным.

Средства, которые поступают населению в форме обязательных платежей: пенсии, пособия, стипендии и т. д., объединены в интегрированный поток под названием «пенсии».

Часть населения может работать вне рассматриваемой территории, но их заработок идет на обеспечение жизнедеятельности своей семьи. Эти потоки обозначены как «работа вне района».

Государственным служащим и сотрудникам государственных бюджетных организаций в субъекте зарплата выплачивается из средств федерального бюджета. Эти средства являются внешними входящими денежными потоками для граждан. Если граждане выезжают работать за пределы субъекта, зарплата выплачивается им сторонними предприятиями, что также способствует образованию внешнего входящего денежного потока.

Коммерческие структуры продают продукцию и услуги, созданные в регионе. Входящие финансовые потоки образуются за счет данных продаж и объединены под названием «продажи». В эти же потоки включены средства, привлекаемые в процессе инвестиционной деятельности.

Бюджет может заказывать отдельные работы структурам, находящимся вне административной территории, что обозначено как «оплаты».

Работодатели и другие субъекты хозяйственной (коммерческой) деятельности тратят средства вне рассматриваемой территории при закупке сырья, газа, оборудования за счет привлекаемых специалистов из внешней среды и т. п. Они также производят выплату налогов в бюджеты вышестоящих уровней или в другие государственные структуры. Данные исходящие потоки объединены под названием «налоги, закупки». В эти же потоки включены оплаты за кредиты, лизинг и другие привлекаемые на время ресурсы [1, с. 263].

В 2017 году баланс доходов и расходов бюджета Республики Северная Осетия – Алания не был соблюден. Однако, согласно данным Министерства финансов республики, в 2020 году планируется соблюдение равенства доходов и расходов, то есть бюджет придет в состояние сбалансированности. Эту ситуацию также можно рассматривать двояко. С одной стороны, данный шаг был обусловлен необходимостью соблюдать требования федерального центра по снижению уровня государственного долга. Но, с другой стороны, встает вопрос о том, каким именно образом будут уравнены объемы доходов и расходов бюджета. Этого можно достичь либо увеличив доходы бюджета, либо сократив расходы, что и было сделано на практике. Очевидно, что часть расходов была «оптимизирована» в сторону сокращения объемов их финансирования, что, скорее всего, неблагоприятно скажется на экономике региона. Таким образом, достижение равновесного состояния не всегда ведет к росту эффективности всей экономической системы и иногда может быть лишь вынужденной мерой, не отвечающей экономическим реалиям. В 2020 году планируется, что доходы бюджета в рассматриваемом регионе превысят расходы, то есть бюджет станет профицитным. Но, как показывает практика, цифры, предусмотренные в плане, чаще всего отклоняются от прогнозных значений параметров бюджета в процессе его исполнения. Поэтому можно будет сказать, оправдается данный прогноз или нет, только по прошествии рассмотренного периода.

Доходы бюджета республики по налогу на прибыль предприятий в 2014–2018 гг. были существенно ниже отметки 2012 г.

Усугубление ситуации произошло в 2014 г., когда были сформированы консолидированные группы налогоплательщиков (далее – КГН) согласно изменениям, внесенным в НК РФ по налогу на прибыль. По оценкам экспертов, каждый год бюджет теряет свыше 200 млн руб.

После того как перестали функционировать организации алкогольного сектора, формировавшего в 2007 г. до 40 % доходов в бюджет республики, включая 5 наиболее крупных организаций, прекративших свою деятельность в 2008 г. (ОАО «Исток», ООО «Салют», ОАО «Салют», ООО «Фаюр-Союз», ООО «Феникс»), в результате потери рынков сбыта сокращение объемов производства спирта, алкогольсодержащих товаров, вина, водки в Республике Северная Осетия – Алания превысило 80 %. Уменьшение поступления акцизов по этим категориям продукции составило свыше 600 млн руб. каждый год.

В результате изменений в сфере налогообложения акцизами спирта, согласно которым часть налогового бремени была перенесена с изготовителей спирта на изготовителей алкогольной продукции, существенно сократились поступления в республиканский бюджет по этому источнику доходов. Каждый год бюджет теряет свыше 1 000 млн руб. [5, с. 39].

Итак, ежегодный размер совокупных бюджетных потерь по доходам от налогов – 2,2 млрд руб., а в общем за 2008–2015 гг. – свыше 17 млрд руб.

Помимо уменьшения поступлений доходов был принят ряд решений, на основании которых возросли расходные обязательства субъекта. В частности, расходы консолидированного бюджета в сфере выплаты заработной платы с начислениями лишь в рамках выполнения указов Президента РФ в течение трех лет возросли с 7,1 до 10,2 млрд руб. (на 3,1 млрд руб.). Увеличение выплат за безработных граждан в бюджет Фонда обязательного медицинского страхования, учитывая требования Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в РФ», произошло в сумме 2,6 млрд руб. (с 850 млн в 2010 г. до 3,4 млрд руб. в 2015 г.). Существенные средства были выделены на то, чтобы расселить граждан из ветхих и аварийных домов, а также на решение проблем, связанных с возведением детских дошкольных учреждений [6].

С учетом проблем неравномерности бюджета республиканские власти осуществляют мероприятия, цель которых – оптимизировать бюджетные затраты, стимулировать доходы и оптимизировать долговую политику согласно Постановлению Правительства Республики Северная Осетия – Алания от 15 ноября 2013 г. № 430, утвердившего соответствующий план мероприятий (в редакции Постановления Правительства Республики Северная Осетия – Алания от 19.07.2016 № 251).

Однако, невзирая на реализуемые региональной властью меры в связи с закрепленными ограничениями по дефициту бюджета, а также государственной задолженностью, решить вопрос неравенства между доходами и расходами не получается. На данный момент дисбаланс достиг такого уровня, что стало невозможным обеспечить бюджетными средствами в текущем году социально важные затраты, в том числе по довольно существенным позициям, таким как выплаты за безработных граждан в Фонд обязательного медицинского страхования за октябрь – декабрь 2019 г., оплата труда за декабрь 2019 г., социальная поддержка нуждающемуся населению. Также сюда следует отнести финансы на окончание работ по формированию сети многофункциональных центров обеспечения государственными и муниципальными услугами (МФЦ), выплату долга по принятым до 2016 г. обязательствам расходного и бюджетного характера.

Сейчас, когда уменьшились доходы и возросли социальные затраты бюджета, в рассматриваемом регионе актуализировались такие проблемы, как бюджетный дефицит и государственная задолженность. С 2014 г. данный регион относится к субъектам РФ, в которых сложилась максимально сложная долговая ситуация. Государственный долг, который успел собраться к 1 января 2018 г., равен 9,063 млрд руб., т. е. 119,1 % к размеру налоговых и неналоговых поступлений [6].

При этом согласно Бюджетному кодексу РФ (учитывая положения ФЗ от 9 апреля 2009 года № 58-ФЗ) максимальный размер государственной задолженности в субъектах РФ не может быть выше годового объема бюджетных доходов, не учитывая закрепленный размер безвозмездных поступлений. Для того чтобы реализовать бюджетное законодательство, следует принять меры, направленные на уменьшение бюджетного дефицита и поэтапное уменьшение размера государственной задолженности субъекта, включая его рыночную часть.

В связи с бюджетным дисбалансом, имевшим место в последние годы, республикой привлекались бюджетные и банковские кредиты, а также заимствовались федеральные целевые ресурсы, общий размер которых в 2012–2018 гг. составил 2 052 млн руб. Восполнить эти средства можно, только если изыскать дополнительные источники дохода. Также следует сказать об отвлечении ресурсов, составляющих региональный дорожный фонд. Размер долга по этим средствам на 1 января 2018 г. был равен 902 млн руб. [7].

Таким образом, учитывая строгие бюджетные ограничения, для того, чтобы обеспечить баланс консолидированного республиканского бюджета в Республике Северная Осетия – Алания, необходимо в ближайшее время разработать и воплотить в жизнь комплексный программный документ, цель которого – восстановить государственные и муниципальные финансовые ресурсы в Республике.

Литература

1. Охотников И. В., Первых Е. А. Стратегическое управление финансовыми потоками в цепях поставок: системообразующие факторы и условия // Экономика, управление, финансы : материалы VIII Междунар. науч. конф. (г. Краснодар, февраль 2018 г.). Краснодар : Новация, 2018. С. 78–80.
2. Бескоровайная Н. С. Финансовые потоки в системе управления региональной экономикой // Финансы и кредит, 2018. № 10. С. 23–29.
3. Полтораднева Н. Л., Завьялова Д. А. Современный взгляд на трактовку категории «финансовая система» // Финансы и кредит. 2018. Т. 24, Вып. 3. С. 537–549. URL: <https://doi.Org/10.24891/fc.24.3.537> (дата обращения: 23.10.2019).
4. Миленков А. В. Сущность, структура и функции финансовой системы региона // Вестн. Воронеж. гос. ун-та инженерн. технологий. 2015. № 4. С. 233–236.
5. Желтоносов В. М., Д. Г. Бондарев. Структурный анализ динамики трансграничных финансовых потоков // Эконом. анализ: теория и практика. 2017. № 7. С. 36–40.
6. Социально-экономическое положение PCO-A. URL: <https://gks.ru/region/doc1190/Main.htm> (дата обращения 30.10.2019).
7. Краткосрочные экономические показатели PCO-A. URL: <https://gks.ru/region/ind1190/Main.htm> (дата обращения: 29.10.2019).

УДК 336:622.3(571.122)
DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-44-52

Исламутдинов В. Ф.
Islamutdinov V. F.

**ПРОЯВЛЕНИЯ «ГОЛЛАНДСКОЙ БОЛЕЗНИ» ПРИ ТРАНСФОРМАЦИИ
ИНСТИТУТОВ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ НЕФТЯНОЙ РЕНТЫ
В ХАНТЫ-МАНСИЙСКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ – ЮГРЕ**

**SIGNS OF THE DUTCH DISEASE IN TRANSFORMATION
OF INSTITUTIONS OF OIL RENT DISTRIBUTION
IN KHANTY-MANSI AUTONOMOUS OKRUG – UGRA**

В статье проведено исследование проявлений «голландской болезни» при трансформации институтов распределения нефтяной ренты в условиях северного ресурсодобывающего региона. Определен состав институтов распределения нефтяной ренты по уровню (масштабу) их действия и степени формализации норм и правил. Выявлено, как указанные институты трансформировались за период 2000–2018 гг., в течение которого можно наблюдать проявление «голландской болезни». Показано, что под ее влиянием происходят формализация и политизация институтов распределения нефтяной ренты, усиливаются стимулы к рентоориентированному поведению.

The article studies the signs of the Dutch disease in the transformation of institutions for the distribution of oil rent in conditions of the northern resource-producing region. The composition of the institutions of the oil rent distribution is determined by the level (scale) of their actions and the degree of formalization of norms and rules. The transformation of institutions over 2000–2018, during which the signs of the Dutch disease can be observed, is revealed. It is proved that formalization and politicization of the institutions of the oil rent distribution occur under the influence of the Dutch disease. Incentives for rent-seeking behavior also enhance.

Ключевые слова: трансформация, институты, нефтяная рента, «голландская болезнь», Ханты-Мансийский автономный округ – Югра.

Keywords: transformation, institutions, oil rent, the Dutch disease, Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Ugra.

Изучением симптомов «голландской болезни» в российской экономике занимаются многие исследователи. Можно отметить работу Л. В. Эдера и В. Ю. Немова [1], которые рассмотрели особенности возникновения и развития «голландской болезни» в России; статью А. Д. Никипелова [2], в которой изучено влияние ресурсного проклятия на тактику и стратегию экономического развития. С. А. Айвазян с соавторами [3] сравнили проявления «голландской болезни» в экономиках России и Армении, а В. М. Гильмундинов [4] выявил новые риски и рецепты преодоления «голландской болезни» экономики России в условиях санкций.

Менее изученным направлением исследований является проявление признаков «голландской болезни» на региональном уровне. Можно привести в качестве примера работу А. Х. Сабанчиева и А. В. Мисакова [5], которые предложили подходы к исследованию проблем «голландской болезни» в условиях российской неравномерности социально-экономического развития. Ранжирование субъектов РФ по определяющим показателям «ресурсного проклятия» провели Л. В. Кожемякин и Т. А. Осечкина [6]. В работе И. В. Паньшина [7] выделены и охарактеризованы основные факторы, определяющие ресурсные эффекты нейтрализации кризисных тенденций и экономические приоритеты российских регионов.

Факторы «голландской болезни» в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (далее – ХМАО-Югре) одними из первых в 2012 году проанализировали Е. В. Бондарева и соавторы [8]. Несомненно, с тех пор все основные признаки «голландской болезни» экономики региона сохранились, а некоторые даже усилились (табл. 1).

Таблица 1

Признаки «голландской болезни» в ХМАО-Югре

Показатели	Годы				
	2000	2005	2010	2015	2018
Доля добычи полезных ископаемых в валовом региональном продукте (ВРП), %	59,3	74,9	63,0	67,8	67,6
Доля обрабатывающих производств в ВРП, %	3,0	1,2	2,9	1,8	2,4
Доля инвестиций в отрасль добычи полезных ископаемых, %	73,7	62,8	69,2	63,8	85,5
Отношение производительности труда в добывающих отраслях к средней производительности по региону, раз	4,0	4,4	2,9	2,9	2,8

Примечание: источник данных – сайт Федеральной службы государственной статистики [9].

Из данных табл. 1 видно, что доля добычи полезных ископаемых в валовом региональном продукте превышает 50 %, и, хотя своего пика достигла в 2005 году, все равно остается высокой. В то же время доля обрабатывающих производств находится на уровне статистической погрешности. Доля инвестиций в добычу полезных ископаемых также имеет преобладающий характер. Отношение производительности труда в добывающих отраслях к средней по региону хоть и снижается, но все равно остается сравнительно высоким. Таким образом, можно утверждать, что экономика ХМАО-Югры в последние 18 лет имеет явные признаки «голландской болезни», проявляющиеся в перетоке труда и капитала из обрабатывающих отраслей в добывающие.

Однако следует отметить, что это только внешние проявления «голландской болезни», в то время как более интересным является то, как проявляется «голландская болезнь» при трансформации институтов распределения нефтяной ренты в ресурсодобывающем регионе.

Наиболее заметны изменения в формальных институтах распределения нефтяной ренты, которые по уровню власти и масштабам действия можно разделить на 2 группы: общенациональные (федеральные) и региональные.

К общенациональным институтам, при трансформации которых видны проявления «голландской болезни» и которые влияют на ее проявление в ХМАО-Югре, можно отнести институты, регулирующие:

- налогообложение нефтяной отрасли;
- нормативы распределения федеральных налогов;
- политику инициирования и реализации приоритетных национальных проектов.

Необходимо отметить, что система налогообложения нефтедобычи в России претерпела несколько коренных перестроек за последние два десятилетия. Начало реформ налогообложения нефтедобычи было положено в 2002 году (табл. 2).

Таблица 2

Реформы налогообложения нефтедобычи и их влияние на распределение нефтяной ренты

Годы	Название реформы	Цели реформы	Влияние на распределение нефтяной ренты
2002	Введение налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ)	Упрощение налогообложения и изъятия нефтяной ренты	Нефтяная рента стала концентрироваться преимущественно в федеральном бюджете

Окончание табл. 2

Годы	Название реформы	Цели реформы	Влияние на распределение нефтяной ренты
2007	Введение нулевой ставки НДС	Стимулирование разработки месторождений в новых нефтяных провинциях; стимулирование добычи на выработанных месторождениях; стимулирование добычи сверхвязкой нефти.	Произошло частичное перераспределение в пользу нефтедобывающих компаний
2011	Реформа «60–66»	Стимулирование инвестиций в нефтедобычу; увеличение экспорта за счет сокращения переработки; стимулирование углубления переработки	Произошло перераспределение от нефтепереработки в пользу государства и нефтедобывающих компаний
2013	«Малый налоговый маневр»	Изъятие в пользу государства части природной ренты, которая присваивается потребителями	Произошло перераспределение от потребителей и предприятий нефтепереработки в пользу государства
2014	«Большой налоговый маневр»	Минимизация потерь от формирования общих рынков ЕАЭС; разработка альтернативы принятому ранее решению повысить пошлины на темные нефтепродукты.	Произошло перераспределение от потребителей и предприятий нефтепереработки в пользу государства и нефтедобычи
2019	Введение налога на дополнительный доход (НДД)	Стимулирование освоения новых месторождений; ускорение модернизации отечественной нефтепереработки.	Последствия пока не ясны

Примечание: составлено по [10–13].

Анализ проводимых реформ налогообложения нефтедобычи позволяет сделать следующие выводы:

- изменения проводились слишком часто, что создает дополнительные риски для инвесторов;
- в основном все изменения решали тактическую задачу наполнения государственного бюджета;
- чаще всего перераспределение осуществлялось за счет потребителей и иногда за счет нефтепереработчиков.

Как справедливо отмечает С. А. Яцкий, «существующая в настоящее время система налогообложения нефтегазовых компаний подвергается критике, во-первых, за сугубо фискальный характер, избыточную налоговую нагрузку. Во-вторых, отмечается то, что она слабо стимулирует применение инновационных технологий и более полную выработку месторождений по сравнению с зарубежным опытом. В-третьих, подчеркивается ее ориентация на крупный бизнес и игнорирование возможностей небольших компаний. В-четвертых, подчеркивается, что НДС при всех поправках все-таки недостаточно дифференцирует объем изъятия в зависимости от условий добычи» [14, с. 35].

В этой связи можно согласиться с ним и другими авторами [13], которые считают, что введение НДД станет реальным шагом вперед на пути достижения наиболее адекватного способа извлечения дифференциальной ренты.

Говоря о нормативах распределения федеральных налогов, необходимо отметить, что основной тенденцией за последние годы было перераспределение доходов между бюджетами субъектов и федеральным бюджетом. Так, согласно докладу Лаборатории исследований бюджетной политики РАНХиГС [15], доля региональных бюджетов в консолидированных доходах Российской Федерации снизилась с 54,1 % в 1998 году до 32,6 % в 2014 году. Доля расходов за этот период тоже снизилась, но не такими темпами: с 56,6 % до 39,7 %. То есть явно проявляется тенденция централизации налоговых доходов вообще и нефтяной ренты в частности.

Это приводит к тому, что регионы вынуждены брать кредиты и продавать облигации для выполнения принятых социальных обязательств. Общий объем государственного долга региональных бюджетов за 2017 год в сравнении с доходами составил 30,5 %. Дефицит консолидированных бюджетов регионов составил 61 млрд руб. В региональном разрезе с дефицитом исполнены бюджеты 50 регионов, с профицитом – 35 регионов [16].

И ХМАО-Югра здесь не исключение, так как бюджет региона впервые стал дефицитным в 2010 году (табл. 3), и с тех пор практически каждый второй год собственных доходов не хватает для покрытия всех расходов.

Таблица 3

Баланс доходов и расходов консолидированного бюджета ХМАО-Югры, млрд руб.

Показатели	Годы								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Доходы	167,4	204,5	208,1	193,9	246,5	275,3	245,8	229,1	324,7
Расходы	170,1	192,5	216,9	230,6	238,9	268,1	254,9	246,4	283,9
Дефицит (-) / Профицит (+)	-2,7	12	-8,8	-36,7	7,6	7,2	-9,1	-17,3	40,8

Примечание: источник данных сайт открытого бюджета ХМАО-Югры [17].

В конечном итоге государственный долг консолидированного бюджета автономного округа по состоянию на 01.01.2019 года составляет 18,7 млрд рублей, или 5,8 % от доходов, что, конечно, не очень много на фоне других регионов, но удручает сама ситуация, когда регион-донор, обеспечивающий больше половины нефтяной ренты страны, вынужден занимать средства для исполнения бюджетных обязательств.

Особый интерес представляет такой сравнительно «новый» институт распределения нефтяной ренты, как реализация приоритетных национальных проектов. Программа приоритетных национальных проектов была сформулирована Президентом Российской Федерации Владимиром Путиным 5 сентября 2005 года в обращении к правительству, парламенту страны и руководителям регионов. Всего можно выделить уже 5 этапов в реализации приоритетных национальных проектов (табл. 4).

Таблица 4

Этапы реализации приоритетных национальных проектов

Годы	Инициатор	Состав проектов	Финансирование, млрд руб.	
			федеральный бюджет	бюджеты регионов
2006–2010	В. В. Путин	1. Доступное и комфортное жилье – гражданам России 2. Развитие АПК 3. Здоровье 4. Образование	≈ 1 000	≈ 500
2011–2012	Д. А. Медведев	1. Доступное жилье 2. Здоровье 3. Образование	1 392	нет данных
2013–2016	В. В. Путин	1. Экономическая политика 2. Социальная политика 3. Здравоохранение 4. Образование и наука 5. Обеспечение граждан доступным жильем и повышение качества услуг ЖКХ 6. Совершенствование системы госуправления 7. Межнациональное согласие 8. Развитие Вооруженных сил РФ и модернизация ОПК 9. Совершенствование военной службы 10. Реализация внешнеполитического курса 11. Демографическая политика	≈ 2 000	≈ 6 000

Окончание табл. 4

Годы	Инициатор	Состав проектов	Финансирование, млрд руб.	
			федеральный бюджет	бюджеты регионов
2017–2018	Путин В. В.	29 национальных проектов	345	нет данных
2019–2024	Путин В. В.	1. Демография 2. Здравоохранение 3. Образование 4. Жилье и городская среда 5. Экология 6. Безопасные и качественные автомобильные дороги 7. Производительность труда и поддержка занятости 8. Наука 9. Цифровая экономика 10. Культура 11. Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы 12. Международная кооперация и экспорт	13 200	4 900

Примечание: составлено автором на основе открытых источников [18,19].

Как видно из табл. 3, масштабы приоритетных национальных проектов с каждым этапом увеличиваются как по числу нацпроектов, так и по объему их финансирования. Если на начальном этапе объем средств, распределяемых через механизм нацпроектов, не превышал 200–300 млрд руб. в год, то сейчас объем финансирования достигает 3–3,5 трлн руб. в год. То есть можно утверждать, что нацпроекты стали одним из механизмов распределения нефтяной ренты, которая все больше аккумулируется в федеральном центре.

К специфическим региональным институтам распределения нефтяной ренты в ХМАО-Югре, при трансформации которых также видны проявления «голландской болезни», можно отнести:

- реализацию межрегиональной программы «Сотрудничество»;
- заключение и соблюдение соглашений между общинами коренных малочисленных народов Севера (КМНС) и нефтяными компаниями по поводу использования родовых угодий при добыче нефти.

Областная целевая программа от 16 августа 2004 г. № 150 «Сотрудничество» по реализации договора между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа начала действовать с 1 января 2005 г. и в 2014 г. была продлена до 2020 г. Реализация программы «Сотрудничество» дала уникальный опыт трем субъектам Российской Федерации по осуществлению широкомасштабной совместной деятельности, направленной на обеспечение регионов современной транспортной инфраструктурой, строительством автомобильных дорог, социальных объектов, жилья, что в условиях сурового климата и долгой зимы способствует повышению комфортного проживания людей. Традиционно Югра выступала главным спонсором «Сотрудничества», делая в общее дело самый большой вклад. Финансовая составляющая программы стабильно уменьшалась по мере сосредоточения ресурсов в федеральном бюджете, а также под воздействием кризисных явлений в экономике. После окончательного исключения из бюджета программы налога на добычу полезных ископаемых, который с 2010 г. полностью ушел в федеральный бюджет, бюджет программы «Сотрудничество» уменьшился более чем в четыре раза: с 40 млрд руб. в 2005 г. до 8,7 млрд руб. в 2018 г. Также в последние годы постоянно появляются слухи о выходе ХМАО-Югры из программы, хотя в планах на 2019 г. увеличить бюджет программы до 21,2 млрд руб.

То есть можно утверждать, что данный институт первоначально действительно выполнял функции распределения части нефтяной ренты, но с утратой отчислений от НДПИ

интерес к данной программе снизился у всех трех регионов Тюменской «матрешки», и они теперь предпочитают решать свои проблемы самостоятельно.

Что касается соглашений между общинами коренных малочисленных народов Севера (далее – КМНС) и нефтяными компаниями по поводу использования родовых угодий при добыче нефти, то в ХМАО-Югре созданы правовые основания для договорной системы отношений. Все взаимоотношения между коренными малочисленными народами Севера и предприятиями недропользования в Югре регулируются Законами «О недропользовании», «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», Постановлением Правительства «О Реестре территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре». В настоящее время общая площадь перекрытия территории традиционного пользования лицензионными участками составляет более 7 млн гектаров или более 56 % от всей территории традиционного природопользования (далее – ТПП).

В 2009 г. в ХМАО-Югре было разработано и внедрено «Модельное соглашение недропользователей с субъектами права традиционного природопользования об использовании земель для целей недропользования в границах территорий традиционного природопользования» [20]. В данном документе были прописаны многие спорные вопросы и обязательства: компенсация за ограничение традиционного хозяйства вследствие промышленного освоения; согласование с коренными жителями схем объектов обустройства и геологоразведочных работ; осуществление природоохранных мероприятий; предоставление транспорта; оплата медицинских и образовательных услуг; строительство или приобретение жилья коренному населению, их трудоустройство; оказание по мере необходимости иной помощи

Касаясь вопроса экономических соглашений (договоров), заключаемых в настоящее время между пользователями недр и владельцами ТПП на территории ХМАО-Югры, Н. И. Новикова [21] отмечает, что проблема договоров остается нерешенной, хотя в округе накопился большой опыт их использования. В современных условиях они не направлены на устойчивое развитие коренных малочисленных народов Севера. Во многих районах, в первую очередь в Сургутском, где находится наибольшее число родовых угодий и в основном и работают нефтяники, ситуация сложнее. Главным недостатком экономических соглашений является то, что они не дают возможностей для развития коренных народов, а подчас способствуют росту иждивенческих настроений. В лучшем случае они помогают семьям аборигенов выживать и сохранять традиционный образ жизни. Проблемой является также недостаточный государственный и муниципальный контроль над их исполнением.

Таким образом, можно констатировать, что с одной стороны институт соглашений между общинами КМНС и недропользователями за анализируемый период стал более формализованным, но с другой – содержание этих соглашений по большей части выхолощено, сводится лишь к уплате компенсаций и стимулирует рентоориентированное поведение КМНС.

Помимо прочего, «голландская болезнь» проявляется и в том, что распределение нефтяной ренты частично регулируется институтами, которые для этого не были изначально предназначены:

- трансфертное ценообразование и завышение затрат дочерних предприятий нефтяных компаний;
- избыточная занятость и недопущение безработицы в регионе;
- финансирование социальных проектов за счет нефтяных компаний.

Трансфертное ценообразование широко распространено среди вертикально-интегрированных компаний (далее – ВИНК), так как согласно С. В. Чернявскому и Н. А. Золотареву [22] позволяет снизить налоговую нагрузку и тем самым перераспределить часть нефтяной ренты в свою пользу. Схема работы ВИНК заключается в том, что она покупает нефть по трансфертным ценам у своих же дочерних нефтедобывающих компаний для пере-

работки на «давальческой» основе и реализации на внутреннем рынке или на экспорт, избегая тем самым уплаты налогов в казну государства. ВИНК имеет полную возможность играть ценами на нефть, приобретаемую внутри своей компании, и стоимостью процессинга на своем нефтеперерабатывающем заводе. НДПИ с его плоской шкалой и налог на прибыль изъять такую ренту в пользу государства не могут. Введение НДД, возможно, позволит решить данную проблему.

Что касается избыточной занятости, то она проявляется двояко: на уровне отрасли – как увеличение численности работающих в нефтяной промышленности, на уровне региона – как стремление всеми силами не допустить наличия безработицы (табл. 4).

Таблица 4

Показатели занятости и безработицы в ХМАО-Югре

Показатели	Годы				
	2000	2005	2010	2015	2018
Численность занятых в добывающей отрасли, тыс. чел.	128,1	150,8	195,0	212,3	228,8
Уровень безработицы, %	11,2	7,9	7,5	4,4	3,3
Официально зарегистрированная безработица, %	2,2	2,3	1,1	0,5	0,43
Для справки: добыча нефти, млн т	182,0	268,0	266,0	243,0	236,5

Примечание: источник данных – сайт Федеральной службы государственной статистики [9].

Как видно из табл. 4, несмотря на то, что добыча нефти начала сокращаться уже с 2008 г., численность занятых в нефтяной промышленности продолжает расти, что частично можно объяснить ухудшением условий добычи, снижением коэффициента отдачи и другими технологическими причинами. Но в то же время за рубежом мы наблюдаем снижение количества работников при стабильном или даже растущем уровне добычи. То есть налицо выполнение нефтяными компаниями функций института перераспределения нефтяной ренты в пользу населения через избыточную занятость. Аналогичную картину видно и на уровне региона, если снижение безработицы до кризиса 2014 г. можно объяснить общим экономическим подъемом, то в последние годы безработица удерживается на низком уровне административными методами: недопущением массовых увольнений, сокращением квот на иностранную рабочую силу, созданием бюджетных рабочих мест в отдаленных населенных пунктах и другими мерами. В результате социальные обязательства окружного бюджета раздуваются и возникает потребность в дополнительном финансировании, что становится объектом политического торга с федеральным центром.

Основным институтом финансирования социальных проектов нефтяными компаниями являются соглашения о социально-экономическом сотрудничестве с регионами. Такие соглашения имеют практически все крупные нефтегазовые компании (например, у «Сургутнефтегаза» они есть с 7 регионами). Данные соглашения позволяют координировать работу по отбору и реализации проектов, например, по строительству или ремонту социально важных объектов, с региональными органами власти. Такие изъятия сверхдоходов и их перераспределение выявить сложнее всего, так как они не фиксируются статистикой и называются завуалированно: социальная ответственность бизнеса [23]. Однако помимо формальных механизмов можно предположить наличие и неформальных договоренностей между нефтедобывающими предприятиями и региональными властями, когда чиновники «рекомендуют» объекты и суммы для осуществления спонсорской помощи, причем зачастую оперируя политическими или конъюнктурными мотивами, а не общественными интересами.

Таким образом, проведенное исследование выявило наличие разноуровневых институтов распределения нефтяной ренты в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. Формальные институты распределения нефтяной ренты делятся на общенациональные и специфические для региона. В то же время часть институтов распределения нефтяной ренты не фиксируются статистикой и проявляются косвенно через факты социальной ответственности бизне-

са. Длительное пребывание как экономики страны в целом, так и ресурсодобывающего региона в частности, в состоянии «голландской болезни» приводит к трансформации институтов распределения нефтяной ренты, приводя к их политизации и формализации. Кроме того, длительное пребывание в состоянии «голландской болезни» приводит к укоренению рентоориентированного поведения как среди хозяйствующих субъектов, так и среди населения.

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, грантовое соглашение № 19-010-00527\19 от 09.01.2019 г.

Литература

1. Эдер Л. В., Немов В. Ю. «Голландская болезнь» в России: особенности возникновения и формирования // Проблемы и перспективы модернизации рос. экономики / отв. ред. А. В. Алексеев, Л. К. Казанцева. Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2014. С. 180–201.
2. Некипелов А. Д. О ресурсном проклятии и его влиянии на тактику и стратегию экономического развития // Журн. НЭА. 2015. № 2 (26). С. 205–210.
3. Айвазян С. А., Березняцкий А. Н., Бродский Б. Е. «Голландская болезнь» в экономиках России и Армении // Приклад. эконометрика. 2014. № 36 (4). С. 32–60.
4. Гильмундинов В. М. Новые аспекты «голландской болезни» экономики России в условиях санкций: риски и рецепты // Идеи и идеалы. 2017. Т. 1, № 1 (31). С. 68–81.
5. Сабанчиев А. Х., Мисаков А. В. Некоторые подходы к исследованию проблем «голландской болезни» в условиях российской неравномерности социально-экономического развития // Изв. Кабардино-Балкарского науч. центра РАН. 2016. № 2 (70). С. 111–117.
6. Кожемякин Л. В., Осечкина Т. А. Ранжирование субъектов РФ по определяющим показателям ресурсного проклятия // Современ. проблемы науки и образования. 2014. № 4. URL: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=14202> (дата обращения: 22.04.2019).
7. Панышин И. В. Ресурсные эффекты ослабления симптомов «голландской болезни» в экономике России и ее регионов // Современ. экономика: актуал. вопр. достижения и инновации. Сб. статей победителей III Междунар. науч.-практич. конф. 2016. С. 246–248.
8. Бондарева Е. В., Овчаренко А. М., Реутов Ю. И., Грошева Т. А. Анализ проявления факторов «голландской болезни» в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре // Вестн. ДГТУ. 2012. № 8 (69). С. 102–107.
9. Федеральная служба государственной статистики : сайт. URL: https://www.gks.ru/regional_statistics (дата обращения: 22.04.2019).
10. Картовенко И. В. Динамика налогообложения нефтедобычи в современной России // Налоговая политика. 2009. № 8 (344). С. 71–77.
11. Хомутов И. Распределение нефтяной природной ренты в российской экономике: в поисках оптимума : слайды к выступлению на семинаре НИУ ВШЭ 25 июня 2015 г. URL: http://www.liberal.ru/upload/files/Khomutov_Petromarket.pdf (дата обращения: 22.04.2019).
12. Горбунова Е. Н. Налоговая политика в нефтяной отрасли России: от налоговых маневров к реформе налогообложения отрасли // Налоги и финансы. 2016. № 1. С. 36–41.
13. Левшукова О. А., Слепцова А. В., Эдилсултанова М. А. Сущность и значение налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья // Вектор экономики. 2019. № 5. URL: http://www.vectoreconomy.ru/images/publications/2019/5/taxes/Levshukova_Sleptsova_Edilsultanova.pdf (дата обращения: 22.04.2019).
14. Яцкий С. А. Эффективность института нефтегазовой ренты // Вестн. Югорск. гос. ун-та. 2016. № 4 (43). С. 29–37.
15. Финансовая устойчивость региональных бюджетов // О проблемах сбалансированности региональных и местных бюджетов в части оптимизации расходов : доклад Рос. акад. народ. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации. Лаборатория исслед. бюджетной политики. URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d58c257e13f3a5d414.pdf> (дата обращения: 22.04.2019).

16. Финансовая поддержка регионов остается одним из важнейших приоритетов Федерального бюджета в 2018–2020 годах : интервью Силуанова А. Г. URL: <https://roscongress.org/materials/finansovaya-podderzhka-regionov-ostaetsya-odnim-iz-vazhneyshikh-prioritetov-federalnogo-byudzheta-v/> (дата обращения: 22.04.2019).
17. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Ханты-Мансийского автономного округа – Югры // Открытое правительство Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. URL: <https://depfin.admhmao.ru/otkrytyy-byudzheth/ispolnenie-byudzheta/analiz-ispolneniya-konsolidirovannogo-byudzheta-avtonomnogo-okruga/otchet-ob-ispolnenii-konsolidirovannogo-byudzheta-khanty-mansiyskogo-avtonomnogo-okruga-yugry/> (дата обращения: 22.04.2019).
18. История нацпроектов в России. URL: <https://tass.ru/info/6101471> (дата обращения: 22.04.2019).
19. Национальные проекты: ключевые цели и ожидаемые результаты / URL: <http://government.ru/projects/selection/741/35675/> (дата обращения: 22.04.2019).
20. Об утверждении Модельного соглашения недропользователей с субъектами права традиционного природопользования об использовании земель для целей недропользования в границах территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (с изменениями на 28 сентября 2018 года) (в ред. распоряжения Правительства ХМАО – Югры от 28.09.2018 N 496-рп).
21. Новикова Н. И. Коренные народы российского Севера и нефтегазовые компании: преодоление рисков // Арктика: экология и экономика. 2013. № 3 (11). С. 102–111.
22. Чернявский С. В., Золотарев Н. А. Вертикально-интегрированные компании и трансфертное ценообразование // Регионал. проблемы преобразования экономики. 2015. № 2. С. 79–87.
23. Аксенов В. А., Богатищева Ю. Н., Любимова М. В. Региональный аспект корпоративной социальной ответственности // Управлен. науки. 2013. № 2. С. 46–57.

*Макоев С. Р.
Makoev S. R.*

ПЛАТФОРМЕННАЯ ЭКОНОМИКА НА РЫНКЕ ФИНАНСОВ

PLATFORM ECONOMY IN THE FINANCIAL MARKET

В статье рассмотрены процессы в экономике, связанные с переходом от классической модели финансиализации к платформенной экономике, и их влияние на финансовый сектор. По результатам анализа исследований ученых, а также современной конъюнктуры рынка сделан вывод о том, что финансиализация только укрепляет свои позиции через становление и развитие платформенных компаний, технологии блокчейн и стартапов, деятельность которых направлена на упрощение процессов накопления и распределения финансовых ресурсов.

The article discusses the processes in the economy associated with the transition from the classical model of financialisation to the platform economy and their impact on the financial sector. After analyzing the research of scientists, as well as the current market conditions, the author concludes that financialisation only strengthens its position through the formation and development of platform companies, blockchain technology and start-ups, whose activities are aimed at simplifying the processes of accumulation and distribution of financial resources.

Ключевые слова: платформенная экономика, платформенные компании, финансиализация, режим накопления, частные венчурные инвесторы, стартап, фондовый рынок, аутсорсинг, краудфандинг, криптовалюта, технология блокчейн, бизнес-модель, открытые инновации.

Keywords: platform economy, platform companies, financialisation, regime of accumulation, venture capitalists, start-up, stock market, outsourcing, crowdfunding, cryptocurrency, blockchain technology, business model, open innovations.

Введение. Платформенная экономика – вид экономической деятельности, в которой применяются системы цифровых платформ (интернет-посредников), способствующих взаимодействию спроса и потребления с использованием специфических методов, процессов производства, распределения, обмена и потребления [1].

На первый взгляд может показаться, что платформенная экономика «разрушает» большинство институциональных режимов и предшествующих методов регулирования финансового капитализма, однако, если детально рассмотреть функционирование платформенной системы, можно утверждать, что платформенная экономика дополняет действующие режимы накопления. Она основана на очень схожей институциональной иерархии, функциональна по отношению к денежно-финансовому режиму и ускоряет изменения. В статье описан процесс трансформации от финансиализованного режима накопления к платформенной экономике (рис.) с целью утвердить позицию платформенной экономики как двигателя существенной дезинтеграции и процесса коммодификации.

Финансиализация как благоприятное условие развития платформенной экономики. Финансовая либерализация и денежно-кредитная политика, ориентированные на ценовую устойчивость и стабильность банковской системы, создали идеальные условия для развития стартапов.

Большинство платформенных компаний нацелены на сетевую экономику и увеличение оборота от внедрения [2].

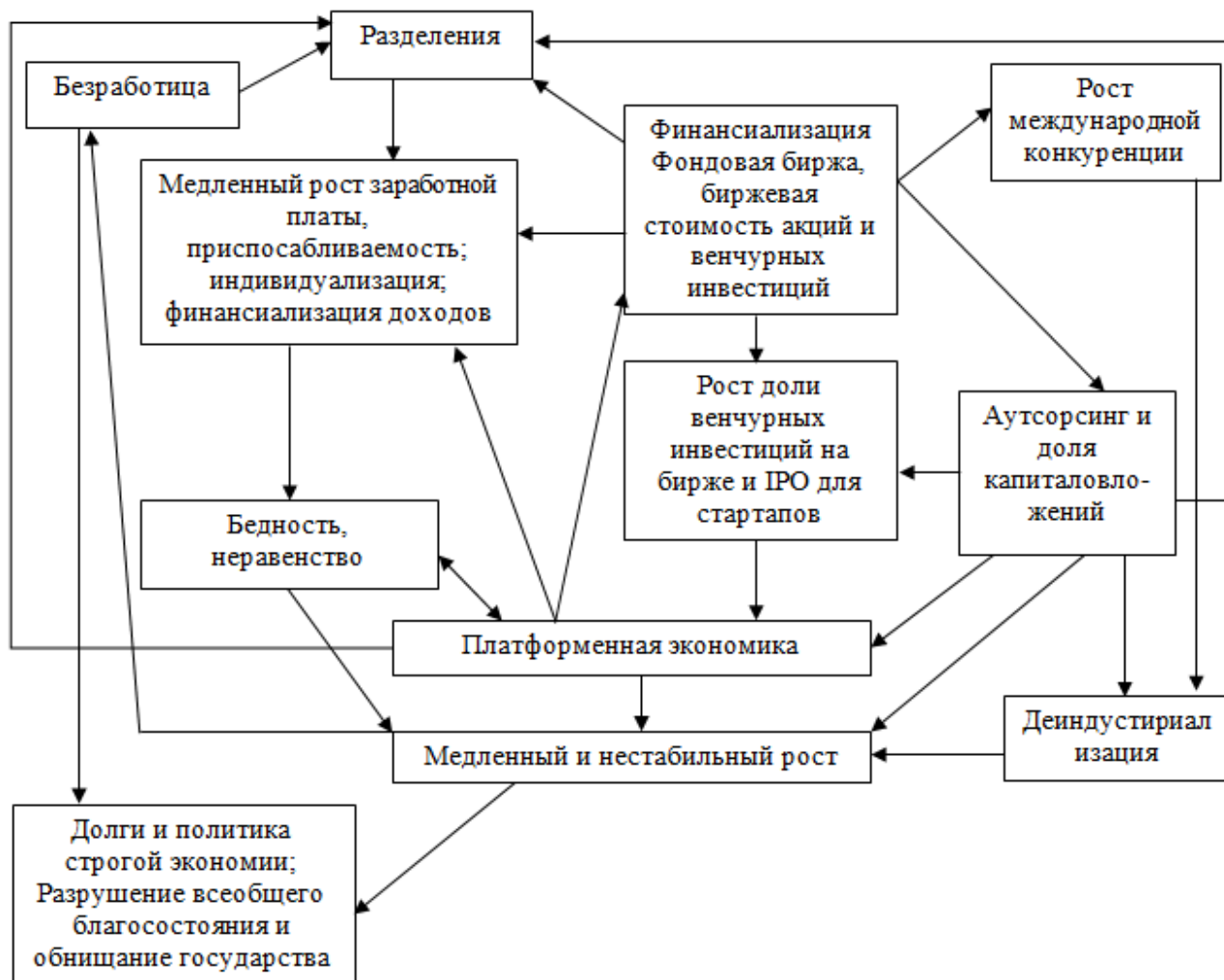


Рисунок. От финансиализационного режима накопления к платформенной экономике

Обычно компании с новой экономической бизнес-моделью [3] быстро растрачивают имеющиеся деньги на старте в процессе разработки инновации или приложения без каких-либо доходов и далее финансируются частными венчурными инвесторами [4]. Их бизнес-модель основана на привлечении огромного количества пользователей, чтобы занять монопольное положение и затем монетизировать свой бизнес. Венчурные фонды ищут перспективные стартапы, способные принести очень высокую прибыль и компенсировать другие рискованные инвестиции, большинство из которых не являются прибыльными.

Это соответствует появлению новой финансовой концепции. Глобальный рост неравенства создает избыточные сбережения в глобальном масштабе. Истории успеха выигрышных стартапов используются для стимулирования системы к росту, в то время как многочисленные неудачи не афишируются. Потенциально высокая отдача от инвестиций также привлекательна, поскольку зрелые отрасли не могут предложить подобной многообещающей отдачи.

Поэтому такая доминирующая бизнес-модель, как платформенная экономика, является в большей степени функциональной для финансиализационного режима накопления. Развитие венчурного капитала в значительной степени является результатом развития системы финансирования за счет сочетания системы пенсионного фонда, более сильной правовой защиты, предоставляемой инвесторам, и «новых» слабо регулируемых фондовых рынков, таких как NASDAQ или AIM, предлагающих источники финансирования и возможность выхода на рынок для молодых инновационных предприятий [5, 6]. Существует институциональная взаимодополняемость между режимом прав интеллектуальной соб-

ственности и растущими финансовыми рынками в области программного обеспечения и биотехнологических отраслей, поскольку патенты и нематериальные активы используются в качестве сигнала для инвесторов к финансированию новых предприятий [7]. Хотя патенты не являются ядром платформенной экономики, ее бизнес-модель явно основана на нематериальных активах, таких как высококвалифицированный человеческий капитал, знания, контроль над данными и цифровыми сетями. Несмотря на то, что такие фирмы накапливают убытки в краткосрочной перспективе, существование подобных активов создает возможность будущей монопольной ренты для первопроходца как результата действенности сетевой экономики. Однако цель основателей таких платформ заключается не в создании ценности и получении прибыли, а в увеличении их рыночной капитализации, чтобы продать свои акции более крупным компаниям, которые будут использовать свой опыт инфраструктуры для создания ценности.

Таким образом, платформы оказывают содействие другим компаниям, особенно крупным, в повышении их приспособляемости и снижении затрат на снабжение и производство. B2B-платформы предоставляют доступ к таким ресурсам, как рабочая сила и финансы, которые могут быть полезны крупным компаниям, желающим сосредоточиться на своих ключевых компетенциях [8], а также продвижении открытых инноваций [9], для достижения бережливости, целенаправленности и приспособляемости. В неортодоксальной экономической литературе объяснялось, что это новый «экономический триптих», частично обусловленный финансиализацией и управлением акционерной стоимостью, которые снижают производительные инвестиции листинговых компаний. «Старая экономика» в лице зрелых компаний обязана принять практику «сокращения и распределения» из-за управления акционерной стоимостью [10] за счет увеличения выкупной стоимости акций, дивидендов и сокращения инвестиций. Компании могут также выбрать краудсорсинг, но они часто недооценивают связанные с этим организационные риски [11]. Краудсорсинг обычно подразумевает выполнение низкоквалифицированных задач, в то время как совместные платформы с большей вероятностью разрабатывают мероприятия, связанные с инженерными задачами, и поддерживают такие мероприятия, как маркетинг и дизайн [12]. Стоит прямо указать, что такие стартапы и инновационные компании растрачивают привлеченные денежные средства, не испытывая краткосрочных трудностей, чтобы извлечь прибыль, выплачивая дивиденды и участвуя в скупке собственных активов. Поскольку их управление является предпринимательским, а венчурные капиталисты играют важную роль как советников, так и долгосрочных инвесторов, эти стартапы могут контролировать свою бизнес-модель и привлекать деньги с фондового рынка для поддержания своей стратегии быстрого роста. В определенной степени платформенная экономика дополняет старую экономику, принимая на себя риски, внедряя инновации и получая доступ к капиталу для развития деятельности, которая окажется полезной для зрелых отраслей. Другими словами, платформы позволяют созданным компаниям, работающим под давлением финансов, достигать своих целей. С финансовой точки зрения платформенная экономика увеличивает ликвидность рынков в той мере, в какой она способствует маркетингу производственного процесса крупных компаний, способных осуществить аутсорсинг с дистанционными отношениями и сосредоточиться на ключевых компетенциях.

Однако аутсорсинг стартапов – это не совсем новый процесс, так как является характерной чертой финансиализационного режима накопления в некоторых отраслях. Крупные фармацевтические компании, например, передали большую часть доклинических исследований на аутсорсинг биотехнологическим компаниям, а некоторые создали венчурные фонды для финансирования биотехнологических стартапов [13]. Такой форме «стартового комплекса» для крупных компаний благоприятствует финансиализация. Крупные фирмы сосредотачиваются на своем основном бизнесе, чтобы максимизировать акционерную стоимость, а биотехнологические или ИКТ-стартапы могут привлекать средства на фондовых рынках, даже если они не приносят никакой прибыли.

Модернизация денежно-кредитного и финансового режима. Благодаря эффекту обратной связи инновации цифровых платформ и стартапы могут трансформировать денежно-кредитные и финансовые режимы. Криптовалюты, такие как биткоин или эфир, основанные на технологии блокчейн, являются конкурентами официальных валют (доллар США или евро) в сфере транзакционных операций. Технология блокчейн – это децентрализованная, прозрачная и неизменная книга, в которой все компьютеры в сети автоматически проверяют и защищают все транзакции [14]. Целью создания данной технологии было избавление от третьих лиц, посредников, таких как кредитные и некредитные финансовые организации или нотариусы. Некоторые стартапы начали брать ссуды через ICO* [15]. Такое денежное обращение производится стартапами без правового регулирования как такового и без необходимости получения банковской лицензии. Они подключаются через блокчейн и производят обмен на торговых площадках. Центральные банки не являются кредиторами последней инстанции для таких платформ, меняющих традиционную законную финансовую схему. Аналогичным образом PayPal (цифровая платформа онлайн и мобильных платежных систем) в настоящее время широко используется для онлайн транзакций и, таким образом, конкурирует с традиционными банками. Краудфандинговые платформы, такие как Kickstarter и KissKissBankBank, привлекают денежные средства для финансирования проектов изобретателей и ученых в обмен на подарки, которые даются в качестве вознаграждения поручителей. Этот способ финансирования отличается от венчурного проекта тем, что он не только направлен на финансирование капиталистических предприятий, но и затрагивает «социальные» проекты. Однако большое количество проектов, финансируемых краудфандингом на начальном этапе, впоследствии финансируются венчурными капиталистами. То есть краудфандинг является скорее дополнительным способом финансирования, наряду с традиционными, включающими венчурный капитал, кредиты, облигации или фондовые рынки. Несмотря на то, что значительно увеличилось количество разновидностей криптовалюты, а также количество проводимых транзакций, использующих ее в качестве единицы счета, резервных денег и (или) спекулятивного актива, криптовалюта не используется в текущих ежедневных транзакциях. Таким образом, она может рассматриваться как альтернатива деньгам. Тем не менее возможно, что преобразования, вызванные такими инновациями, продолжатся, но это будет зависеть от реакции центральных и частных банков банков, а также готовности преодолеть беспокойство по поводу правовой неопределенности [16]. Государства и центральные банки имеют суверенные и фискальные интересы для поддержания государственных денег, и единственным способом обеспечения использования денег для правительства может стать обязанность частных лиц и организаций платить налоги. Частные банки ищут способы воспользоваться возможностями, предоставляемыми блокчейном, и таким образом избежать нарушения своих олигопольных позиций. Они также надеются защитить часть транзакций через блокчейн и уменьшить некоторые административные риски. Технология блокчейн позволяет снизить транзакционные издержки при расчетах, а цифровые платформы криптовалют могут нарушить функционирование традиционно закрытых централизованных финансовых рынков. Технология блокчейн также может быть использована для обеспечения безопасности транзакций активов за счет использования децентрализованной записи всех предыдущих транзакций. Наконец, цифровые платформы криптовалют могут создать некое децентрализованное общее место глобальных рынков для торговли путем расширения глобализации финансов.

Следовательно, платформенная экономика имеет потенциально глубокую связь с финансиализацией. Это также ускоряет предыдущие неолиберальные тенденции к приспособляемости в отношениях между наемным трудом и аутсорсингом.

* ICO – Initial Coin Offerings – это форма привлечения средств: стартапы выпускают криптовалютные токены вместо акций в обмен на «реальные» фиатные деньги. Токен дает владельцу право покупать будущие продукты/услуги компании, или он может быть использован в качестве спекулятивного актива, такого как акции.

Таким образом, развитие платформенной экономики отнюдь не влечет за собой разрушения ранее сложившихся систем экономической деятельности, наоборот, появление платформ способствует адаптации многих отраслей экономики к потребностям хозяйствующих субъектов. Применение платформ-посредников упрощает многие процессы, ранее препятствующие развитию бизнеса (финансирование, правовое регулирование и т. д.). Исходя из приведенных доводов, можно утверждать, что платформенная экономика не разрушает финансовую систему, а напротив, способствует ее большему укреплению, приспособляемости и индивидуализации.

Литература

1. Рожкова Д. Ю. Цифровая платформенная экономика: определение и принципы функционирования // Управление экономическими системами. 2017. № 10. URL: http://uecs.ru/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=4582 (дата обращения: 10.10.2019).
2. Arthur W. B. Competing technologies, increasing returns and lock-in by historical events // *The Economic Journal*. 1989. Vol. 99, No. 394. P. 116–131.
3. Lazonick W. Sustainable Prosperity in the New Economy? Business Organization and High-Tech Employment in the United States, Kalamazoo (Michigan), W. E Upjohn Institute for Employment Research. 2009.
4. Volkmann C. K., Tokarski K. O., Grünhagen M. Entrepreneurship in a European Perspective: Concepts for the Creation and Growth of New Ventures. Berlin : Springer Science & Business Media, 2010. 521 p.
5. Cumming D. J. Contracts and exits in venture capital finance, *Review of Financial Studies*. 2008. Vol. 21, No. 5. P. 1947–1982.
6. Bédu N., Montalban M. Analysing the uneven development of private equity in Europe: legal origins and diversity of capitalism // *Socio-Economic Review*. 2014. Vol. 12, No. 1. P. 33–70.
7. Useche D. 2014. Are patents signals for the IPO market? An EU-US comparison for the software industry // *Research Policy*, Vol. 43, No. 2. P. 1299–1311.
8. Prahalad C., Hamel G. The core competence of the corporation // *Harvard Business Review*. 1990. Vol. 68, No. 3. P. 79–91.
9. Chesbrough H. W. Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from Technology // Harvard Business Review Press. 2003.
10. Lazonick W., O'Sullivan M. Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance? // *Economy and Society*. 2000. Vol. 29, No. 1. P. 13–35.
11. Ford R., Richard B., Ciuchita M. Crowdsourcing: a new way of employing non-employees? // *Business Horizons*. 2015. Vol. 58, P. 377–388.
12. Schmidt G. B., Jettinghoff W. M. Using Amazon mechanical turk and other compensated crowdsourcing sites // *Business Horizons*. 2016. Vol. 59, No. 4. P. 391–400.
13. Montalban M., Sakinç M. E. Financialization and productive models in pharmaceutical industry // *Industrial and Corporate Change*. 2013. Vol. 22, No. 4. P. 981–1030.
14. Wright A., De Filippi P. Decentralized Blockchain Technology and the Rise of Lex Cryptographia. 2015.
15. Conley J. 'Blockchain and the Economics of Crypto-tokens and Initial Coin Offering', Vanderbilt University Department of Economics Working Paper. 2017.
16. Enyi J., Le N. The Legal Nature of Cryptocurrencies in the US and the Applicable Rules. 2017.

УДК 352/354(574)
DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-58-67

Пизиков С. В., Романюк Н. В.
Pizikov S. V., Romanyuk N. V.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕФОРМИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ: ОПЫТ КАЗАХСТАНА

COOPERATION OF LOCAL AUTHORITIES AND NON-PROFIT ORGANIZATIONS IN PUBLIC SERVICES REFORMS: THE EXPERIENCE OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

В статье представлен опыт работы одной из организаций некоммерческого сектора – Частного фонда информационной поддержки развития общества (г. Усть-Каменогорск) – в сфере повышения качества государственных услуг Республики Казахстан. Статья описывает практический опыт оценки качества государственных услуг и совершенствование механизмов государственных услуг через реинжиниринг бизнес-процессов.

The article presents the experience of the non-profit company the Fund for Informational Support for Society Development (Ust-Kamenogorsk, the Republic of Kazakhstan), in quality improvement of public services. The article describes the practical experience in assessing the quality of public services and improving the mechanisms of public services through the business processes reengineering.

Ключевые слова: государственные услуги, оценка качества, реинжиниринг бизнес процессов, реформирование, гражданское общество.

Keywords: public services, quality assessment, business process reengineering, reform, civil society.

Целью настоящей статьи является освещение опыта взаимодействия государственных органов и некоммерческого сектора в процессах оценки качества и реформирования сферы государственных услуг, который является уникальным и может быть интересен как в практическом, так и в теоретическом планах.

Государственные услуги – один из главных приоритетов развития современного Казахстана. За относительно короткий промежуток времени была проделана значительная работа: был принят Закон «О государственных услугах» [1], сформирован Реестр государственных услуг [2], были разработаны стандарты и регламенты государственных услуг, пересмотрена и налажена работа по взаимодействию государственных органов с гражданами, расширены перечень и сферы предоставления государственных услуг, в том числе в электронной форме [3].

Изначально государством создана возможность активного участия гражданского общества в процессе повышения качества государственных услуг. Некоммерческие организации Казахстана проводят общественный мониторинг государственных услуг, участвуют в работе по совершенствованию механизмов государственных услуг, выявляют так называемые «скрытые государственные услуги», проводят оценку потребности населения в государственных услугах, оценивают удовлетворенность услугополучателей качеством государственных услуг и многое другое.

Свой вклад в работу по совершенствованию системы и повышению качества государственных услуг внес и Фонд информационной поддержки развития общества (далее – Фонд), который ведет свою деятельность с 2004 года. В процессе совершенствования системы государственных услуг Фонд взаимодействует с государством в двух направлениях:

1. Оценка качества государственных услуг. Государство с помощью своих механизмов проводит самостоятельную оценку качества деятельности государственных органов –

услугодателей, но одновременно, в соответствии с Законом «О государственных услугах», ежегодно объявляет конкурс на проведение общественного мониторинга качества оказания государственных услуг. Мониторинг проводится на всех уровнях и различными способами: анкетный опрос, фокус-группы, «тайный покупатель».

2. Совершенствование механизмов самих государственных услуг, то есть оптимизация, реинжиниринг бизнес-процессов. Фонд был в числе первых, кто использовал понятие реинжиниринга применительно к процессам взаимодействия государства и граждан, внедряя в пилотных проектах реинжиниринг бизнес-процессов, начиная с 2006 года. Задачей реинжиниринга является сокращение излишних этапов, документов, времени в процессе оказания государственной услуги. Например, если государственный орган-услугодатель может получить какую-то информацию о заявителе из государственных баз данных, то услугодатель не просто избавлен от необходимости приносить такую справку, но государственному органу прямо запрещено истребовать такие данные.

Наша практика показывает, что наиболее продуктивной моделью является комплексное и последовательное применение данных методов.

Обратим внимание на наиболее распространенные современные определения понятия «качество». Согласно одному из них качество «определяется мерой соответствия товаров, работ, услуг условиям и требованиям стандартов, договоров, контрактов, запросов потребителей» [4, с. 145]. Согласно другому определению качество – это «совокупность свойств продукции, обуславливающих ее пригодность удовлетворять определенные потребности в соответствии с ее назначением» [5, с. 1].

Из представленных определений следует, что качество выражается в двух основных мерах: соответствии стандартам и способности удовлетворять потребности потребителей. Применимо к государственным услугам качество также выступает в двух проявлениях: соответствии нормативным правовым актам и удовлетворенности услугополучателей. Ниже мы еще вернемся к этому тезису, а сейчас перейдем ко второму, не менее важному в данном вопросе, определению «оценка качества».

Оценка качества – это совокупность операций, выполняемых с целью оценки соответствия конкретной продукции требованиям, которые устанавливаются в технических регламентах, стандартах, технических условиях, контрактах, технических заданиях на проектирование продукции [6].

Как мы видим, оценка качества есть не что иное, как измерение соответствия товаров и услуг установленным требованиям.

Согласно закону Республики Казахстан «О государственных услугах», «оценка качества оказания государственных услуг – деятельность по определению эффективности мер по обеспечению услугополучателей доступными и качественными государственными услугами, оказываемыми центральными государственными органами, местными исполнительными органами областей, городов республиканского значения, столицы, районов, городов областного значения, акимами районов в городе, городов районного значения, поселков, сел, сельских округов» [1]. В данном случае авторы предлагают обратить внимание на слово «оказание». На наш взгляд, «качество услуги» и «качество оказания услуги» – понятия близкие, но далеко не тождественные. В первом случае можно говорить о том, хорошо ли построен бизнес-процесс, резонно ли определено время оформления документов и т. д. Во втором случае – в фокусе оценки субъективные факторы: вежливость услугодателя, соблюдение сроков, компетентность и др.

Как правило, оценка качества оказания государственных услуг производится по критерию отсутствия нарушений стандартов и регламентов по части истребования лишних документов, оказания услуг при отсутствии полного пакета документов; нарушений процедур и сроков оказания госуслуг; иных нарушений законодательства [7].

Качество самой услуги выражается в двух группах характеристик. Первая включает такие характеристики процесса, как количество и сложность документов, общая продолжи-

тельность, стоимость, основания для отказа. Вторая группа характеристик связана с субъективными характеристиками осуществления процесса: профессионализмом, дисциплиной, этикой. Таким образом, мы разделяем понятия «качество оказания государственной услуги» и «качество государственной услуги» и обращаем внимание на то, что качество услуги в конечном счете зависит от объективных и субъективных параметров.

Исходя из вышесказанного, работа по повышению качества государственных услуг должна складываться из двух направлений:

1 Работа с объективными факторами: сокращение сроков; сокращение количества документов; оптимизация процессов.

2 Работа с субъективными факторами: создание благоприятной атмосферы в пунктах приема заявлений; подготовка работников государственных органов-услугодателей.

В рамках осуществления контроля за качеством оказания государственных услуг уполномоченным органом проводится мониторинг качества оказания государственных услуг на основе данных, предоставляемых контролируемым органом в рамках внутреннего контроля. Данные предоставляются в форме отчета, который должен содержать следующую информацию:

1) данные об общем количестве видов государственных услуг в Реестре государственных услуг;

2) данные о количестве видов государственных услуг, включенных в Реестр государственных услуг в отчетном периоде, в том числе по видам услуг;

3) количественные данные об общем количестве утвержденных стандартов государственных услуг;

4) количественные данные об общем количестве утвержденных регламентов государственных услуг;

5) количественные данные об общем количестве оказанных в отчетном периоде государственных услуг, в том числе в разрезе физических и юридических лиц, форм предоставления и видов услуг с указанием наименования информационных систем;

6) количественные данные об общем количестве отказов в оказании государственных услуг за отчетный период;

7) количественные данные о количестве отказов в оказании государственных услуг за отчетный период, в том числе в разрезе физических и юридических лиц, форм предоставления и видов услуг;

8) количественные данные об общем количестве оказанных в отчетном периоде государственных услуг с нарушением установленных сроков, в том числе в разрезе физических и юридических лиц, форм предоставления и видов услуг с указанием наименования информационных систем;

9) количественные данные об общем количестве осуществленных с нарушением установленных сроков отказов в оказании государственных услуг, в том числе в разрезе физических и юридических лиц, форм предоставления и видов услуг с указанием наименования информационных систем;

10) количественные данные об общем количестве поступивших в отчетном периоде жалоб на качество оказанных государственных услуг, в том числе в разрезе форм предоставления, видов услуг;

11) количественные данные об общем количестве источников поступления за отчетный период жалоб на качество оказания государственной услуги, в том числе в разрезе источников;

12) количественные данные об общем количестве допущенных в отчетном периоде нарушений сроков рассмотрения жалоб лиц на качество оказанных государственных услуг, в том числе в разрезе форм предоставления, видов услуг;

13) количественные данные об общем количестве нарушений в отчетном периоде, по итогам которых приняты меры по восстановлению нарушенных прав услугополучателей;

14) количественные данные об общем количестве лиц, восстановивших в отчетном периоде нарушенные права при получении государственных услуг;

15) количественные данные об общем количестве проведенных в отчетном периоде разъяснительных мероприятий по повышению качества оказания государственных услуг;

16) количественные данные об охвате населения разъяснительными мероприятиями по повышению качества оказания государственных услуг (количество человек);

17) количественные данные об общем количестве лиц, прошедших курсы повышения квалификации по вопросам оказания государственных услуг [8].

Отметим при этом, что все перечисленные пункты являются количественными критериями, тогда как для контроля качества неприемлемо использование лишь количественной информации. Необходимо использование информации, прямо отражающей качество государственной услуги, например, такой, как соответствие оказанной услуги утвержденному стандарту и регламенту данной услуги. Под этим подразумевается, что оказанная услуга будет отвечать таким требованиям, как форма, содержание, условия, сроки и результаты оказания государственной услуги.

С точки зрения контроля деятельности государственных органов-услугодателей сведения о количестве оказанных государственных услуг, количестве лиц, получивших государственные услуги, источниках поступления жалоб на качество оказания государственных услуг, количестве выступлений сотрудников государственного органа в СМИ по вопросам государственных услуг не являются важными показателями, а лишь косвенно указывают на качество оказания государственных услуг.

Кроме того, в процессе осуществления контроля за качеством оказания государственных услуг предусмотрено использование данных, полученных от неправительственных организаций по результатам общественного мониторинга качества оказания государственных услуг. Но так же, как и в случае с оценкой качества, механизм учета этих данных при проведении контроля правилами не регламентирован.

Заметим, что форма представления итоговых результатов проведенного контроля за качеством оказания государственных услуг правилами не определяется.

Вместе с тем правила контроля за качеством оказания государственных услуг содержат в себе, помимо общих положений, описание формальных процедур: порядка организации и проведения проверки, ее оформления; порядка реализации полученных рекомендаций; порядка проведения мониторинга качества оказания государственных услуг. При этом правила контроля не содержат методических рекомендаций по определению качества оказания государственных услуг и осуществлению контроля за качеством оказания услуг.

В существующей практике оценка качества госуслуг проводится двумя способами: уполномоченным государственным органом и посредством «Общественного мониторинга», который производят некоммерческие организации в рамках осуществления государственного заказа. Оценка обоими способами производится ежегодно.

Данные способы оценки качества государственных услуг имеют существенные недостатки. Во-первых, нет постоянного системного механизма обратной связи. Оценка проводится раз в год, в связи с чем нет возможности оперативно выявить проблемы в оказании госуслуг. Из оперативных средств существуют только жалобы. Но таким образом обратная связь собирается не от всей массы удовлетворенных и неудовлетворенных услугополучателей, а только от активной части неудовлетворенных качеством оказания государственных услуг. Во-вторых, общественный мониторинг финансируется государством, значит, есть риск некоторой ангажированности и необъективности данных. Кроме того, общественный мониторинг проводится каждый год по разным методикам и анкетам, разработанным исполнителем, из-за чего становится невозможным сопоставление данных по годам, а также по анкетам, которые позволяют проводить количественные, но не качественные исследования, из-за чего зачастую невозможно найти корень проблемы в оказании той или иной госуслуги. Методики проведения общественного мониторинга чересчур сложны и наукообразны, что делает невозможным получение простых выводов из исследования. Наконец, в третьих, оценка Министерства по делам госслужбы и общественный мониторинг сосре-

доточены на контроле над соблюдением стандартов и регламентов оказания госуслуг, а не на реальном повышении качества и удовлетворении запросов потребителей. Проблемы, кроющиеся в самих стандартах и регламентах госуслуг, данные оценки не охватывают. Тем не менее стоит помнить, что закон «О государственных услугах» был принят в Республике Казахстан только в 2013 году, а первый общественный мониторинг был запущен в 2014 году, т. е. четыре года назад.

Одним из ключевых показателей качества услуг является характеристика, которая не является частью самой услуги, но в то же время неразрывно связана с ней. Речь идет об удовлетворенности услугополучателей.

Удовлетворенность – эмоционально окрашенное психическое состояние человека, возникающее на основе соответствия его намерений, установок, надежд, потребностей с последствиями и результатами деятельности, взаимодействия с социальным и природным окружением. Удовлетворенность является одним из важнейших показателей в работе над повышением качества услуг. Сколько бы ни предпринималось попыток повысить качество услуг без учета мнения потребителей, эти попытки во многих случаях окажутся тщетными. Для услугополучателей качество заключается в соответствии результата оказания услуг их ожиданиям. Именно в данной ситуации возникает непонимание между государственными органами, которые считают, что государственная услуга оказана качественно, и гражданами, которые недовольны полученным результатом.

Удовлетворенность услугополучателей в большинстве случаев не относится к самому процессу предоставления государственной услуги, который скрыт от услугополучателя. Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что услугополучатель оценивает уровень своей удовлетворенности получением государственной услуги исходя из факторов, которые лишь косвенно относятся к процессу предоставления государственной услуги.

Следует признать, что центральным звеном в предоставлении государственных услуг является услугополучатель: наиболее опытные в части оказания государственных услуг государства стремятся внедрить клиентоориентированный подход. Именно поэтому необходима оценка потребностей населения и уровня удовлетворенности государственными услугами. Власти Казахстана как на региональном, так и на национальном уровнях осознают необходимость данной оценки, в связи с чем ежегодно проводят оценку в различных регионах Казахстана. Данная оценка может быть использована при проведении реинжиниринга бизнес-процессов государственных услуг, выделении невостребованных государственных услуг для повышения качества предоставления государственных услуг за счет устранения негативных моментов и т. п.

Мы считаем, что для повышения качества государственных услуг необходим более глубокий подход к пониманию потребностей, как было отмечено выше. Таким образом, оценка потребностей населения в государственных услугах рассматривается нами как *оценка нужности или ненужности данной услуги вне зависимости от ее востребованности*. Другими словами, даже самая массово оказываемая (т. е. востребованная) услуга может на самом деле быть не нужной потребителю (т. е. потребность в данной услуге будет низкой), если она не приносит потребителю желаемой ценности.

Таким образом, базовым методологическим подходом должно стать положение о том, что следует принципиально разграничить понятия «востребованность» и «потребность». Востребованность той или иной услуги может быть выражена числом оказанных услуг за данный отрезок времени (месяц, квартал, год). Потребность же в услуге – более сложное понятие, и выражение ее простой статистикой оказанных услуг за отрезок времени не дает объективной картины. Это обстоятельство связано с иной природой потребности в отличие от востребованности.

Согласно Закону Республики Казахстан «О государственных услугах», «государственная услуга – одна из форм реализации отдельных государственных функций, осуществ-

ляемых в индивидуальном порядке по обращению услугополучателей, направленных на предоставление им соответствующих материальных или нематериальных благ». Следовательно, потребность – это состояние услугополучателя вследствие возникновения определенной необходимости. В данном отношении примером потребности может стать слуховой аппарат для слабослышащего, как результат оказания государственной услуги «Обеспечение инвалидов сурдо-тифлотехническими и обязательными гигиеническими средствами». Следует также пояснить, что не все государственные услуги подходят под описанный пример: существуют услуги, в получении которых услугополучатель не ощущает потребности, но по тем или иным причинам вынужден их получать. Примером может служить услуга «Запись на прием к врачу»: сама по себе запись на прием не является благом, но услугополучатель вынужден получить данную услугу.

Итак, мы имеем два принципиально важных определения для оценки потребности населения в государственных услугах:

1) востребованность – показатель, выражающийся в количестве оказанных государственных услуг за данный промежуток времени;

2) потребность – такое состояние услугополучателя, которое возникает вследствие возникновения определенной необходимости в чем-либо, что может быть получено в результате обращения за государственной услугой.

При этом данные показатели не коррелируют друг с другом.

Исходя из вышеизложенного, оценку потребностей в будущем рекомендуется понимать и использовать как прогноз количества государственных услуг на какой-либо период в будущем (прогнозируемая востребованность); степень необходимости, значимости услуги для потребителя, исходя из конечного результата.

Еще один момент, на котором мы хотим остановиться, связан с подходами к организации государственных услуг. В Республике Казахстан государственные услуги по определению больше нацелены на удовлетворение индивидуальных потребностей заявителя. Следует отметить, что подобные услуги на определенном этапе становления системы позволили добиться положительных результатов, которые выражаются в успехах по организации процессов. Формализованная организация процесса позволила достаточно эффективно дисциплинировать услугодателей, например, чтобы получить талон к врачу, многие пациенты вынуждены были занимать очередь в 5–6 часов утра. После введения стандартов и регламентов запись к врачу стала более простой, быстрой и гарантированной.

Сейчас настало время работать над тем, как соединить разорванные этапы в единый процесс с акцентом именно на качестве конечного результата, в данном случае – на качестве медицинского обслуживания в целом. И тогда в услугу под гипотетическим названием «Оказание медицинской помощи» должны в качестве этапов (составных элементов) войти запись на прием, обследование и диагностика, лечение, выписка листка временной нетрудоспособности и т. д., – то есть те государственные услуги, которые в настоящее время существуют в реестре в качестве отдельных, вырванных из контекста действий.

Перейдем ко второй части нашей работы – совершенствованию механизмов самих государственных услуг. К сожалению, возможности осветить весь наш опыт работы по совершенствованию системы государственных услуг ограничены, поэтому рассмотрим наиболее эффективный метод работы, используемый в практике, – реинжиниринг бизнес-процессов государственных услуг.

Реинжинирингом бизнес-процессов в широком смысле является переосмысление и перепроектирование деловых процессов для достижения улучшения показателей деятельности (KPI), таких как трудозатраты, цена, сроки предоставления, доступность и качество [9]. Целостная методология реинжиниринга процедур предоставления государственных услуг в данное время не зафиксирована в нормативно-методических документах ни в одном из государств постсоветского пространства.

Реинжиниринг бизнес-процессов – это универсальный инструмент сокращения издержек, который позволяет снижать временные, финансовые, физические и иные затраты [10]. Достижение эффекта происходит путем исключения ненужных процедур и оптимизации сложных.

Реинжиниринг бизнес-процессов состоит из следующих этапов:

- 1) описание процесса (построение графических нотаций, схем, карт бизнес-процессов);
- 2) анализ процесса, выделение слабых мест, неэффективных затрат, непроизводительных операций, не добавляющих ценности конечному результату;
- 3) выработка рекомендаций по сокращению неэффективных затрат ресурсов;
- 4) построение карт бизнес-процессов с предлагаемыми изменениями;
- 5) внедрение рекомендаций, мониторинг и оценка результатов с точки зрения достижения цели.

После проведения анкетных опросов и фокус-групп, изучения законодательства, статистики и другой информации создается графическое описание процесса – *пошаговое описание прохождения административного процесса с указанием необходимого количества времени, документов, финансовых затрат и нормативных документов*. Для сбора достоверных данных о реальном течении процесса и обнаружения возможных проблем рекомендуется составлять схему с *услугодателями и услугополучателями, непосредственно участвующими в процессе*.

Создание графического описания бизнес-процессов – один из наиболее эффективных подходов к реинжинирингу бизнес-процессов и важная составляющая любой профессиональной системы управления бизнес-процессами. Существует несколько различных методов, позволяющих построить схему процесса: *визуальные* (SPA, графическая блок-схема, фишбоун, картирование), *текстовые* (поэтапное словесное описание) и *диаграммные* (SIPOC) [11]. Во всех своих разновидностях схема позволяет подробно разложить все ключевые особенности процесса, выявить слабые и сильные его стороны и перенести преимущества в новую версию процесса, избавившись от минусов. Для визуализации процесса оказания услуги, ее детального разложения и обнаружения проблем лучше всего использовать *карту процесса*, построенную на бумажном или электронном носителе.

После составления схемы необходимо согласовать ее со всеми вовлеченными в процедуру государственными учреждениями, у которых была получена информация по процессу. Согласование необходимо для создания достоверной, полной и действующей схемы процесса. Схема процесса является исходным пунктом для создания рекомендаций по улучшению процесса.

Далее необходимо провести логический, правовой и экономический анализы схемы процесса, по результатам которых будут формироваться рекомендации. Логический анализ охватывает ряд вопросов по организации государственной услуги на предмет удобства и скорости, а также прозрачности, организации предоставления информации, профессионализма и качества обслуживания граждан. В ходе логического анализа оцениваются: целесообразность, логичность, удобство и скорость прохождения; наличие специализированной информационной системы; прозрачность процесса; оптимизация работы; профессионализм обслуживания клиентов; дублирование функций; коррупционные риски.

Правовой анализ заключается в сравнении схемы процесса, составленной согласно действующему законодательству, со схемой, отражающей реальный процесс. Основные этапы правового анализа:

- 1) определение проблемы;
- 2) анализ законодательства и предусмотренных законом полномочий;
- 3) отбор и понимание применяемых норм права;
- 4) определение путей решения проблемы.

Правовой анализ предполагает поиск ответов на следующие вопросы:

- обязательно ли участие в процессе всех указанных структур или есть возможность обращаться в одну? все ли структуры, участвующие в процессе, уполномочены осуществлять выполняемые ими функции в соответствии с законодательством?

- каков список документов, представляемых в госорганы, и каковы требования к ним: совпадают ли требования структур с требованиями законодательства, не завышаются ли требования к документам? возможно ли уменьшить количество документов, снизить к ним требования в соответствии с законодательством РК? насколько нужна та информация, которая вносится в документы, требуемые от услугополучателя?

- какие услуги оказываются на платной основе; размер платежей; насколько обосновано оказание платных услуг?

- какое количество времени затрачивается на процесс получения услуги?

- каково общее количество финансовых затрат при прохождении процесса?

- нарушаются ли права услугополучателей в ходе прохождения процесса?

Различия в схемах возможны вследствие наличия несоответствий, которые могут быть связаны: с нечеткой формулировкой в правовых актах; коллизиями в законодательстве; неисполнением законодательства государственными органами; непониманием и неверным толкованием госорганами тех или иных положений законодательства.

В зависимости от типа выявленной проблемы могут быть предложены те или иные рекомендации. В первом случае было бы разумным предложить внести изменения и дополнения в существующее законодательство. Во втором случае необходимо устранить правовую коллизию. В третьем случае необходимо показать ситуации неисполнения госорганами законодательства, при этом в каждом конкретном случае нужно делать ссылку на соответствующий пункт законодательства или соответствующего нормативно-правового акта, который нарушен. Необходимо изучить, что является причиной неисполнения госорганами законодательства: это может происходить вследствие неверного толкования законодательства, недостаточно организованной системы управления в госоргане, неорганизованности либо преднамеренно. В зависимости от причины нарушения, формулируются рекомендации с соответствующей аргументацией и ссылками на конкретные законодательные и нормативные правовые акты. В четвертом случае необходимо найти документы, которые истолковывают то или иное законодательство. Возможно, будет нужно обратиться в правовые отделы местной исполнительной власти для уточнения толкования. Опыт работы показывает, что при достаточно веской аргументации, ссылках на конкретные пункты законодательства есть реальная возможность внедрения предложенной рекомендации.

Экономический анализ включает в себя подсчет материальной выгоды от внедрения рекомендаций в виде уменьшения затрат услугополучателей и услугодателей, сокращения сроков оказания государственной услуги, снижения затрат ресурсов государственных органов т. д. При этом необходимо учитывать соотношение экономических выгод и потерь при реформировании процессов.

Итоговые рекомендации по реинжинирингу бизнес-процессов государственных услуг охватывают: совершенствование нормативной правовой базы, устранение правовых коллизий, гармонизацию стандартов и регламентов; сокращение сроков процессов; сокращение количества представляемых документов; сокращение финансовых затрат услугополучателей; сокращение загрузки работников услугодателей, т. е. высвобождение рабочего времени для исполнения других функций; повышение прозрачности процесса, удобства услугополучателей.

Как правило, услугополучатели, столкнувшись с какой-либо одной проблемой в ходе получения услуги, естественным образом концентрируют свое внимание именно на этой проблеме и высказывают пожелания/рекомендации, касающиеся именно этого аспекта. Ценность рекомендаций, полученных от услугополучателей, состоит в том, что они исходят именно от самих бенефициаров, то есть максимально соответствуют интересам той категории пользователей, на которую они и нацелены. Но при этом мнения могут быть взаимоис-

ключающими. Необходимо учитывать и тот факт, что в большинстве случаев услугополучатели имеют достаточно ограниченный опыт получения госуслуг. Например, каждый из нас получает паспорт едва ли больше 3–4 раз за всю жизнь, и эти случаи по времени отстоят друг от друга достаточно далеко. Соответственно, и пожелания/рекомендации, высказываемые услугополучателями, незначительны. Более общими, как правило, являются пожелания/рекомендации, высказываемые от имени услугополучателей организациями гражданского общества, НКО, бизнес-ассоциациями. Такие организации накапливают опыт своих участников, обобщают мнения, проводят собственные исследования и представляют это консолидированное мнение органам государственной власти.

Системный взгляд, как правило, присущ и работникам государственных органов-услугодателей, поскольку эти государственные служащие ежедневно вовлечены в процесс оказания услуги, и их опыт практического исполнения процедур дает им понимание того, какие «белые пятна» есть в нормативных документах, какие трудности встречаются в практике оказания услуги, как организовано взаимодействие государственных органов и организаций в процессе оказания услуги и т. д.

Отметим, что в большинстве случаев при отсутствии специально организованных исследований, карт процессов и других элементов анализа рекомендации рождаются спонтанно, и критерием их оценки является «возможно/невозможно», или даже «нравится/не нравится». Другими словами, зачастую как формулировка, так и внедрение рекомендаций серьезно ограничены влиянием субъективного фактора. Если же исследования процесса предоставления государственных услуг проводятся с соблюдением методических требований, как правило, формулируются обоснованные рекомендации.

В целом участие некоммерческих организаций в оценке качества государственных услуг и совершенствовании механизмов их предоставления через реинжиниринг бизнес-процессов в Республике Казахстан способствует улучшению качества оказания государственных услуг и повышению удовлетворенности услугополучателей. Этот опыт может быть использован как в России, так и в других государствах – республиках бывшего СССР, осваивающих современные практики «сервисного государства».

Литература

1. О государственных услугах : закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31376056 (дата обращения: 20.03.2019).
2. Об утверждении реестра государственных услуг : постановление Правительства Республики Казахстан от 18 сентября 2013 года № 983. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300000983> (дата обращения: 20.03.2019).
3. Закирьенок Л. П. О правовых и организационных мерах по реализации прав граждан на получение государственных услуг в Республике Казахстан // Успехи современ. науки и образования. 2017. Т. 5, № 3 . С. 224–227.
4. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б.. Современный экономический словарь ; 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М. 1999. 479 с.
5. ГОСТ 15467-79. Управление качеством продукции. Основные понятия. Термины и определения. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Никуличева Н. Г. Метрологическое обеспечение и контроль качества материалов и изделий / Н. Г. Никуличева [и др] ; под общей редакцией д. т. н., проф. В. Т. Прохорова. Шахты : Изд-во ГОУ ВПО «ЮРГУЭС», 2010. 164с. URL: <http://window.edu.ru/resource/943/74943/files/rc3ihzmn.pdf> (дата обращения: 20.03.2019).
7. Информация о результатах контрольных мероприятий в сфере качества оказания госуслуг за 2017 год. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/informaciya-o-rezultatah-kontrolnyh-meropriyatij-v-sfere-kachestva-okazaniya-gosuslug-za-2017> (дата обращения: 31.05.2019).

8. Об утверждении Правил государственного контроля за качеством оказания государственных услуг : приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 8 декабря 2016 года № 78 : зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 26 января 2017 года № 14740. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600014740> (дата обращения: 31.05.2019).

9. Силич В. А., Силич М. П. Системные технологии проектирования бизнес-процессов. Томск : ТПУ, 2000. 108 с.

10. Евдокимова А. Б., Ильин И. В. Реинжиниринг бизнес-процессов в организации как инструмент антикризисного управления // Науч.-технич. вед. СПбГПУ. Сер. «Экономические науки». 2016. № 3. С. 190–201.

11. Карамышев А. Н., Казаева М. С., Абросимова Е. В., Федоров Д. Ф. Анализ процессной методологии управления «шесть сигм» // Вестн. БГТУ им. В. Г. Шухова. 2017. № 4. С. 160–163.

УДК 338:004

DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-68-73

Титов А. Б., Михеенко О. В., Чепикова Е. М.
Titov A. B., Mikheenko O. V., Chepikova E. M.

ЦИФРОВИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ: КОНЦЕПЦИЯ, ТЕХНОЛОГИИ, АКТИВЫ

DIGITALIZATION OF NATIONAL ECONOMY: CONCEPTS, TECHNOLOGY, ASSETS

В статье рассмотрены основные понятия, технологии, активы и концепции цифровой экономики как экономики будущего. Представлены результаты анализа макроэкономической статистики в части динамики проникновения цифровой экономики в ВВП стран мира. Приведен международный опыт применения технологий цифровой экономики, исследованы ограничения, препятствующие цифровизации российского экономического пространства. Даны рекомендации в части построения полноценного цифрового пространства РФ.

The article describes the basic terms, technologies, assets and concepts of the digital economy. The article presents the results of the analysis of macroeconomic statistics relating to the dynamics of the digital economy penetration and its share in the gross world product. The international experience of using various technologies of the digital economy is given. The authors investigate the limitations that prevent the digitalization of the Russian economic space. Recommendations regarding the construction of a full-fledged digital space of the Russian Federation are given.

Ключевые слова: цифровая экономика, информационные технологии, криптовалюта, блокчейн, «умный» город.

Keywords: digital economy, information technologies, cryptocurrency, blockchain, smart city.

Для современного общества характерны процессы повсеместного проникновения информатизации во все сферы экономической системы. Информационно-коммуникационные технологии интегрируются в обыденную хозяйственную деятельность, способствуя расширению возможностей различных экономических субъектов. Привычным стало использование электронных платежных систем, интернет-магазинов и интернет-банков. Постепенно формируется единое информационное пространство, интерпретируемое как «цифровая экономика» [1, с. 23]. Трансформируется подход к пониманию самой экономики. Если традиционно экономика рассматривалась как вертикальная структура, представленная совокупностью различных сфер и отраслей народного хозяйства страны, то современное понимание выстраивает скорее горизонтальную картинку, составляющими которой являются: АРР экономика, совместная экономика, циркулярная экономика, креативная экономика, зеленая экономика, экономика Интернета и даже пешеходная экономика [2, с. 61].

В мировой практике определение цифровой экономики впервые введено в 1995 году Николосом Негропonte, который поднял вопрос о недостатках товаров в аналоговой экономике и одновременно о ряде преимуществ, возникающих в рамках цифровой экономики [3].

По определению Европейского сообщества цифровая экономика является результатом трансформационных эффектов новых технологий общего назначения в области информации и коммуникации [4]. Большинство американских компаний, в том числе IBM, предпочитают термин API-экономика. API (Application programming interface) в дословном переводе с английского обозначает интерфейс программирования приложений, который позволяет наладить цифровой обмен бизнес-компетенциями. Это дает возможность отдельным кампаниям посредством использования информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ)

интегрировать ключевые сервисы для развития бизнеса и расширения рынков. В «Докладе о мировом развитии: цифровые дивиденды» Всемирного банка в 2016 году отмечается, что в конечном итоге цифровая экономика способствует радикальному изменению сложившегося уклада мировой экономики [5].

Цифровая экономика основывается на автоматизированном управлении хозяйством, использовании передовых информационных технологий и рассматривается как новый экономический уклад, представляющий собой эффективное информационное управление системой производства в рамках некоего экономического пространства. Данный подход предполагает, что ориентированная на управление и созданная согласно критериям цифровая экономика несет лишь плюсы для малого и среднего бизнеса. Это обусловлено возможностями как образовывать новые компании на базе цифровой платформы, так и внедрять новые информационные платформы в существующие предприятия, что позволит оптимизировать издержки в целях стабильного функционирования и максимизации прибыли.

Исследование, проведенное The Boston Consulting Group, свидетельствует об устойчивом росте доли цифровой экономики в ВВП стран мира, при этом для развитых стран темп роста составляет в среднем 5,5 %. В тройку лидеров по данному показателю входят: Великобритания (12,4 %), Южная Корея (8,0 %) и Китай (6,9 %). В России вклад цифровых отраслей составляет не более 2,8 % [6].

К основным сквозным цифровым технологиям, которые являются основой формирования национальной цифровой экономики, относятся: большие данные, нейротехнологии и искусственный интеллект, системы распределенного реестра, промышленный интернет, технологии беспроводной связи, виртуальной и дополненной реальностей и др.

Одна из основных проблем создания единого цифрового пространства – обеспечение информационной безопасности цифровых баз данных. Прорывом в области надежного хранения цифровой информации стала технология блокчейн. Изначально эта технология нашла широкое применение в финансовой сфере и привела к появлению криптовалют, наиболее известной из которых является Bitcoin. Созданная финансовая система, существующая уже более 10 лет, доказала состоятельность технологии блокчейн, кроме того, ее применение в нефинансовой сфере дает существенные преимущества в плане защищенности и прозрачности любого процесса. Внесенная в систему информация не может быть искажена, а ее хранение осуществляется децентрализованно. Все эти свойства в комплексе делают технологию блокчейн лучшим на сегодня инструментом для хранения и чтения защищенной от подделки информации.

Важнейшим активом цифровой экономики является криптографическая валюта, которая используется как расчетный инструмент, выступающий цифровой заменой наличных денежных средств. Криптовалюта базируется на криптографических методах, технологии блокчейн и принципе децентрализованного учета. Последний подразумевает организацию одноранговой (пиринговой) сети, участники которой взаимодействуют без центрального элемента. Благодаря отсутствию единого центрального сервера, такая модель построения является легко масштабируемой и устойчивой к сбоям, так как функции сервера распределены равномерно между участниками сети. Каждый участник сети не гарантирует своего присутствия на постоянной основе. Он может появляться и исчезать в любой момент времени. Еще один плюс модели – более высокая скорость обмена информацией по сравнению с клиент-серверной моделью. Однако специфика такого построения заключается в том, что все узлы сети – анонимные, а сеть по сути своей – неуправляемая, стихийно развивающаяся и общедоступная. Это является как главным достоинством, так и основным недостатком децентрализованной сети.

Субъект криптографической валюты – криптокошелек – неперсонифицированная сущность, которая не привязывается к конкретному человеку. Это становится возможным благодаря открытому коду алгоритма, что позволяет добиться полной анонимности осуществляемых транзакций. Отсюда же вытекает и одно из главных преимуществ криптовалюты – неподверженность инфляции.

Несомненными преимуществами расчетов на основе криптовалют с позиции финансовых аспектов являются:

- мгновенные перечисления платежей между контрагентами, не требующие посредников;
- отсутствие налога на добавленную стоимость;
- отсутствие привязки к региону плательщика.

«Слабым местом» этой концепции является эмиссия криптовалют. Добыча цифровой наличности напрямую зависит от потребляемой энергии, что приводит к значительным издержкам и затратам, что в конечном итоге может оказать влияние на повышение сборов за транзакцию для поддержания должного уровня безопасности.

Однако главная особенность состоит в отказе от идеи монополизации государством эмиссии денежных знаков и, как следствие, в отсутствии их обеспечения. В этом видится одновременно основной недостаток и главное преимущество идеи виртуальных денег.

На сегодняшний день насчитывается около полутора тысяч криптовалют, и их количество непрерывно растет. В таблице ниже представлены криптовалюты с наибольшей капитализацией.

Таблица

Ведущие криптовалюты и их характеристика

Запуск	Наименование	Обозначение	Основатель	Рыночная капитализация
2009	Bitcoin	BTC, XBT	Сатоси Накамото	204,13B \$
2015	Ethereum	ETH	Виталий Бутерин	21,96B \$
2013	Ripple	XRP	Крис Ларсен, Джед МакКалейб	12,68B \$
2017	Bitcoin Cash	BCH	Отделилась от bitcoin	5,54B \$
2011	Litecoin	LTC	Чарли Ли	5,25B \$
2016	Cardano	ADA	Чарльз Хоскинсон	56,33M \$

Примечание: составлено автором по данным ru.investing.com.

Криптовалюта, как и традиционные денежные знаки, имеет свои единицы исчисления. По умолчанию это монета, которая посредством инструментов шифрования защищена от подделки и копирования. У основных криптовалют имеются дробные части, как правило, сотые от базовой единицы по аналогии с большинством мировых валют (цент для доллара, копейка для рубля и др.), например, одна сотая часть биткоина называется центо-биткоин или битцент, разменная величина криптовалюты Ethereum называется эфиром.

На данном этапе работа с цифровой наличностью, в частности с использованием платежной системы BitCoin, осуществляется в основном в B2C и C2C-секторах экономики такими гигантами, как Ebay, Amazon и Microsoft. Главным же претендентом на занятие ниши B2B-сектора является система Ethereum, ввиду того что «умный контракт», составляющий ее основу, максимально полно отвечает его требованиям.

С правовой точки зрения главным препятствием для распространения и развития криптовалют на территории России является их отсутствие в перечне законных средств платежа в стране. Согласно ст. 75 Конституции РФ, денежной единицей страны является рубль, эмиссия которого осуществляется лишь Центральным банком России. Эмиссия других денежных знаков и денежных суррогатов в нашей стране запрещена. Тем не менее именно использование криптовалют – наиболее яркая и значимая черта реального перехода общества в цифровую эру.

По данным ООН, к 2050 году около 67 % от общей численности населения будет приходиться на городских жителей, а это повлечет за собой ряд проблем экологического, продовольственного, энергетического, информационного и прочего характера, решить которые позволяет создание «умных городов». «Умные города» призваны выполнять функцию «айсберга», внутри которого аккумулируются ресурсный потенциал, сквозные цифровые технологии, знания, инфраструктура, институциональная среда и иные элементы, взаимодействие

которых между собой приводит к синергетическому эффекту – улучшению качества жизни населения [7, с. 2289].

Еще в 1954 году известный экономист и теоретик системы менеджмента Питер Друкер вывел формулу эффективного городского управления и назвал ее «SMART» [8, с. 451]. Поэтому можно говорить о том, что «умный город» подразумевает, в первую очередь, эффективное управление. Также под «умным городом» понимается взаимосвязанная система коммуникативных и информационных технологий с интернетом вещей (IoT), благодаря которой упрощается управление внутренними процессами города и улучшается уровень жизни населения [9].

Лидером по числу «умных городов», построенных с нуля, является Южная Корея. Согласно исследованиям компании Mckinsy, к 2020 году общее количество «умных городов» в мире достигнет 600.

В России проекты «умный город» реализуются в таких городах, как Москва, Санкт-Петербург, Казань и т. д. В рамках данного направления реализуются проекты «Безопасный город», «Интеллектуальная транспортная система». «Ростелеком» и «Росатом» планируют провести пилотные проекты по внедрению системы «умный город» в закрытых административно-территориальных образованиях [10]. Проблема несоответствия инфраструктурной обеспеченности требованиям создания цифрового пространства определяет отставание России от развитых зарубежных стран, поскольку город не может развиваться быстрее, чем возможности инфраструктурных отраслей, которые обеспечивают его мобильность.

Очевидно, что за «умными» технологиями будущее. Эффективность их применения будет выражаться в виде повышения качества и уровня жизни населения, создания благоприятной среды для ведения бизнеса, повышения комфорта жителей и общей конкурентоспособности отдельных территорий.

Препятствием для интеграции современных технологий в экономику России является несформированность ключевых институтов и инфраструктурных элементов цифровой экономики. Основные направления и этапы создания системы цифровой экономики определены в программе «Цифровая экономика Российской Федерации» на период до 2025 года. Согласно плану правительства, основу цифровой экономики России должны составлять более 500 малых и средних предприятий в сфере создания цифровых технологий, ежегодно подготавливаемые вузами страны 120 тысяч IT-специалистов, не менее 30 реализуемых научно-исследовательских проектов с объемом инвестиций более 100 млн рублей.

В заключение к вышесказанному следует добавить, что цифровая экономика представляет собой принципиально новый, развивающийся стремительными темпами вид экономических отношений во всех отраслях мирового рынка, который в ближайшее время станет основным видом товарно-денежных обменов на глобальном мировом уровне.

Бесспорным является тот факт, что в РФ цифровая экономика находится на стадии зарождения. Политико-экономические приоритеты изменяются по мере того, как страна переходит от одного уровня информатизации к другому [11] (рис.).

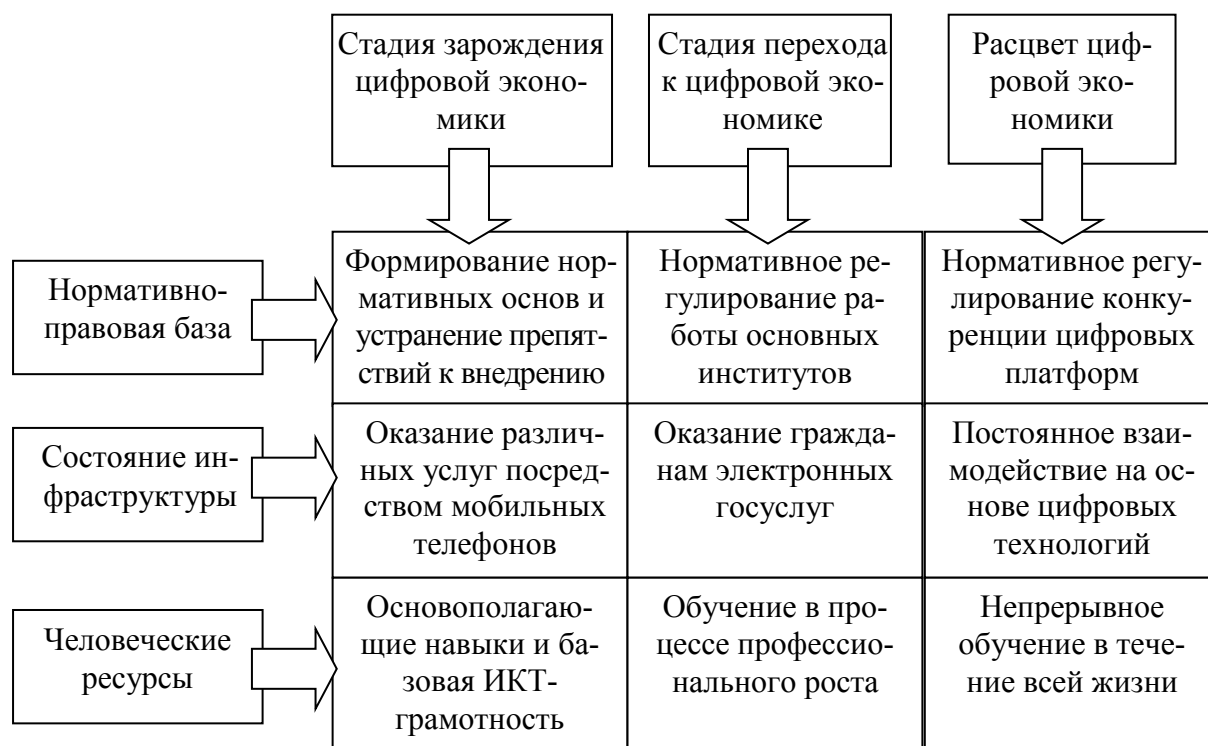


Рисунок. Изменение стратегических инициатив в процессе цифровой трансформации общества [5]

Развитие цифровой экономики и ИКТ в России зависит от состояния следующих ключевых блоков:

- нормативно-правовой базы, которая призвана на первом этапе ликвидировать препятствия для развития и внедрения технологий цифровой экономики, а в дальнейшем должна обеспечить динамичную деловую среду и регулировать конкуренцию цифровых платформ;
- инфраструктуры цифровой экономики, которая должна претерпеть существенные качественные изменения, позволяющие гражданам и организациям получать электронные услуги преимущественно посредством Интернета и мобильной связи, а в дальнейшем позволит выстраивать государственную политику с учетом мнения граждан;
- человеческих ресурсов, которые включают работников, предпринимателей, государственных и муниципальных служащих с точки зрения обладания навыками и компетенциями цифровой экономики, необходимыми для использования ИКТ в полном объеме.

Сегодня развитие ИКТ играет важнейшую роль в экономике любого государства. Использование современных цифровых технологий вызвало трансформацию всех аспектов человеческой деятельности. На смену информатизации пришла цифровая экономика, благодаря которой стало возможным создание качественно новых моделей бизнеса, торговли, производства, изменение формата образования, здравоохранения, государственного управления и коммуникаций между людьми.

Литература

1. Азаренко Н. Ю., Михеенко О. В. Оценка готовности региональной инфраструктуры к формированию и развитию цифровой экономики // Вестн. Самар. гос. эконом. ун-та. 2018. № 6 (164). С. 23–29.
2. Куприяновский В. П., Намиот Д. Е., Синягов С. А. Демистификация цифровой экономики // International Journal of Open Information Technologies. 2016. Т. 4, № 11. С. 59–63.
3. Negroponte N., Zellmeister G., Petit C. A vida digital . São Paulo: Companhia das Letras. 1995. 88 p.

4. OECD Digital Economy Outlook // OECD 15 July 2015. OECD Publishing. 2015.
5. World Bank Group. World Development Report 2016: Digital Dividends. Washington, DC: World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23347> (дата обращения: 01.10.2019).
6. The Boston Consulting Group. Official website. URL: <https://www.bcg.com/> (дата обращения: 30.09.2019).
7. Chourabi J. H., Gil-Garcia R., Pardo T. A., Nam T., Mellouli S., Scholl H. J., Walker S., Naho K. Understanding Smart Cities: An Integrative Framework // 2012 in 45th Hawaii International Conference on System Sciences. 2012. P. 2289–2295. DOI 10.1109/HICSS.2012.615.
8. Hernández-Muñoz J. M. et al. Smart Cities at the Forefront of the Future Internet // Springer Berlin Heidelberg. 2012. P. 447–462.
9. Urban Platforms. URL: <https://eu-smartcities.eu/content/urban-platforms> (дата обращения: 30.09.2019).
10. Kulagina N. A., Lozbinev F. Yu., Kobischanov V. V., Ivkina N. N. Regional Features of Functioning of the Geoinformation Analytical System of Innovative Potential // International Conference on Information Technologies in Business and Industry. 2016.
11. Ernst D. The evolution of a «digital economy»: research issues and policy challenges // URL: <http://www.eastwestcenter.org/publications/evolution-digital-economy-research-issues-and-policy-challenges> (дата обращения: 12.10.2019).

УДК 332.8
DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-74-83

Юмаев Е. А., Спиридонова Т. В., Кузнецова О. П.
Yumaev E. A., Spiridonova T. V., Kuznetsova O. P.

ПОВЫШЕНИЕ ДОСТУПНОСТИ ЖИЛЬЯ ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ ГОРОДА ОМСКА

ACCESSIBILITY INCREASE OF HOUSING FOR POPULATION OF THE CITY OF OMSK

В рамках проведенного исследования были проанализированы и описаны ключевые проблемы повышения доступности жилья в России. Сделан вывод о том, что реализация национального проекта (программы) «Жилье и городская среда» на территории Омска может быть затруднена. Для активизации строительства и обеспечения населения качественным доступным жильем предложено использовать опыт возведения многоквартирных полносборных жилых домов эконом-класса с использованием технологий фирмы Elematic.

As part of the study, the key problems of increasing housing affordability in Russia are analyzed and described. The conclusion that the implementation of the Housing and Urban Environment national project in the territory of Omsk may be difficult, is drawn. It is suggested to use the Elematic precast building technology to activate the construction and provide the population with quality affordable housing.

Ключевые слова: жилищное строительство, национальный проект (программа), многоквартирные дома, жилье эконом-класса.

Keywords: housing construction, national project (program), apartment buildings, low-income housing.

Введение. В соответствии с Указом Президента России В. В. Путина от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (ред. от 19.07.2018) разработан перечень из 12 национальных проектов, соответствующих национальным целям страны, в их числе проект «Жилье и городская среда».

На заседании Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и нацпроектам 24 октября 2018 г. Заместитель Председателя Правительства РФ В. Л. Мутко отметил, что высшим руководством страны поставлена амбициозная цель – ежегодно улучшать жилищные условия не менее чем 5 миллионов семей, для чего планируется активное формирование спроса, доведение ежегодного уровня строительства жилья до 120 миллионов квадратных метров, снижение ставки по ипотечным кредитам до 8 % [1].

Национальный проект «Жилье и городская среда» в свою очередь включает четыре федеральных проекта: «Ипотека», «Жилье», «Формирование комфортной городской среды», «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилого фонда». В рамках проекта «Жилье» все субъекты РФ предоставили в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ перечень земельных участков, пригодных для возведения жилья. В их числе – промышленные зоны и неэффективно используемые участки [2].

Постановка задачи. Успешная реализация национального проекта требует активного вовлечения отечественного бизнеса [3, с. 1]. В 2018 г. отставание ввода жилых домов от плана составило порядка 11 млн кв. м. Отстранение с 1 июля 2019 г. застройщиков от прямого доступа к деньгам дольщиков и неизбежный рост ставок по ипотеке после повышения ключевой ставки Центрального Банка России [4, с. 1] будут препятствовать достижению целей национального проекта «Жилье и городская среда». В 2018 году по предварительной оценке

в России построено 75–76 млн кв. м жилья (по паспорту нацпроекта ввод должен был составить 86 млн кв. м жилья [5]), тогда как годом ранее было введено 79,2 млн кв. м. К 2024 году поставлена задача выйти на 120 млн кв. м жилья, для чего требуется серьезно ускорить строительство многоквартирных домов.

Серьезную озабоченность высказывают члены Российского союза строителей, указывающие на недострой по итогам 2018 г. в объеме 10–11 млн кв. м. жилья. Падение рынка жилья было ожидаемым и среди застройщиков, и среди экспертов. Постоянная смена правил игры на жилищном рынке, многочисленные поправки в закон о долевом строительстве жилья, переход на проектное финансирование уже заставили уйти с рынка десятки застройщиков. Большинство региональных застройщиков завершают имеющиеся проекты в 2018–2019 гг. и не собираются открывать новые. Крупные проекты становятся невыгодными, стоимость жилья может вырасти на 15–20 % на фоне четырехлетнего падения доходов населения [6].

Осенью 2018 года крупнейшие банки повысили ставки по ипотеке. В Сбербанке ипотечная ставка составила до 7,5–7,8 % годовых на новостройки партнеров и до 9,7–10,1 % на готовое жилье при комплексном страховании. В банке ВТБ при наличии комплексного страхования минимальная ставка ипотеки по стандартным программам составила 9,3 % годовых. В банке «Дельтакредит» средние ставки по ипотеке выросли с 10 до 10,5 %, минимальная составила 8,75 %. Снижение ставок по ипотеке, которое предшествовало их росту осенью 2018 г., позволило серьезно нарастить портфель ипотечных кредитов, который на 1 октября 2018 г. составил 6,1 трлн рублей (на 800 млрд рублей больше аналогичного периода 2017 г.). Средневзвешенная ставка ипотечных кредитов в октябре 2018 г. составила 9,41 % годовых [7].

В центре внимания оказалась проблема активного формирования спроса. В одном из своих выступлений министр строительства и жилищно-коммунального хозяйства В. В. Якушев подчеркнул: «Если мы хотим построить этот объем и его еще продать, мы должны стимулировать спрос. Практически все субъекты указывают на то, что это одно из важнейших условий, чтобы достичь результатов» [4, с. 1]. Также эксперты отмечают, что условиями успешной реализации нацпроекта являются: рост реальных доходов граждан; обеспечение темпов роста выше среднемировых; сохранение инфляции на уровне не выше 4 % [8].

Бизнес готов реализовывать крупные инвестпроекты по комплексной жилой застройке территорий в объеме 30,4 трлн руб., но в качестве условия выдвигает субсидирование государством новой огромной жилищной программы, что, по мнению экспертов, вызовет сопротивление Правительства России [9, с. 1].

Таким образом, актуальным является вопрос поиска возможностей, с одной стороны, ускорения темпов ввода жилья (для выхода на 120 млн кв. м нового жилья в год к 2024 г.), в первую очередь многоквартирных жилых домов, а с другой – удешевления каждого готового квадратного метра (для ежегодного улучшения жилищных условий не менее 5 млн семей).

Методология. Методологическая основа проведенного исследования представлена методами научного обобщения, сравнительного анализа, статического анализа, построения рядов динамики, комплексным, системным и ситуационным подходами.

В ходе проведения исследования были использованы труды ученых и специалистов Национального исследовательского Московского государственного строительного университета (г. Москва, Россия), Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета (г. Санкт-Петербург, Россия), Санкт-Петербургского государственного экономического университета (г. Санкт-Петербург, Россия), Казанского государственного архитектурно-строительного университета (г. Казань, Россия), Самарского государственного архитектурно-строительного университета (г. Самара, Россия), акционерного общества «ЦНИИЭП жилища – Институт комплексного проектирования жилых и общественных зданий» (г. Москва, Россия Heriot – Watt University (г. Эдинбург, Великобритания).

Использование материалов официального портала Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, Российского союза строителей, ежедневных общенациональных деловых

вых газет «Ведомости», «Известия», «Коммерсант», информационного агентства РБК позволило расширить представление об изучаемом явлении.

Повышение доступности жилья в России. Рынок жилой недвижимости и его сегменты в России можно охарактеризовать как стихийно развивающиеся. Четкой модели, которая обеспечивала бы пропорциональность развития рынка жилой недвижимости, в пореформенные годы не сформировано [10, с. 46]. За прошедшую с распада СССР четверть века произошел переход от административно-распределительной к рыночной системе. Фактически в современных условиях только такой фактор, как платежеспособность населения, определяет спрос на различные сегменты жилья и в конечном счете организует развитие рынка жилья [11, с. 8]. Реализуемые органами власти меры поддержки, в частности активная господдержка ипотеки с 1997 г., усиливают диспропорциональность рынка жилья, поскольку строительство намного интенсивнее ведется в крупных городах [11, с. 9–10], усугубляя разрыв между крупными городами и всеми остальными населенными пунктами.

В дополнение к отсутствию национальной жилищной стратегии после введения западными странами экономических санкций в отношении России отечественным кредитным учреждениям был закрыт доступ к получению «длинных» кредитов под невысокий процент за рубежом. Соответственно, с 2015 г. возможности крупнейших банков по снижению ставки ипотечного кредита были снижены, та же тенденция характеризовала платежеспособность населения, массовым явлением стали просроченные платежи по ипотечным кредитам [12, с. 261–262]. Рынок недвижимости отреагировал на указанную ситуацию с небольшой поддержкой, количество объектов строительства снизилось к концу 2015 г. Несмотря на увеличение процентных ставок по кредитам, рост инфляции, снижение доходов населения, жилье эконом-класса остается востребованным, а ипотека для многих является единственным путем получения жилья в собственность. Именно этому сегменту жилья российские власти уделяют особое внимание и стремятся не допустить роста цен и снижения его доступности для граждан [12, с. 262–263].

Мировой финансовый кризис 2007–2008 гг. был первым ударом по глобальному рынку недвижимости. Последствия этого кризиса проявляются на рынке жилья последние 10 лет, находят свое выражение в макроэкономической динамике и принимаемых органами власти мерах. Мировой финансовый кризис затронул не только цены на жилье, но все аспекты рынка недвижимости [13, с. 206].

Ключевыми характеристиками жилья эконом-класса (по сравнению с жильем комфорт- и бизнес-класса) являются более низкая стоимость за квадратный метр площади, удаленность от центральной части города, ограниченный набор вариантов планировочных решений [14, с. 200]. Результатом низкого уровня доходов населения и отсутствия развитого рынка дешевого жилья стал рост количества жилья с минимальной площадью квартир. Указанная тенденция приведет к тому, что через 15–20 лет вторичный рынок будет наводнен малогабаритным морально устаревшим жильем [15, с. 49]. Таким образом, несмотря на достигнутые в последние 15 лет успехи по активизации строительства жилья, по-прежнему не удастся достигнуть темпов, позволяющих полностью замещать стареющий и выбывающий из эксплуатации жилищный фонд [15, с. 50].

Отечественные специалисты в числе важнейших выделяют следующие факторы, негативно воздействующие на динамику строительства жилья [16, с. 302–303]:

- низкая доступность жилья, вызванная большим разрывом между доходами населения и стоимостью жилья;
- низкая инвестиционная активность в строительной отрасли;
- дефицит готовых земельных участков под жилищное строительство, обеспеченных всей необходимой инфраструктурой.

Силами одних только частных строительных компаний указанные проблемы не могут быть решены, поэтому активизация строительной отрасли неразрывно связана с оказанием органами власти содействия строительному бизнесу, развитием государственно-частного и муниципально-частного партнерства [17, с. 216–217].

Анализ социально-экономического развития города Омска. Город Омск среди городов-миллионников России занимает последние места. В таблицах 1–4 приведены некоторые показатели развития крупнейших городов за 2015–2017 гг. Москва и Санкт-Петербург не входили в выборку, поскольку являются субъектами РФ, а не муниципальными образованиями. Краснодар, напротив, был включен в выборку, как город, официально преодолевший порог в 1 миллион жителей в 2018 г. (фактически – в 2013 г.) [18].

Таблица 1

**Численность населения и среднемесячная заработная плата
в крупнейших городах России в 2015–2017 гг.**

	Численность населения на конец года, тыс. человек		Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата, руб.		
	2015	2017	2015	2016	2017
Воронеж	1032,4	1047,5	30819,6	32766,8	35202,3
Краснодар	943,8	990,2	38459,2	40230,5	42028,7
Волгоград	1016,1	1013,5	29902,4	32276,3	33718,9
Ростов-на-Дону	1119,9	1130,3	35394,7	38053,8	40556,7
Уфа	1111,0	1120,5	35674,1	39011,4	42312,8
Казань	1217,0	1243,5	34741,0	37757,6	41020,8
Пермь	1041,9	1051,6	36756,3	38900,5	41325,9
Н. Новгород	1275,5	1267,5	36406,8	39360,5	42469,5
Самара	1171,0	1163,4	34234,1	37054,2	39298,9
Екатеринбург	1477,7	1501,7	41477,7	44063,0	47265,6
Челябинск	1192,0	1202,4	32711,0	35213,3	38228,1
Красноярск	1067,9	1091,6	39671,9	41715,3	44384,3
Новосибирск	1584,1	1612,8	37093	39282,9	41884,0
Омск	1178,1	1172,0	31077,4	32861,2	35602,0

Примечание: составлено авторами на основе анализа источников [19, 20].

Таблица 2

Фактические доходы городского бюджета, млн руб.

	2015	2016	2017
Воронеж	15757,1	18037,8	18606,6
Краснодар	22058,7	23283,1	30574,4
Волгоград	17286,9	19797,9	21136,9
Ростов-на-Дону	32878,8	31996,1	33426,1
Уфа	22300,7	22405,7	24233,5
Казань	22121,1	23243,9	22437,6
Пермь	22275,7	24341,5	24160,2
Н. Новгород	24066,5	28429,9	32189,5
Самара	21551,1	23793,2	26353,5
Екатеринбург	32063,7	34492,3	40363,9
Челябинск	28430,6	31040,1	33857,9
Красноярск	24945,7	26121,9	28438,7
Новосибирск	34408,4	34751,1	36742,6
Омск	15439,6	16656,9	15752,9

Примечание: составлено авторами на основе отчетов органов местного самоуправления об исполнении бюджета города за 2015–2017 гг.

Таблица 3

**Инвестиции в основной капитал
в фактически действовавших ценах в 2015–2017 гг., млн руб.**

	2015	2016	2017
Воронеж	63260,8	74447,7	90640,4
Краснодар	96127,1	88435,8	121094,1

Окончание табл. 3

	2015	2016	2017
Волгоград	101042,1	87171,2	93050,9
Ростов-на-Дону	106443,6	118483,4	147306,6
Уфа	97286,8	103457,4	102714,2
Казань	108722,5	113055,0	123292,4
Пермь	117093,3	89328,8	93175,8
Н. Новгород	95743,9	97262,7	96696,2
Самара	87009,8	77823,7	84044,6
Екатеринбург	105644,1	110547,6	127819,3
Челябинск	81851,8	63168,9	52747,4
Красноярск	66542,4	64435,7	83217,7
Новосибирск	77557,5	64301,7	66091,5
Омск	57710,6	54360,2	59797,8

Примечание: составлено авторами на основе анализа источников [19, 20].

Таблица 4

Ввод в действие жилых домов в 2015–2017 гг., тыс. кв. м общей площади

	2015	2016	2017
Воронеж	1039,2	1117,5	1110,4
Краснодар	2009,5	2128,1	2451,1
Волгоград	475,1	407,0	377,7
Ростов-на-Дону	1111,1	1113,2	1118,5
Уфа	824,9	768,6	675,4
Казань	762,0	740,1	804,1
Пермь	565,5	548,2	544,2
Н. Новгород	442,4	453,7	506,1
Самара	831,5	804,5	616,5
Екатеринбург	1196,9	1022,5	1030,0
Челябинск	571,3	558,7	700,5
Красноярск	707,8	922,3	676,9
Новосибирск	1735,6	1527,9	1037,5
Омск	576,5	621,5	323,2

Примечание: составлено авторами на основе анализа источников [19, 20].

Итак, без учета показателей Москвы и Санкт-Петербурга среди 14 крупнейших городов Омск занимает:

- 12-е место по среднемесячной номинальной начисленной заработной плате в 2015–2017 гг.;

- 14-е место по фактическим доходам городского бюджета в 2015–2017 гг.;

- 14-е место по инвестициям в основной капитал в 2015–2016 гг. и 13-е место в 2017 г.;

- 10-е место по вводу в действие жилых домов в 2015–2016 гг. и 14-е в 2017 г.

По результатам исследования бюджетов региональных столиц в 2013–2015 годах «Богатство и самостоятельность – что делает бюджет города устойчивым», проведенного Центром городской экономики ООО «КБ Стрелка», Омск отнесен к категории бедных и самостоятельных региональных центров. В Омске отмечены самые низкие в группе городов-миллионников бюджетные доходы и расходы на душу населения [21].

Уровень цен на рынке жилья города Омска, сложившийся к январю – февралю 2019 г., представлен в табл. 5.

Таблица 5

Средние цены на квартиры в г. Омске в январе 2019 г., руб.

Средняя рыночная стоимость	Первичный и вторичный рынок	Вторичный рынок
Объекта	2 261 540	2 544 529
1-комн. квартира	1 495 000	1 525 714

Окончание табл. 5

Средняя рыночная стоимость	Первичный и вторичный рынок	Вторичный рынок
2-комн. квартира	2 213 580	2 256 597
3-комн. квартира	3 063 770	3 316 903
4-комн. квартира	3 689 370	4 637 834
Квадратного метра	41 384	45 959
1-комн. квартира	41 542	44 620
2-комн. квартира	41 199	44 125
3-комн. квартира	41 415	46 346
4-комн. квартира	40 912	49 534
1 кв. м общей площади жилого помещения по Омской области в I квартале 2019 года (справочно)	36 076	нет данных

Примечание: составлено авторами на основе информации омских риэлтерских компаний.

Даже с учетом возрастающей среднемесячной начисленной заработной платы жителей города Омска может быть сделан вывод о низкой доступности жилья для горожан. Омск относится к числу территорий, в которых решение задач национального проекта (программы) «Жилье и городская среда» может быть затруднено.

Перспективы повышения доступности жилья для населения города Омска. Проблема строительства жилья в городе Омске по-прежнему стоит остро. Закрытие многих железобетонных заводов в Омской области привело к резкому снижению объемов полносборного домостроения и, как следствие, ощутимому увеличению сроков строительства.

В перестроечные и кризисные годы на плаву остались только те предприятия, которые вовремя сориентировались и провели реконструкцию своих производств. Примерами являются отдельные заводы крупнопанельного домостроения, первыми в Омской области освоившие выпуск высокоэффективных трехслойных наружных стеновых панелей. Это позволило организовать 3-сменное производство, в то время как остальные заводы простаивали или работали с 10 %-й загрузкой. Определяющим направлением работы стала нацеленность на снижение стоимости каждого введенного квадратного метра жилья при гарантировании высокого качества.

В рамках сложившихся условий жилищного рынка необходимо формирование кластеров доступного для приобретения населением жилья [14, с. 199]. Перспективным механизмом активизации доступного и комфортного жилья может стать расширение роли индустриального крупнопанельного домостроения [15, с. 53].

В условиях нарастающей экономической нестабильности, кризиса глобализации, санкционного давления на внутренний рынок России, необходимости выполнения Указа Президента России от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в части обеспечения населения качественным и доступным жильем необходимо в рамках импортозамещения внутри страны создавать конкурентное собственное производство строительных материалов. Многие российские производства стройматериалов нуждаются в техническом перевооружении, без чего невозможно решить проблему низкого качества отечественных строительных материалов [12, с. 263].

Привлекательность строительства крупнопанельных домов состоит в более низкой стоимости каждого введенного квадратного метра жилья, в меньшей трудоемкости в сравнении с монолитными и кирпичными многоквартирными домами благодаря применению конструкций повышенной заводской готовности, быстрой возводимости, минимальных расходов на отделочные работы, возможностях использования для возведения домов разной этажности [15, с. 53]. Большинство действующих отечественных заводов крупнопанельного домостроения выпускают устаревшие серии, не отвечающие современным требованиям. Износ технологического оборудования таких предприятий составляет 70–80 %, а сами предприятия нередко мало загружены. Соответственно, на подобных предприятиях выпуск конкурентоспособной продукции объективно невозможен [15, с. 54].

Существующие проекты крупнопанельных домов практически не соответствуют новым стандартам комфортности. В соответствии с международной практикой важнейшей характеристикой, определяющей комфортность жилья, является наличие в квартире общей комнаты площадью более 30 кв. м (в развитых странах Европы и в США она может достигать 100 кв. м), а также спален – по одной на каждого члена семьи. Результаты исследований С. В. Николаева показывают, что с точки зрения плотности застройки, эргономики и видео-экологии, самой эффективной является квартальная «ковровая» застройка средней высотой в 5–7 этажей [22].

Суть запущенного в г. Омске проекта состоит в приобретении современного эффективного технологического оборудования для производства железобетонных конструкций, используемых при строительстве многоквартирных полносборных жилых домов эконом-класса и соответствующих действующим требованиям по теплозащите зданий. Основным поставщиком оборудования выступила фирма «Elematic» (Финляндия) и другие, в том числе отечественные, изготовители. Elematic является ведущим в мире поставщиком технологий по производству сборных железобетонных изделий [23]. В Финляндии 90 % возводимых домов строится с применением подобных панелей и плит.

Специалисты из Финляндии обучают сотрудников омского предприятия, которых на новом производстве было принято более 100 человек. Комплексный подход к решению вопроса снижения себестоимости построенного жилья и повышения его доступности сводится к техническому перевооружению простаивающего в настоящее время (в связи с не востребованностью продукции и несовершенством технологий) завода ЖБИ, расположенного непосредственно рядом с территорией ОАО «ОКСК».

План реализации проекта включал техническое перевооружение формовочного цеха, состоящего из двух промышленных пролетов 18×144 м, с полной заменой морально и физически устаревшего технологического оборудования; переоснащение арматурного участка с приобретением и монтажом специальных станков для домостроения; замену устаревшего, отслужившего более 30 лет, оборудования бетоносмесительного цеха и т. д. Неоспоримым достоинством модернизированного цеха является пристроенный бетоносмесительный цех со складами цемента, галереями заполнителей, наличие которых позволило снизить затраты на строительство склада и смесительного отделения.

Максимальное территориальное приближение нового производства стройматериалов к работающей базе стройиндустрии ОАО «ОКСК» позволило обеспечить его энергетическими ресурсами (пар, вода, сжатый воздух) и сырьевыми материалами.

Из железобетонных изделий в современном жилищном строительстве наиболее востребованы плиты пустотного настила, которые будут производиться в Омске. В большинстве промышленно развитых стран давно используется непрерывное безопалубочное формование изделий. Пустотные плиты имеют четкие геометрические размеры, высокое качество поверхности, и, что особенно важно (в связи с высококачественным уплотнением бетонной смеси и низким содержанием воды), повышенную прочность.

В целях повышения доступности жилья для населения Омска ЗАО Компания «АСК» разработала проект по строительству нового микрорайона «Чередовый» в Ленинском административном округе. Площадь земельного участка составляет 196 га, на которых планируется возведение 1,7 млн кв. м жилья.

Предусмотрено возведение многофункционального торгово-развлекательного центра общей площадью 45 тыс. кв. м с последующим увеличением площадей. В комплексе предполагается размещение продуктового гипермаркета, гипермаркета электроники и других промышленных товаров, хозгруппы, мультиплекса, фитнес-центра, зала аттракционов, боулинга, комплекса бытового обслуживания, взрослого и детского кафе.

В центральной части микрорайона запланировано размещение объектов социальной инфраструктуры:

- средней образовательной школы на 1 400 учащихся;

- детского сада/яслей на 360/240 мест;
- двух встроено-пристроенных детских садов на 70 мест;
- физкультурно-оздоровительного центр.

Ввиду развития ипотечного кредитования интересы потенциальных арендаторов смещаются в сторону приобретения собственного жилья. В то же время квартиры микрорайона «Чередовый» имеют хорошие перспективы в качестве жилья, сдаваемого внаем:

- молодым специалистам (в том числе ПО «Иртыш», Омского завода транспортного машиностроения; соглашения с предприятиями позволят увеличить заполняемость многоквартирных жилых домов арендаторами с возможным последующим выкупом квартир);

- служащим Вооруженных сил РФ (программа «Военная ипотека»; предоставление во временное пользование жилья военнослужащим);

- малообеспеченным семьям и гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий (субсидирование со стороны бюджета города Омска или Омской области в рамках программ по созданию условий для обеспечения граждан доступным и комфортным жильем).

Около половины всех вводимых в эксплуатацию новых квартир приобретаются не с целью проживания, а для дальнейшей сдачи их в аренду [24] (инвестиционные квартиры). Постоянным спросом на аренду пользуются одно- и двухкомнатные квартиры. Основной объем предложений на рынке аренды складывается из объектов эконом-класса. Наиболее широко в этом сегменте представлены «хрущевки» и квартиры «малосемейного типа».

Первая очередь микрорайона «Чередовый» будет включать 6 домов. В соответствии с квартирографией проекта будут построены следующие типы квартир:

- 1-комнатные квартиры площадью 30 кв. метров;
- 1-комнатные квартиры площадью 36 кв. метров;
- 2-комнатные квартиры площадью 50 кв. метров.

Внутренняя отделка помещений будет соответствовать уровню «улучшенный».

По оценкам омских риэлторов, заявленная метражность квартир соответствует реальным финансовым возможностям омичей, а планируемое к возведению жилье будет востребовано жителями Омска.

Здания строятся из панелей, выпускаемых на финской линии Elematic. Такие панели адаптированы к суровым сибирским холодам, соединяются замковым типом (без сварочных работ) с использованием креплений из нержавеющей стали, что делает их долговечными.

В Омске ведется работа по адаптации технологий под каждый конкретный дом. Дома, построенные по такой технологии, могут возводиться на Тюменском Севере. Наружные и внутренние стеновые панели соединяются между собой замковым способом с использованием тросовых петель. В зоне, где находится утеплитель («точка росы»), располагается нержавеющая арматура. Также эти изделия не нуждаются в дополнительной отделке – только шпаклёвка и покраска.

Микрорайон «Чередовый» имеет ряд преимуществ относительно предложений близлежащей локации:

- современный комплекс зданий, привлекательный эстетичный вид застройки;
- новые объекты социальной инфраструктуры;
- перспектива заселения микрорайона молодыми специалистами, создание благоприятного климата за счет «работающей молодежи»;
- набор готовых для проживания квартир без следов износа;
- класс отделки «улучшенный»;
- этажность домов – 5 (невысокая концентрация проживающих);
- средняя этажность обеспечивает достаточность парковочных мест.

В России дома по технологиям компании Elematic уже возводятся в Санкт-Петербурге, Самаре, Петрозаводске. На омском предприятии будут производиться конструкции, предназначенные для использования в температурных режимах до – 50°. По расчетам производителей, за счет внедрения инноваций стоимость квадратного метра в домах, постро-

енных по такой технологии, будет на 20 % ниже средней стоимости за квадратный метр на рынке нового жилья города Омска. По этой причине новые изделия планируется использовать для строительства многоквартирных жилых домов эконом-класса [25].

Заключение. Рассмотренный в статье опыт обеспечения населения города Омска доступным жильем показывает, что добиться снижения себестоимости каждого квадратного метра возможно благодаря развитию собственных производственных мощностей на основе новейших технологий. Соответственно, ключевая роль в решении проблемы строительства доступного жилья в перспективе будет принадлежать крупнейшим строительным холдингам, способным привлечь инвестиции для создания и/или технологического переоснащения производственных мощностей, для покупки новейших технологий и обучения сотрудников. Окупаемость проекта будет тем выше, чем большая площадь жилья будет возведена. Существенную роль играет помощь федеральных и региональных органов власти в строительстве инфраструктуры и социальных объектов для новых микрорайонов. Местные органы власти могут оказать помощь с выделением неиспользуемых земельных участков, близко расположенных к ключевым транспортным развязкам и рабочим местам.

Литература

1. Заседание Совета по Стратегическому развитию и нацпроектам. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/58894> (дата обращения: 20.08.2019).
2. Нацпроект «Жилье и городская среда» рассмотрели в Государственной Думе. URL: <http://duma.gov.ru/news/28415/> (дата обращения: 20.08.2019).
3. Колесников А. Разговорчики в струю. Как Владимир Путин рассказал олигархам то, что они боялись услышать // Коммерсант. 2018. 27 дек. С. 1.
4. Крючкова Е., Сапожков О. Недострой перестроит планы // Коммерсант. 2018. 19 дек. С. 1.
5. Сапожков О. Жилищное строительство завалило нацпроект // Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3834666> (дата обращения: 20.08.2019).
6. Эксперименты на рынке жилья могут привести к сокращению стройки на 50 % // Российский союз строителей. URL: https://omorrss.ru/press-center/novosti/novosti_rss/eksperimenty_na_rynke_zhilya_mogut_privesti_k_sokrashcheniyu_stroyki_na_50/ (дата обращения: 20.08.2019).
7. Терченко Э., Коваль Л. Еще три крупных банка готовы повысить ставки ипотеки // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2018/10/30/785158-ipoteka> (дата обращения: 20.08.2019).
8. Волохина С. Нацпроект «Жилье и городская среда» обойдется почти в 1 трлн рублей // Известия. URL: <https://iz.ru/780648/svetlana-volokhina/natcproekt-zhile-i-gorodskaja-sreda-oboidetsia-pochti-v-1-trln-rublei> (дата обращения: 20.08.2019).
9. Бутрин Д. От частного сердца. В рамках нацпроектов бизнес увлечен субсидиями, многоэтажками и Арктикой // Коммерсант. 2018. 28 ноября. С. 1.
10. Нежникова Е. В. Обоснование организационно-экономического механизма новой стратегии развития жилищного строительства // Недвижимость: экономика и управление. 2016. № 2. С. 46–50.
11. Гареев И. Ф. О необходимости формирования жилищной стратегии в Российской Федерации // Жилищные стратегии. 2015. № 1. С. 7–18.
12. Михалева А. Д. Влияние санкций на рынок жилой недвижимости в России // Вестн. гражданских инженеров. 2015. № 6. С. 260–266.
13. Джонс К. Влияние мирового финансового кризиса на рынок жилья: международный взгляд // Вестн. Томск. гос. архитектурно-строительного ун-та. 2016. № 5. С. 205–214.
14. Воронцова Н. В., Ушанова Н. А. Развитие сектора жилья эконом-класса в условиях повышения его качества и доступности // Вестн. гражданских инженеров. 2016. № 4. С. 199–203.

15. Медяник Ю. В. О перспективах развития рынка жилья эконом-класса // Жилищные стратегии. 2014. № 1. С. 45–60.
16. Нектов В. В., Песоцкая Е. В., Петров А. А., Кощеев В. А. Возможности и пути решения жилищной проблемы в России на основе опыта стран с развитой рыночной экономикой // Вестн. гражданских инженеров. 2016. № 6. С. 302–306.
17. Балабенко Е. В. Необходимость применения государственно-частного и муниципально-частного партнерства в жилищном строительстве // Вестн. гражданских инженеров. 2018. № 4. С. 215–222.
18. Краснодар официально признан городом-миллионником – 16-м в России // РБК. URL: <https://kuban.rbc.ru/krasnodar/freenews/5ba67f309a79472585a28995?from=main> (дата обращения: 20.08.2019).
19. Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. 2016 : стат. сб. М. : Росстат, 2016. 442 с.
20. Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. 2018 : стат. сб. М. : Росстат, 2018. 443 с.
21. Богатство и самостоятельность: что делает бюджет города устойчивым // Бюджеты городов РФ : исследование Strelka KB. URL: <http://citybudget.strelka-kb.com/> (дата обращения: 20.08.2019).
22. Николаев С. В. Обновление жилищного фонда страны на базе крупнопанельного домостроения // Жилищное строительство. 2018. № 3. С. 3–7.
23. Elematic precast technology. Elematic. URL: <https://www.elematic.com/ru/> (дата обращения: 20.08.2019).
24. Гайсумова О. Аренда в Омске переживает кризис // Омскриэлт. URL: <https://omskrielt.com/views/44605/> (дата обращения: 20.08.2019).
25. ОАО «Омский комбинат строительных конструкций»: Новые технологии домостроения // Архитектура и строительство. URL: <http://www.ids55.ru/ais/articles/events/2274--l--r---.html> (дата обращения: 20.08.2019).

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 343.77
DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-84-89

Ершова К. А.
Ershova K. A.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНЫМ ПОСЯГАТЕЛЬСТВАМ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

RELEVANT ISSUES OF COUNTERING CRIMINAL OFFENCE AGAINST NATURAL RESOURCES

В статье исследованы вопросы противодействия преступлениям в экологической сфере. Проанализирована связь экологических преступлений с деяниями, совершаемыми организованными группами и преступными сообществами. Указано на использование юридических лиц при совершении экологических преступлений. Обоснована повышенная опасность подобных преступлений. Сделан вывод о возможности признания организации субъектом уголовной ответственности за совершение экологических преступлений.

The article explores the issues of environmental crimes prevention. The connection of environmental crimes to acts carried by gangs and criminal communities is analyzed. The article indicates the use of legal entities during the commission of environmental crimes. The high danger of such crimes is explained. A conclusion is drawn on the possibility of recognizing the organization as a subject of criminal liability for committing environmental crimes.

Ключевые слова: экологические преступления, юридические лица, организованная преступность.

Keywords: environmental crimes, legal entities, organized crime.

Жизнь человека неразрывно связана с окружающей средой. Человек – часть природы, его здоровье и благополучие зависят от безопасности окружающей среды. Неблагоприятные внешние условия оказывают негативное влияние не только на современное человечество, но и на будущие поколения людей. Ст. 42 Конституции РФ гарантирует право граждан на благоприятную природную среду. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года в п. 24 и 85 устанавливает, что стратегическими целями обеспечения экологической безопасности являются обеспечение рационального природопользования и ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности человека [1]. Казалось бы, окружающая природная среда охраняется на всех уровнях, официальная статистика отмечает снижение числа зарегистрированных преступлений, предусмотренных гл. 26 УК РФ. Согласно данным Министерства внутренних дел Российской Федерации, за последние десять лет пик экологических преступлений пришелся на 2009 год [2]. Количество зарегистрированных преступлений в сфере природопользования с 2009 по 2018 г. уменьшилось практически в два раза (таблица).

Таблица

Количество зарегистрированных экологических преступлений

Год	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Кол-во	46 607	39 155	29 151	27 583	24 728	25 566	24 856	23 688	24 379	23 899

За последние три года (за периоды с января по май) количество зарегистрированных экологических преступлений незначительно снижается: в 2017 г. – 9 321, в 2018 г. – 9 120, в 2019 г. – 9 011 [2].

Несмотря на оптимистичные статистические отчеты, большинство исследователей не согласны с официальной оценкой состояния экологической преступности и указывают, что основной причиной улучшения статистики по совершенным преступлениям является высокая латентность экологических преступлений (стремящаяся к 100 %), причинами которой криминологи называют не только низкий уровень квалификации и технической оснащенности субъектов, уполномоченных заниматься пресечением и расследованием преступлений, посягающих на экологическую безопасность, но и особенность диспозиций статей, затрудняющую работу правоприменителя [3].

Так, М. Ю. Дворецкий и Н. В. Краснослободцева указывают, что «статистические данные свидетельствуют о тенденции устойчивого роста экологических преступлений, ... а латентность экологической преступности, по экспертным оценкам, достигает 95–97 %, особенно в отношении добычи водных биоресурсов, лесопользования» [4, с. 68].

Проблема высокой латентности экологической преступности характерна и для других государств. Согласно исследованиям профессоров М. Х. Матаевой и Н. К. Мукашевой, латентность преступлений в сфере нарушения водного законодательства в Казахстане достигает почти 100 %. В качестве примера они приводят данные о том, что по ст. 281 Уголовного кодекса РК «Загрязнение, засорение и истощение вод» в 2010–2012 гг. не было зарегистрировано ни одного преступления [5].

При этом ущерб от преступной деятельности остается колоссальным, а процент расследованных уголовных дел и вынесенных приговоров остается крайне низким.

Помимо низкой раскрываемости экологических преступлений, условиями, способствующими росту числа экологических преступлений, являются размытые формулировки закона и разъяснений судебной практики. Несоразмерно маленькие санкции не могут обеспечить достижения целей уголовного наказания.

О какой превенции либо восстановлении социальной справедливости может идти речь, если субъекту проще заплатить штраф и продолжить преступную деятельность, чем отказаться от дополнительного дохода.

Экологические преступления совершаются отдельными гражданами, группами лиц по предварительному сговору, организованными группами. Чаще всего к уголовной ответственности привлекают отдельных граждан. Например, за последний год в Свердловской области было вынесено 43 приговора по ч. 2 и ч. 3 ст. 260 УК РФ [6], из них только 7 приговоров в отношении группы лиц по предварительному сговору и ни одного в отношении организованной группы лиц. Такая ситуация характерна и для других регионов. Как указывает И. В. Лавыгина, масштабные незаконные рубки леса осуществляются организованными преступными группами. Несмотря на то, что незаконная рубка лесных насаждений осуществляется организованными группами, к уголовной ответственности привлекается лишь один из исполнителей, при рассмотрении уголовного дела по ст. 260 УК РФ групповой способ зачастую не учитывается [7]. Таким образом осуществляется уход от ответственности большей части преступной группы. Автор статьи справедливо указывает, что незаконные рубки совершаются в целях последующего вывоза древесины за рубеж.

Аналогичного мнения придерживаются В. И. Гладких и А. Н. Сухаренко, делая вывод о высоком уровне криминализации природоресурсных отраслей экономики; по их данным, объем экспорта в Китай некоторых пород ценной древесины в 2004–2011 гг. превысил объем разрешенного лесопользования в 2–4 раза [8, с. 27].

Схожей позиции придерживаются и другие исследователи. Так, В. Зубкова и Н. Соколов указывают: «Практика свидетельствует, что услугами браконьеров в основном пользуются достаточно крупные заготовители и поставщики леса, не желающие тратить свои средства на законную заготовку древесины» [9, с. 52]. Подобная схема возможна только при ор-

ганизации преступной деятельности на высоком уровне: для легализации доходов, заключения договоров необходимы юридические лица различной организационно-правовой формы.

Несмотря на то, что значительный ущерб экологическим правоотношениям наносится организованными группами, к уголовной ответственности привлекаются лишь отдельные граждане, совершающие преступления в личных целях. Организованные масштабные преступления не выявляются, остаются нерасследованными; виновные лица к ответственности не привлекаются.

И. В. Лавыгина в своей работе [7] исследует преступление, предусмотренное ст. 260 УК РФ. Между тем организованные преступные группы посягают и на другие предметы экологических правоотношений.

Ситуация, сходная с незаконными рубками, складывается в сфере посягательства на иные биологические ресурсы. В. А. Кондрашина, исследуя проблему браконьерства, указывает: «браконьерство в Российской Федерации уже давно приобрело характер организованной преступной деятельности, нередко осуществляемой должностными лицами с использованием служебного положения, коррумпированных связей, с применением современных промысловых орудий лова и других технических средств» [10, с. 27]. Аналогичной позиции придерживается О. В. Хренков: «по оценкам экспертов ... стоимость водных биологических ресурсов, незаконно перемещенных с 1999 по 2013 гг. из РФ в Японию, Китай, США, Норвегию, превышает 14 млрд долларов США Основная масса лиц, привлеченных к уголовной ответственности за незаконную добычу водных биологических ресурсов – местные жители, совершающие одиночные преступления» [3, с. 16]. По мнению О. В. Хренкова, проблему незаконной добычи и перемещения через государственную границу водных биологических ресурсов, добываемых в особо крупном размере, можно решить при признании организации субъектом преступления, предусмотренного ст. 256 УК РФ. При этом деяние юридического лица следует признавать преступным, если есть все признаки объективной стороны состава преступления. Вину, по мнению автора, следует устанавливать тем же способом, что и в административном праве [3].

Таким образом, экологические преступления совершаются организованными группами. Организованные группы, осуществляющие противоправное изъятие природных ресурсов, являются первым звеном в цепочке взаимосвязанных преступлений. Второй этап преступной деятельности заключается в незаконном перемещении природных ресурсов через государственную границу России. В дальнейшем природные ресурсы реализуются на территории других государств. Полученные средства легализуются. Юридические лица используются в перемещении и продаже незаконно приобретенных природных ресурсов. Легализация доходов, полученных в результате реализации данных ресурсов, также происходит посредством организаций.

Официальные лица не указывают проблему, неоднократно поднимавшуюся наукой, – проблему совершения экологических преступлений организованными группами и преступными сообществами. С целью обогащения подобные организованные группы занимаются незаконным изъятием природных ресурсов в промышленных масштабах. Полученные ресурсы перемещаются через государственную границу России, продаются зарубежным компаниям, полученные средства легализуются.

Преступления, предусмотренные ст. 256, 258, 260 УК РФ, являются посягательствами на экологическую безопасность, связанными с противоправным изъятием природных ресурсов. Указанные преступления чаще всего совершаются с корыстным мотивом. Само по себе приобретение природных ресурсов преступным путем зачастую является лишь промежуточным этапом. Действия виновных лиц направлены на сбыт природных ресурсов, в результате чего приобретается материальная выгода, получение которой и является конечной целью совершения преступления. При совершении экологических преступлений виновные лица не платят налоги и лицензионные сборы, наносят таким образом урон государству как в виде прямого ущерба – количественного снижения природных ресурсов, так и в виде упущенной

выгоды – непоступления средств в бюджет. В большинстве же случаев добавляется полное разрушение мест обитания фауны, в том числе находящейся на грани исчезновения из-за нарушения технических регламентов и условий хозяйственной деятельности. Подобную деятельность в крупных масштабах осуществляют организованные преступные группы и организованные преступные сообщества. При этом, если указанная группа или сообщество совершают преступления, предусмотренные особо квалифицированными составами ст. 258.1 УК РФ или 260 УК РФ, при наличии признаков, закрепленных в ч. 4 ст. 35 УК РФ, возможна дополнительная квалификация по ст. 210 УК РФ, что соответствует качественным и количественным признакам общественной опасности посягательства на природные ресурсы, совершенного в особо крупном размере устойчивой, структурированной группой.

Вместе с тем преступления, предусмотренные всеми частями ст. 256 УК и 258 УК РФ, не относятся к категориям тяжких. Следовательно, даже если они совершаются преступной организацией, соответствующей признакам организованного преступного сообщества, невозможно дополнительное применение ст. 210 УК РФ, так как преступления, ради которых создается преступное сообщество, не отнесены к категории тяжких либо особо тяжких, в связи с чем утрачивается один из обязательных признаков преступления, предусмотренного ст. 210 УК РФ. Таким образом, несмотря на колоссальный ущерб водным биологическим ресурсам, причиняемый преступлениями, совершаемыми хорошо организованными структурированными группами, о котором ранее писалось в настоящей работе, исключается дополнительная квалификация по ст. 210 УК РФ. Помимо этого, как справедливо указывает О. Л. Дубовик, браконьерство нередко сопряжено с применением насилия в отношении лиц, в чьи обязанности входит охрана компонентов окружающей природной среды [11, с. 58], что также повышает степень общественной опасности деяния и влечет необходимость изменения категории преступлений, предусмотренных квалифицированными и особо квалифицированными составами ст. 256 и 258 УК РФ. В итоге наказуемость деяния оказывается несоразмерно ниже характера и степени его общественной опасности. Сложно не согласиться с мнением профессоров И. Я. Козаченко и Р. Д. Шарапова о необходимости изменения категории экологических преступлений, особенно применительно к групповой деятельности и использованию юридических лиц [12]. Целесообразно внести статьи, устанавливающие ответственность за экологические преступления, в перечень деяний, за совершение которых применяется конфискация доходов, полученных в результате преступной деятельности.

Юридические лица активно используются в совершении преступлений экономической и экологической направленности. Объективная сторона деяний чаще всего выполняется организациями. А. М. Максимов и М. Л. Прохорова, исследуя проблемы браконьерства, пришли к выводу, что наибольшую опасность представляет организованное браконьерство и контрабанда природных ресурсов [13]. Данные преступления с учетом высокой степени организации и транснационального характера совершаются организованными преступными группами и преступными сообществами с использованием юридических лиц. При этом к ответственности в большинстве случаев привлекаются рядовые исполнители. Руководитель юридического лица может быть привлечен к ответственности в исключительных случаях. Организатор преступной группы, как и юридическое лицо, осуществляющее деятельность с нарушением правил экологического законодательства, остается безнаказанным. Таким образом, организации решают корпоративные задачи преступными способами. В самом худшем для них случае к уголовной ответственности будет привлечен один из директоров, само юридическое лицо избежит ответственности и продолжит дальнейшую деятельность противоправными методами.

Проблемы незаконной добычи в больших объемах характерны и для водных биологических ресурсов. В Японском море незаконной добычей камчатского краба и иных биологических ресурсов занимаются как организованные группы, состоящие из граждан Российской Федерации, так и организованные преступные группы, состоящие из граждан других государств.

Незаконная добыча природных ресурсов чаще всего осуществляется организованными межнациональными группами под нейтральными флагами. В случае задержания судна браконьеров единственным формальным виновным становится капитан судна. Причем, как указывает О. В. Хренков, риск задержания рассматривается как нормальное явление при данной деятельности и, как правило, дополнительно оплачивается. Ни команда, ни наниматель капитана, который чаще всего является юридическим лицом, ответственности не подлежат. В результате исключается как квалификация совершения преступления групповым способом, так и возможность привлечь организатора преступления [3].

Незаконная добыча природных ресурсов является первым преступлением в цепочке организованной преступной деятельности. Полученный ресурс необходимо передать покупателям, а полученные средства легализовать. Чаще всего покупатель и контрагент преступных посягательств на природные ресурсы являются корпорацией, осуществляющей деятельность на территории соседнего государства. Последующие действия, направленные на незаконную продажу биологических ресурсов, полученных преступным путем, чаще всего осуществляются на территории иностранного государства. Для незаконного перемещения природных ресурсов через государственную границу РФ и их последующей продажи используются юридические лица. Организации также используются для легализации средств, полученных в результате совершения экологических преступлений. Таким образом, без привлечения к преступной деятельности организаций первичные преступления – посягательства на природные ресурсы – теряют смысл.

В настоящее время уголовной ответственности подлежат только физические лица. Привлечение к уголовной ответственности руководителя не способно прекратить преступную деятельность организации, особенно в тех случаях, когда основная цель деятельности организации – участие в противоправных действиях. Руководитель организации (чаще всего номинальный) даже будучи привлеченным к уголовной ответственности, замещается иным физическим лицом, преступная деятельность организации продолжается.

Гражданская, административная, иные формы правовой ответственности не эффективны при пресечении преступлений, совершаемых организациями. Причины видятся в несоизмеренно низких санкциях, сложности приостановления либо запрета деятельности организаций; невозможности применения конфискации имущества даже в тех случаях, когда удастся доказать преступность его происхождения. Пока к уголовной ответственности привлекается только физическое лицо, иные меры уголовно-правового характера могут быть применены только к нему. Юридическое лицо и его руководитель – разные субъекты ответственности в гражданском и административном праве. В современном уголовном праве организация может быть лишь потерпевшим либо средством совершения преступления. Таким образом, на нее не могут быть возложены обязанности совершения действия, в том числе компенсационного характера, в связи с совершенным преступлением.

Иная проблема связана с процессуальными моментами. Полноценное дознание по большинству дел об экологических правонарушениях не проводится, оперативно-розыскные мероприятия и полноценное следствие предусмотрены законом далеко не по всем преступлениям. И если по квалифицированным составам ст. 250–252 УК РФ, 258.1 УК РФ возможно предварительное расследование в форме следствия, то по всем частям ст. 256, 258 УК РФ, в соответствии со ст. 150 УПК РФ, проводится дознание, что с учетом сжатых сроков расследования вызывает затруднение в установлении признаков экологического преступления и приводит к невозможности доказать как наличие самого противоправного деяния, так и причастность к нему конкретных физических и юридических лиц. Как следствие, большинство противоправных действий, посягающих на экологические отношения, остаются безнаказанными, что подтверждается приведенной ранее статистикой о низком уровне зарегистрированных и расследованных преступлений в сфере экологии с одновременным ухудшением состояния природной среды. На это неоднократно указывали исследователи [11, 7].

В случае привлечения к уголовной ответственности организации и последующей невозможности распорядиться имуществом, полученным преступным путем, и легализовать его, экологические преступления теряют смысл. Введение уголовной ответственности юридических лиц не сможет предотвратить все экологические преступления. Тем не менее признание юридического лица субъектом преступления и уголовной ответственности позволит снизить количество совершаемых преступлений в сфере природопользования.

Литература

1. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Министерство внутренних дел РФ : офиц. сайт URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics> (дата обращения: 27.06.2019).
3. Хренков О. В. Проблемы правоохранительной деятельности в сфере незаконного оборота водных биологических ресурсов // Рос. судья. 2017. № 6. С. 15–18.
4. Дворецкий М., Краснослободцева Н. Проблемные аспекты борьбы с экологическими преступлениями: вопросы теории и правоприменительной практики // Рос. юстиция. 2013. № 5. С. 68–70.
5. Матаева М. Х., Мукашева Н. К. К вопросу о решении экокriminalогических задач в контексте реализации права граждан на благоприятную окружающую среду // Криминол. журн. Байкал. гос. ун-та экономики и права. 2014. № 1. С. 135–143.
6. Справочная система ГАС «Правосудие». URL: <https://bsr1.sudrf.ru/bigs/portal.html> (дата обращения: 19.04.2018).
7. Лавыгина И. В. Организованные формы незаконной рубки лесных насаждений // Криминол. журн. Байкал. гос. ун-та экономики и права. 2013. № 3. С. 135–142.
8. Гладких В. И., Сухаренко А. И. Экономическая преступность как угроза региональной безопасности (на примере Дальнего Востока) // Рос. следователь. 2015. № 12. С. 26–31.
9. Зубкова В., Соколов Н. Проблемы применения законодательства о незаконной порубке лесных насаждений по УК РФ // Уголов. право. 2007. № 2. С. 50–54.
10. Кондрашина В. А. К вопросу о несовершенстве правового механизма защиты от незаконной добычи (вылова) водных биологических ресурсов // Криминол. журн. Байкал. гос. ун-та экономики и права. 2008. № 4. С. 27–30.
11. Дубовик О. Л. Квалифицирующие признаки экологических преступлений по УК РФ // Союз криминалистов и криминологов. 2019. № 1. С. 55–62.
12. Козаченко И. Я., Шарапов Р. Д. Международные стандарты экологической безопасности на региональном и национальном уровнях. Экология и уголовное право: поиск гармонии : материалы Междунар. науч.-практич. конф., посвященной подготовке XXII олимпийских зимних и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи. (Геленджик 6-9 октября 2011 г.). Краснодар : Изд-во «ЭДВИ», 2011. С. 128–152.
13. Максимов А. М., Прохорова М. Л. Вопросы обеспечения безопасности животного мира в Указе Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Теория и практика обществ. развития. 2018. № 7 (125). С. 82–87.

УДК 343.13
DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-90-97

Максуров А. А.
Maksurov A. A.

**РАЗРЕШЕНИЕ СУДОМ ХОДАТАЙСТВ СЛЕДОВАТЕЛЯ
КАК ФОРМА СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ НА ДОСУДЕБНОЙ СТАДИИ
УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА**

**COURT RESOLUTION OF INVESTIGATOR'S PETITIONS
AS FORM OF JUDICIAL CONTROL AT PRE-TRIAL STAGE
OF CRIMINAL PROCEDURE**

В статье проанализированы проблемы одной из форм судебного контроля на досудебной стадии уголовного процесса – разрешения ходатайств следователя. Судебный контроль рассмотрен как особая разновидность государственной контрольной деятельности.

The article describes the problems of determining judicial control at the pre-trial stage of the criminal procedure, in particular, the resolution of investigator's petitions. In this case, judicial control is considered as a special type of state control activity.

Ключевые слова: суд, контроль, досудебная стадия, уголовный процесс, юридическая деятельность.

Keywords: court, control, pre-trial stage, criminal procedure, legal activity.

Санкционирование судом производства тех или иных следственных действий является одной из наиболее значимых форм судебного контроля.

Полномочия суда по санкционированию в самом общем виде перечислены в ст. 29 УПК РФ, которая сформулирована в достаточно императивном тоне – с указанием на то, что только суд правомочен принимать такие решения.

Нет особого смысла перечислять все указанные полномочия суда, так как основные мы рассмотрим далее; к тому же нас больше интересует то общее, что можно выделить в вопросах судебного санкционирования на досудебной стадии уголовного процесса.

К числу наиболее «популярных» (с точки зрения судебной статистики) полномочий относим сначала «традиционные» виды.

Прежде всего, это производство обыска и (или) выемки в жилище (п. 5 и п. 2 ст. 29 УПК РФ) или же производство осмотра жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц (п. 4 и п. 2 ст. 29 УПК РФ).

Статистика Верховного Суда РФ свидетельствует о том, что как количество обращений в суды по указанным выше вопросам, так и количество удовлетворенных судом ходатайств имеют незначительную тенденцию к увеличению за последние пять лет [1], что, с одной стороны, возможно, связано с активизацией работы правоохранительной системы, стремящейся в борьбе с преступностью использовать весь арсенал предоставленных ей законом правовых средств, а с другой – с такими негативными явлениями в правоохранительной практике, как стремление производством обыска в жилище или его осмотром оказать дополнительное давление на лиц, попавших в круг интересов правоохранительных органов по конкретному делу (когда обыск проводится в жилище, явно не имеющем никаких следов предполагаемого преступника), либо желание улучшить собственную статистику возможным выявлением и раскрытием (в результате обыска) каких-либо незначительных преступлений (например, ненадлежащего хранения боеприпасов (патронов) или кухонных ножей, подпадающих под понятие «холодное оружие» по своим характеристикам).

Для того, чтобы иметь общее представление о нагрузке на судей по такой категории дел и об удельном «весе» данной категории дел среди других вопросов санкционирования, приведем текущие абсолютные цифры.

Так, в 2018 году судами Российской Федерации рассмотрено 126 838 ходатайств о производстве обыска или выемки в жилище, из которых удовлетворено 120 682; за тот же период судами рассмотрено 62 598 ходатайств о производстве осмотра жилища без согласия проживающих там лиц, из которых удовлетворено 60 022 [1].

Разберем этот вопрос подробнее. Ограничение права на жилище в своем санкционировании отнесено к компетенции суда потому, что относится к значимым конституционным правам личности.

Следует отметить, что в тексте самой Конституции РФ говорится именно о неприкосновенности жилища, а это представляется нам более широким понятием, чем понятие «жилое помещение», которое определено отраслевым законодательством. Видимо, соотношение данных понятий можно рассматривать как отношение рода к виду. Из указанного следует вывод о том, что само по себе сужение или иное ограничительное понимание категории «жилище» в судебной практике по уголовным делам уже потенциально может нарушать права граждан.

Положение усугубляется еще и тем очевидным обстоятельством, что в различных отраслях отечественного права нет единства понимания содержания понятий «жилище» и «жилое помещение», которые иногда расцениваются как равнозначные, а иногда как различающиеся категории.

Например, существует режим так называемой «самовольной постройки», которая, в силу ст. 222 ГК РФ, может быть «полноценным» жилым домом, объектом, используемым для проживания, хотя и возведенным без получения соответствующих разрешений в установленном для этого законом порядке.

Судебное санкционирование о снятии неприкосновенности с такого рода объекта представляется достаточно спорным. Фактически домовладение существует и, возможно, даже используется для реального проживания людей. С другой стороны, с точки зрения признания государством права собственности на недвижимое имущество, данное строение не зарегистрировано как объект права собственности с указанием на его «жилое» предназначение; у него, с точки зрения гражданского права, отсутствует собственник, а с позиции административного права – адрес.

При этом такие ситуации достаточно часты на территориях сельской местности, где возведенные сооружения годами являются временными, а права на них могут быть не зарегистрированы и десятки лет.

Полагаем, что в данном конкретном случае все-таки целесообразнее предусмотреть дополнительные гарантии соблюдения конституционных прав граждан на неприкосновенность жилища.

Понятие жилого помещения определяется жилищным правом, которое предоставляет нам сущностные характеристики жилого помещения в ст. 15 и ст. 16 Жилищного Кодекса РФ. К числу таких характеристик жилищный закон относит: изолированность жилого помещения, его пригодность для постоянного (вне зависимости от сезона) проживания, соответствие стандартам жилья, его предназначенность для проживания граждан, которые в процессе проживания могут удовлетворять бытовые и иные нужды. Лишь при наличии этих условий помещение можно считать жилым.

Таким образом, в жилищном законодательстве нет указания, что такого рода помещение обязательно должно входить в соответствующий жилой фонд. Более того, специалисты отмечают, что даже само по себе принятие решения о признании жилого помещения непригодным для проживания (например, в случае его аварийности, износа) не влечет утрату им статуса жилища, в связи с чем, пока в нем фактически проживают люди, оно остается жилым, и при совершении следственных действий здесь также должны быть соблюдены правила о неприкосновенности жилища [2].

Несколько иначе к вопросу относится уголовный закон: из примечания к ст. 139 УК РФ следует, что под жилищем необходимо понимать объект либо прямо определенный как «постоянное жилье», а именно индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, входящий в жилищный фонд и пригодный для постоянного или временного проживания, либо иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, но предназначенное для временного проживания.

Если проводить сравнение с пониманием жилья в жилищном законодательстве, то мы установим два существенных момента. Во-первых, уголовный закон упоминает лишь об одном из видов объектов, предусмотренных ст. 16 ЖК РФ, – об индивидуальном жилом доме, не указывая нам на иные возможные разновидности жилого помещения – квартиру или комнату. Во-вторых, по сути, уголовный закон относит к жилому любое помещение, которое хотя бы предназначено для временного проживания в нем граждан.

Еще шире рассматривает вопрос уголовно-процессуальный закон: на основании п. 10 ст. 5 УПК РФ жилище – это индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение (независимо от формы собственности), входящее в жилищный фонд и используемое для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, но используемое для временного проживания.

В таком определении органично совмещены позиции иного отраслевого законодательства: во-первых, полностью перечислены виды жилых помещений, как их предусматривает жилищный закон, и, во-вторых, приоритет отдается самому факту проживания в помещении (в том числе и временному), а не его изначальному или последующему назначению, вхождению в жилой фонд, регистрации самого объекта и прав на него, наличию почтового адреса и пр.

Соответственно, гарантии неприкосновенности жилища должны распространяться на самовольно возведенное строение, недостроенное строение, временное сооружение, например, «вагончик», если в нем реально проживают люди.

В этой связи на практике возникают две проблемы. Во-первых, в отличие от уголовно-процессуального закона, в законодательстве об оперативно-розыскной деятельности понятие «жилище» в его предназначении данной разновидности отраслевого законодательства отсутствует. В этой связи, мы полагаем, что сами по себе гарантии при ограничении прав на неприкосновенность жилища в оперативно-розыскной деятельности не должны быть меньшими, чем при производстве следственных действий в соответствии с УПК РФ.

Мы предлагаем дополнить ст. 6 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» [3] примечанием № 1, в котором указать, что «понятие жилого помещения в целях настоящего Федерального закона определяется по правилам п. 10 ст. 5 Уголовно-процессуального Кодекса Российской Федерации».

Во-вторых, проблему для обеспечения прав на неприкосновенность жилища и соблюдения всех необходимых гарантий при его ограничении представляет неопределенность статуса апарт-отелей как разновидности жилья.

Апарт-отели, безусловно, являются отдельным изолированным помещением, но не указаны в качестве жилого помещения в ст. 16 ЖК РФ, хотя в реальности апарт-отели используются именно для постоянного проживания [4]. Более того, в мегаполисах это самый распространенный тип вводимого в оборот жилья; пик введения в эксплуатацию апарт-отелей, пришелся на 2014 год, когда, например, только в Москве было возведено около 2 млн кв. м апарт-отелей, а с позиции объемов продаж апарт-отели составили порядка 40 % [5]. Соответственно, давно назрела необходимость придания апарт-отелям статуса жилого помещения в силу закона.

Мы полагаем, что проблема может быть решена одним из двух возможных путей:

- во-первых, возможно дополнить п. 1 ст. 16 Жилищного Кодекса РФ [6] подпунктом четвертым, указав, что к жилым помещениям относятся в числе прочего и апарт-отели;

- во-вторых, не исключается уточнение п. 10 ст. 5 УПК РФ указанием: «включая апартаменты».

Таким образом, правильное понимание термина «жилище» как юридической уголовно-процессуальной категории будет иметь большое значение для обеспечения конституционных прав граждан на неприкосновенность жилища, их законного судебного и внесудебного ограничения.

Анализ судебной практики по данной категории дел (дела, связанные с обжалованием обыска в жилище, осмотра жилища, выемки) традиционно касается двух моментов: наличия самих оснований для производства обыска (а при его санкционировании постфактум – вопроса о безотлагательности, не дающей возможности получить соответствующую санкцию суда в обычном порядке) и самого порядка проведения обыска, что относится уже к рассмотрению судом жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ.

Суды почти никогда не вмешиваются в вопрос о наличии у органа расследования оснований для производства обыска занимаемых жилых помещений в отношении лиц, привлекаемых к уголовной ответственности, и членов их семей. Об этом свидетельствует и приведенная нами выше статистика: в 2018 году суды санкционировали производство обыска более чем в 95 % случаев. Исследования иных 5 % дел показывают, что отказы касаются, как правило, ситуаций, когда обыск проводится у свидетеля, даже потенциально не имеющего в будущем статуса подозреваемого (обвиняемого), у специального субъекта (адвоката, следователя, прокурора, судьи, депутата), а также иных нетипичных случаев.

Среди существенных недостатков последующего санкционирования (то есть одобрения ранее проведенного обыска постфактум) производства обыска в жилище мы видим два момента.

Во-первых, суды, соглашаясь с правомерностью производства обыска, как правило, никак не обосновывают его безотлагательность, просто констатируя это обстоятельство как данность, хотя должна иметь место реальная угроза как основание для безотлагательных мер. Во-вторых, не принимаются во внимание доводы заявителей о том, что следователь должен был при производстве обыска конкретизировать, какие орудия, предметы и средства совершения преступления должны были быть выданы перед проведением обыска, чем нарушено право обыскиваемых на добровольную выдачу [7].

Указанное приводит к практике, когда обыски без судебного санкционирования производятся в дневное время в рабочие дни суда при отсутствии ситуации преследования преступника, по делам о преступлениях средней тяжести и т. п. Причем по делам о преступлениях о причинении вреда жизни или здоровью могут быть изъяты денежные средства и ценные вещи, никак не относящиеся к предмету доказывания.

В современных условиях обыск является попыткой как дополнительного давления на участника процесса в целях получения от него нужных следствию показаний, так и воспрепятствования адекватной защите лица (например, в случае изъятия хранимых дома денежных сумм при отсутствии денежных средств во вкладах может сложиться ситуация невозможности оплаты услуг адвоката).

По данной категории дел суды зачастую не стремятся как можно быстрее и эффективнее рассмотреть жалобу в порядке ст. 125 УПК РФ, в результате чего, вследствие изменения обстановки, права заявителя остаются незащищенными, причем это касается и осмотра жилища без разрешения проживающего в нем лица или собственника жилого помещения.

Так, например, следователь без оснований проник в жилое помещение и провел осмотр жилища без разрешения проживающего в нем лица или собственника жилого помещения, а также в их отсутствие без постановления следователя и без решения суда, вынесенного в порядке ч. 5 ст. 165 УПК РФ. Более того, после проведения осмотра следователь не обеспечил сохранность оставшегося в комнате гражданина имущества, допустив в течение, по меньшей мере, шести месяцев свободный доступ в данное помещение любых лиц, чем причинил ущерб (пропали вещи, паспорт и другие личные документы). Следователь мотивировал свои действия неотложностью, преследованием преступника, который, по его предположению, мог находить-

ся в комнате, уже имевшимся в комнату свободным доступом, так как замок был сорван, а также указал на формальное соблюдение норм УПК РФ, так как при осмотре жилища присутствовали понятые. То есть, следователь вел единый протокол осмотра места происшествия (нежилого помещения, не имеющего отношения к заявителю), а затем, действуя в рамках первоначального следственного действия, переместился с понятыми в открытую комнату общежития.

Суд первой инстанции отказал в принятии жалобы представителя проживающего в жилом помещении лица к рассмотрению, указав, что действия следователя по проведению осмотра места происшествия и протокол осмотра не относятся к действиям и решениям, подлежащим обжалованию в порядке ст. 125 УПК РФ, и осуществление судебного контроля будет противоречить закону и приведет к предрешению судом вопросов, которые могут стать предметом судебного разбирательства. Суд апелляционной инстанции указал, что нижестоящий суд не исследовал документы, представленные для индивидуализации правового статуса комнаты.

Однако на момент рассмотрения апелляционной жалобы предварительное расследование по уголовному делу в отношении самого заявителя было завершено, и дело уже находилось в производстве суда, в связи с чем жалоба заявителя на незаконные действия по проведению осмотра места происшествия и протокол осмотра места происшествия не могут быть приняты к производству суда в порядке ст. 125 УПК РФ, поэтому в принятии жалобы к производству должно быть отказано [8].

Анализ судебной практики по жалобам в отношении самого порядка проведения обыска не выявил каких-либо стандартных случаев, подлежащих обобщению и реагированию на них в виде изменений уголовно-процессуального или иного законодательства, а также путем судебного толкования той или иной нормы вышестоящими судебными инстанциями.

В основном выявлены следующие нарушения:

- следователи не разъясняют права лицам, жилище которых обыскивается;
- следователи ищут и изымают предметы, в том числе не имеющие отношения к делу;
- понятые заинтересованы в результатах следственного действия (так или иначе связаны с сотрудниками полиции, следователем) или не контролируют весь ход обыска (осмотра) в жилище;
- неправомерные действия следователя (подбросил доказательства обвинения, украл что-то ценное).

Между тем практика показывает, что суды полагают, что для доказывания фактического разъяснения прав вполне достаточно одной отметки в протоколе, лучше, если имеются и подписи понятых. При этом суды, к сожалению, безосновательно поддерживают презумпцию правомерности действий следователя и часто стараются «легализовать» его действия рассуждениями, например, такого типа: нельзя говорить о том, что права не разъяснены, если лицо, жилище которого обыскивается, воспользовалось каким-либо своим правом, в частности, заявило ходатайство в самом протоколе обыска.

К сожалению, гораздо большей проблемой является отсутствие связи между тем, что следователь ищет (в том числе, предлагает выдать добровольно), и реально изымаемыми предметами. Например, имеют место случаи изъятия денежных средств по делам о причинении вреда здоровью, половых преступлений и т. п.

Полагаем, что уголовно-процессуальный закон в данном случае не получится освободить от оценочных категорий, однако Верховный Суд Российской Федерации в своих руководящих разъяснениях должен требовать от нижестоящих судов указания на конкретные изымаемые виды объектов, например, носители информации, документы и пр. Изъятие иных предметов следует признавать незаконным.

При рассмотрении вопроса о полноте участия в следственном действии понятых и их незаинтересованности Верховный Суд РФ также должен ориентировать нижестоящие суды на вызов и допрос понятых непосредственно при рассмотрении жалобы в порядке ст. 125 УПК РФ: на практике при наличии в жалобе такого довода сам следователь, то есть лицо, действия которого и обжалуются, допрашивает понятых в качестве свидетелей и приобщает копии протоколов допросов к судебному делу.

В отношении предполагаемых неправомерных действий следователя, имеющих отдельные признаки уголовно-наказуемого деяния, мы полагаем совершенно правильным исключение такого рода доводов (жалоб) из числа рассматриваемых в порядке ст. 125 УПК РФ; они должны рассматриваться компетентным органом исключительно в порядке ст. 144–145 УПК РФ.

Среди других наиболее популярных санкционируемых судом следственных действий можно указать контроль телефонных соединений между абонентами: в 2018 году в суды поступило 250 921 такое ходатайство, из которых было удовлетворено 242 720 [1]. Наверное, здесь присутствует и некоторая «дань моде»: такого рода информация вполне может иметь значение для производства оперативно-розыскных мероприятий (установление круга общения того или иного лица), но вряд ли может быть так массово востребована в рамках расследования уголовного дела.

Также в рамках оперативно-розыскной деятельности осуществляется и контроль телефонных переговоров (58 793 ходатайства в 2018 году, из которых удовлетворено судами 57 135 ходатайств) [1].

Столь значительное вмешательство государства в частную жизнь российских граждан позволяет отдельным политическим деятелям говорить о торжестве в России «полицейского государства». Так ли это на самом деле – вопрос, относящийся к области политики, а не юриспруденции, однако нельзя обойти вниманием такой, например, факт, что в США, где контроль телефонных переговоров используется очень часто, судьи за то же время в абсолютных цифрах выдали в 204 (!) раза меньше разрешений, чем российские судьи [9], при том что численность населения США в 2,27 раза больше, чем численность россиян [10].

Еще одним достаточно «популярным» санкционируемым судом следственным действием является производство выемки предметов и документов, содержащих информацию о вкладах и счетах в банках и иных кредитных организациях (п. 7 ч. 2 ст. 29 УПК РФ): в 2018 году суды рассмотрели 65 034 таких ходатайств, из которых 62 678 удовлетворили.

В силу ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 29.05.2019) «О банках и банковской деятельности» [11] кредитная организация – юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка Российской Федерации (Банка России) – имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные настоящим Федеральным законом. Кредитная организация образуется на основе любой формы собственности как хозяйственное общество. Она может быть банком и небанковской кредитной организацией.

Между тем в настоящее время в современных макроэкономических условиях появились такие виды кредитования как кредитные союзы, кассы взаимопомощи и т. п., не всегда образуемые в форме хозяйственных обществ и нуждающиеся в лицензии Банка России. При профессиональных союзах, которые не являются юридическими лицами, не запрещено даже создание касс взаимных взносов. Существуют паевые инвестиционные фонды. Имеются инвестиционные фонды, куда вообще вносятся не денежные средства, а имущественные права, например, права в сфере результатов интеллектуальной деятельности, право аренды и пр.

Соответственно, информация о частных лицах в указанных случаях также подлежит защите, а ее получение – судебному санкционированию, в связи с чем круг источников информации, указанных в п. 7 ч. 2 ст. 29 УПК РФ, должен быть увеличен, причем в законодательном порядке, так как Верховный Суд РФ не вправе будет распространить требования, предъявляемые уголовно-процессуальным законом к получению сведений из кредитных организаций, на другие виды организаций, расширив тем самым объем понятия «кредитная организация» заведомо неверно в сравнении с банковским законодательством.

В этой связи показательна практика рассмотрения жалоб на арест имущества участников дела, хотя сам по себе арест и не относится к следственным действиям. Здесь мы значительных проблем, требующих именно научного анализа, не обнаружили, однако, к сожалению, у судов нередко усматривается явный обвинительный уклон.

Так, у предпринимателя, подозреваемой в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 258.1. УК РФ (незаконные добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации), был арестован автомобиль «Toyota Aqua». Из обстоятельств дела усматривается, что предприниматель длительное время имеет статус подозреваемой, ущерб от инкриминируемого ей деяния в конкретной сумме не установлен, автомобиль принадлежит другому лицу (это не оспаривается органом расследования), подозреваемая использует его по доверенности в рамках своей предпринимательской деятельности.

По нашему мнению, в этой ситуации суд необоснованно отказал в отмене ареста на автомобиль, указав, что автомобиль принадлежит дочери подозреваемой, проживающей совместно с ней. Однако и права дочери – собственника автомобиля – суд не признал нарушенными, поскольку наложение ареста на имущество само по себе не сопряжено с лишением собственника его имущества либо переходом права собственности к другому лицу либо государству и носит временный характер. Разрешение на наложение ареста на имущество не может рассматриваться как несправедливое и несоразмерное ограничение прав собственника по распоряжению данным имуществом, так как арест имущества при наличии оснований, указанных в ст. 115 ч. 1 УПК РФ, является мерой процессуального принуждения, которая направлена на сохранность этого имущества и предотвращение его отчуждения третьим лицам и заключается именно в запрете свободно распоряжаться таким имуществом [12].

В данной ситуации решение суда, отказавшего в снятии ареста (при отсутствии спора о принадлежности самой автомашины, разбираемого в рамках уголовного дела), представляется нам крайне сомнительным. Доводы же суда о ненарушении арестом права собственности явно неверны с точки зрения существующих на сегодня в стране экономических реалий.

По одному из дел осужденный Калинин обратился в суд с жалобой в порядке ст. 125 УПК РФ на незаконные действия (бездействие) Бежецкого межрайонного прокурора Е. В. Логиновой, связанные с нерассмотрением в порядке ст. 144, 145, 151 УПК РФ его заявления на действия следователя Бежецкого МСО СУ СК РФ по Тверской области Т. А. Заложкиной, касающиеся расследования уголовного дела в отношении заявителя. Заявитель указал, что обратился в прокуратуру с заявлением о незаконном извлечении следователем Т. А. Заложкиной из его мобильного телефона и Интернета личной информации, которая впоследствии не была признана вещественным доказательством и судом не исследовалась при вынесении приговора и никак изначально не могла быть связана с инкриминируемым ему деянием. Данные действия совершены при расследовании уголовного дела без судебного решения, хотя, как мы полагаем, любое следственное действие, направленное на получение личной информации из памяти личного мобильного устройства, должно было быть надлежащим образом санкционировано судом.

Решением суда первой инстанции заявителю было отказано. В своей жалобе в суд апелляционной инстанции заявитель Калинин привел те же доводы, дополнив их тем, что, по его мнению, имела место и личная заинтересованность судьи в исходе дела, что вызывает сомнение в ее объективности и беспристрастности, поскольку именно эта судья постановила в отношении него обвинительный приговор и разрешала вопросы о продлении сроков содержания под стражей по данному делу.

Между тем апелляционной инстанцией Калинину в жалобе было отказано в связи с тем, что у следователя могли быть на момент расследования основания к получению указанных сведений, а поскольку они не стали доказательством по делу, нельзя говорить об их порочности. По делу уже постановлен вступивший в законную силу обвинительный приговор суда, однако рассмотрение той же судьей в дальнейшем и самой жалобы Калинина не противоречит нормам УПК РФ [13].

Здесь мы приходим к необходимости выделения отдельного института следственного судьи, который бы не был связан собственными предыдущими решениями по делу.

Другие следственные действия, требующие судебного санкционирования, более традиционны и применяются намного реже. Применение названных норм УПК РФ многократно апробировано, поэтому нет особых проблем при реализации в судебной практике вопросов личного обыска (в 2018 году в суды поступило 1 323 ходатайства, из которых удовлетворено 1 276 ходатайств), ареста почтовой корреспонденции (в 2018 году в суды поступило 9 892 ходатайства, из которых удовлетворено 9 702 ходатайства), возмещения имущественного вреда (в 2018 году судами рассмотрено 70 таких вопросов, положительные решения приняты по 32 из них) и т. п. [1].

Таким образом, санкционирование судом производства тех или иных следственных действий является одной из наиболее значимых форм судебного контроля на досудебной стадии уголовного процесса, что подтверждается в числе прочего и анализом статистических данных. Нами показаны основные проблемы применения уголовно-процессуальных норм в указанной части, предложены пути устранения отдельных недостатков.

Литература

1. Данные судебной статистики : офиц. сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4891> (дата обращения: 15.10.2019).
2. Черепанов Г. Г. К вопросу о нормативном регламентировании понятия «жилище» и его влиянии на проведение оперативно-розыскных мероприятий // Рос. юстиция. 2016. № 7. С. 30–31.
3. Об оперативно-розыскной деятельности : федер. закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ ; ред. от 06.07.2016 // СЗ РФ, 14.08.1995, № 33, ст. 3349.
4. Полиди Т. Д., Байкова Т. К., Игуменов Е. В. Развитие рынка апартментов как пример неэффективной градостроительной политики // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 4. С. 60–74.
5. Шиловская А. Л. Правовой статус апартментов // Правов. вопр. недвижимости. 2015. № 2. С. 36–39.
6. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ ; ред. от 15.04.2019 // Парламент. газ. 2005. № 7–8. 15 янв.
7. Апелляционное постановление Камчатского краевого суда от 2 октября 2018 г. по делу № 22К-717/2018 // <https://sudact.ru/regular/doc/mlGleygedyQ1/> (дата обращения: 15.10.2019).
8. Апелляционное постановление Ивановского областного суда от 11 сентября 2018 г. по делу № 22К-1294/2018 // <https://sudact.ru/regular/doc/8iZ2AVONQ7Hh/> (дата обращения: 15.10.2019).
9. Простите меня, параноики. URL: <https://navalny.com/p/5093/> (дата обращения: 15.10.2019).
10. Население соединенных штатов Америки. URL: [https://countrysimeters.info/ru/United_States_of_America_\(USA\)](https://countrysimeters.info/ru/United_States_of_America_(USA)) (дата обращения: 15.10.2019).
11. Апелляционное постановление Приморского краевого суда от 6 ноября 2018 г. по делу № 22К-4996/2018. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Vf4tkdkvU268/> (дата обращения: 15.10.2019).
12. Апелляционное постановление Тверского областного суда от 29 ноября 2018 г. по делу № 22К-2021/2018 // <https://sudact.ru/regular/doc/buQe3t7KBgQ/> (дата обращения: 15.10.2019).
13. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : принят Государственной Думой 22 ноября 2001 года ; одобрен Советом Федерации 5 декабря 2001 года // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

УДК 341.9(476)

DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-98-102

Михайлов Д. И., Потанова Т. В.

Mikhailov D. I., Potapova T. V.

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ НОРМ ЧАСТНОГО ПРАВА ДЛЯ РЕГЛАМЕНТАЦИИ
ИНВЕСТИЦИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ С ИНОСТРАННЫМ ЭЛЕМЕНТОМ
НА ОСНОВАНИИ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

**DEFINITION OF RULES OF PRIVATE LAW FOR REGULATION
OF INVESTMENT AGREEMENTS WITH A FOREIGN ELEMENT
BASED ON LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION
AND THE REPUBLIC OF BELARUS**

В настоящей статье рассмотрена проблема определения права, применимого в качестве регулятора отношений, складывающихся между иностранными инвесторами и юридическими лицами на основе соглашений о вложении в уставный фонд имущественных прав и иных объектов (инвестиционные соглашения).

The article discusses the problem of determining the applicable law as a regulator of agreement based relations between foreign investors and legal entities on investments in the authorized capital of property rights and other objects (investment agreements).

Ключевые слова: частное право, инвестиционное соглашение, коллизионные нормы, уставный капитал, применимое право, иностранный элемент, место учреждения, место нахождения.

Keywords: private law, investment agreement, conflict of laws rules, authorized capital, applicable law, foreign element, place of establishment, location.

При вложении инвестиций в уставный капитал (или в уставный фонд по законодательству Республики Беларусь) юридического лица может возникнуть ситуация, при которой появится необходимость или целесообразность заключения соглашения (договора) между иностранным инвестором и организацией, в уставный капитал которой он обязуется внести имущество. Целесообразность (необходимость) заключения подобных соглашений, которые, на наш взгляд, следует именовать инвестиционными, в частности, может возникнуть в следующих случаях:

- при вложении в уставный капитал имущественного права аренды;
- при передаче инвестором (участником) в пользу юридического лица права на получение дохода от участия в кооперационных соглашениях;
- при передаче юридическому лицу права на результаты интеллектуальной деятельности в качестве вклада в уставный капитал;
- при вложении в уставный капитал одной коммерческой организации права на долю или пай в уставном капитале другого юридического лица и в ряде иных случаев.

Учитывая, что инвестиционное соглашение является многосторонней гражданско-правовой сделкой (договором), возникает вопрос о выборе норм частного права определенного государства в качестве регулятора отношений сторон, если в качестве одной из них выступает иностранный инвестор. Такой выбор осложняется рядом проблем квалификации имущественно-стоимостных отношений, складывающихся между иностранным инвестором и юридическим лицом, как обычных, договорных (обязательственных) или корпоративных.

Исходя из предположения о классической договорно-правовой природе отношений, возникающих на основании инвестиционных соглашений, следует констатировать обеспеченную коллизионными нормами возможность выбора регулятора данных отношений. Инструментом такого выбора, как известно, является соглашение о применимом праве, возможность заключения которого обусловлена диспозитивным характером коллизионных норм о сделках, содержащихся в гражданских кодексах и специальных законах о международном частном праве многих государств, в том числе и в ст. 1210 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее ГК России) и ст. 1124 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее ГК Беларуси) [1–2]. В отсутствие реализации права на заключение соглашения о применимом праве, частное право – регулятор договорных отношений компании и иностранного инвестора должно быть определено с помощью детализированных систем коллизионных привязок, также содержащихся в нормативных правовых актах о международном частном праве большинства государств. Исходя из рассматриваемого допущения, например, соглашение о передаче иностранным инвестором в качестве вклада в уставный капитал общества с ограниченной ответственностью обязательственного права аренды индивидуально-определенной вещи может регламентироваться гражданским правом государства постоянного нахождения (учреждения или жительства) иностранного инвестора. Так как, согласно п. 3 и п. 2 ст. 1211 ГК России п. 3 ст. 1125 ГК Беларуси, в отсутствие соглашения о применимом праве договорные (обязательственные) отношения аренды следует регламентировать с помощью системы гражданского (торгового) права того государства, где имеет постоянное место нахождения (жительства) арендодатель [1–2].

Согласно п. 15 и п. 1 ст. 1125 ГК Беларуси аналогичным образом в качестве регулятора соглашения между иностранным инвестором и юридическим лицом, в уставный капитал которого передается исключительное право на тот или иной объект промышленной интеллектуальной собственности, будет признано частное право государства места нахождения (жительства) инвестора, выступающего в рассматриваемых отношениях лицензиаром.

Согласно п. 7 ст. 1211 ГК России к соглашению о передаче исключительных прав на объекты промышленной и иной интеллектуальной собственности, в отсутствие соглашения о применимом праве должно применяться право государства, на территории которого данное право может быть реализовано, а при наличии нескольких государств – право государства, на территории которого имеет постоянное место нахождения или жительства правообладатель.

Вместе с тем раздел VI ГК России содержит коллизионную норму, регламентирующую определение частного права, подлежащего применению к отношениям, складывающимся по поводу создания юридического лица, а равно по поводу увеличения его уставного капитала за счет вкладов новых участников (инвесторов). Согласно п. 2 ст. 1214 ГК России к рассматриваемым отношениям подлежат применению нормы частного права того государства, в котором соответствующее юридическое лицо учреждено или подлежит учреждению согласно договору о создании данной организации. В отличие от указанной нормы ГК России ст. 1126 ГК Беларуси содержит сходное положение, согласно которому к отношениям, складывающимся по поводу создания юридического лица, но не по поводу увеличения уставного капитала ранее созданной коммерческой организации, подлежат применению нормы частного права государства, в котором учреждается соответствующее юридическое лицо [2]. Таким образом, следует констатировать, что обладатель права аренды или права на объект интеллектуальной собственности, вкладываемого в уставный капитал коммерческого юридического лица, может иметь постоянное место нахождения на территории другого государства, а не той страны, где учреждено или учреждается соответствующее юридическое лицо. В связи с этим возникает вопрос о правильном определении соотношения коллизионных норм применительно к отдельным сделкам, на основании которых имеет место передача юридическому лицу имущественных прав. При этом следует отметить, что передача юридическому лицу права аренды и аналогичных обязательственных прав включает в себя уступку

права требования, к которой согласно правилу п. 1 ст. 1216 ГК России применяется частное право как регулятор договора аренды, а не право государства, где было учреждено юридическое лицо, являющееся адресатом уступки права аренды (цессионарием) [1], в уставный капитал которого вкладывается право аренды.

Анализируя проблему выбора права, применимого (в отсутствие соглашения) к отношениям, складывающимся по поводу вложения обязательственных прав в уставный капитал коммерческой организации, нельзя не учитывать их сходство с отношениями по поводу заключения и исполнения акционерных и иных корпоративных соглашений, оказывающих влияние на управление компанией, но не затрагивающих ее устав. Как справедливо отмечает С. И. Федоров, в европейском праве не ставится под сомнение обязательно-правовая природа таких (корпоративных) соглашений: они являются обыкновенными гражданско-правовыми договорами, а не корпоративными актами [3]. Исходя из этого можно заключить, что сделки, на основании которых в уставный капитал вкладываются обязательственные права, тем более не являются корпоративными актами, а следовательно, эти права должны регламентироваться частным правом того государства, к которому отсылают коллизионные нормы о соответствующих сделках, а не законом страны учреждения корпорации.

Основные признаки континентальной (обязательно-правовой) модели корпоративных договоров были удачно обобщены в экспертном заключении Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства: «Предлагаемое регулирование, таким образом, основано на том, что соглашение акционеров: 1) не является «параллельным» уставу документом, претендующим на решение вопросов, которые могут решаться только в законодательстве и уставе общества; 2) не содержит условий, закрепляющих компетенцию органов общества, или отличный, противоречащий закону, порядок их избрания; 3) являясь обязательным только для сторон, не предоставляет права и не устанавливает обязанности для третьих лиц; 4) не влияет на действительность решений органов общества; 5) не является договором об отказе от права, а представляет собой соглашение, определяющее особенности реализации, осуществления прав акционера» [4–5]. С нашей точки зрения, целесообразно провести сравнительный анализ инвестиционных соглашений о вложении обязательственных прав в уставный капитал корпорации с учетом признаков, свойственных, по мнению Совета при Президенте РФ, корпоративным соглашениям. Инвестиционное соглашение о вложении обязательственного права также не может претендовать на решение вопросов, которые могут разрешаться в уставе корпорации. Однако условия такого соглашения могут оказать существенное влияние на положения устава корпорации, тогда как корпоративное соглашение в принципе не должно оказывать подобного влияния. В отличие от корпоративного соглашения инвестиционное соглашение, содержащее условие о вложении обязательственного права в уставный капитал, может затрагивать интересы другой стороны договора, на основании которого возникло соответствующее обязательственное право (например, арендодателя). Инвестиционное соглашение, содержащее условие о вложении обязательственного права в уставный капитал, представляет собой юридический факт, являющийся этапом передачи этого права от инвестора к корпорации, что несвойственно корпоративному соглашению. Подводя итог краткому сравнительному анализу корпоративного и инвестиционного соглашений с позиции близости к обязательственным или корпоративным отношениям, следует заключить, что, с одной стороны, рассматриваемое инвестиционное соглашение значительно ближе к классическим договорным обязательствам (обязательственным правам), а с другой – и к корпорации, в уставный капитал которой участником инвестиционного соглашения вкладывается обязательственное право. В этой связи следует отметить, что даже применительно к корпоративным соглашениям, которые, на наш взгляд, значительно ближе к обязательственным, чем к корпоративным, существует позиция, согласно которой и эти соглашения находятся на стыке двух областей частного права (корпоративного и обязательственного права), которым свойственны противоположные подходы на уровне международного частного права [5]. Как справедливо отмечает С. И. Федоров, акци-

онерное (корпоративное) соглашение в рамках англо-американской модели по своей правовой природе является «вторым уставом», одним из корпоративных актов [3, с. 55].

На наш взгляд, при выборе регулятора инвестиционных соглашений с иностранным элементом приведенные и аналогичные им диспозитивные нормы международного частного права могут применяться исходя из допущения о квалификации соответствующих отношений в качестве классических договорных. Такое спорное квалификационное допущение может основываться на гипотезе о достаточной степени обособленности инвестиционного соглашения от положений устава (учредительного договора) юридического лица, вкладом в уставный капитал которого выступает имущественное или иное право, являющееся предметом инвестиционного соглашения. Значимым аргументом в пользу такой обособленности следует признать формальную независимость данного соглашения от положений учредительных документов юридического лица, во исполнение которых оно заключается. Вместе с тем формальный характер независимости (обособленности) не исключает зависимость факта заключения, а возможно и действительности инвестиционного соглашения, от соответствия его условий нормам корпоративного права (закону юридического лица) и положениям устава организации, в уставный фонд которой иностранный инвестор обязуется вложить имущественное право.

Указанная фактическая зависимость является существенным аргументом в пользу квалификации рассматриваемых отношений не как классических договорных, а как корпоративных. Еще одним значимым аргументом в пользу такой квалификации договорных отношений, складывающихся между инвестором – вкладчиком имущественного права в уставный капитал и соответствующим юридическим лицом, является предметно-сущностная принадлежность соответствующих отношений к отношениям по поводу реализации взаимных прав и обязанностей юридического лица и его участников. По мнению М. М. Богуславского, отношения, возникающие «внутри юридического лица» (внутрикорпоративные отношения), включая отношения юридического лица с его участниками, определяются с помощью личного закона юридического лица [6, с. 128]. При этом, в соответствии с положениями национальных правовых актов о международном частном праве многих государств, личным законом юридического лица признается либо закон государства места его учреждения (Беларусь, Россия, Украина), либо государства места нахождения его органа управления (Австрия, Германия, Швейцария, Испания, Франция) [1–2; 7]. Аналогичные подходы к регламентации личного закона юридического лица нашли отражение в положениях Гаагской Конвенции о признании прав юридического лица за иностранными компаниями, ассоциациями и учреждениями 1956 года и Конвенции о коллизионных вопросах в отношении коммерческих компаний, подписанной в 1979 г. в г. Монтевидео. При реализации любого из указанных подходов к определению личного закона юридического лица отношения, возникающие из инвестиционных соглашений, в частности об условиях вложения в уставный капитал права аренды или исключительного права на объект промышленной собственности, будут регламентироваться не частным правом страны места нахождения (жительства) иностранного инвестора, выступающего арендодателем, лицензиаром и т. п., а правом государства места учреждения или нахождения органа управления юридического лица, которое согласно условиям инвестиционного соглашения может являться арендатором, лицензиатом или аналогичным субъектом обязательства, чьи права и обязанности в меньшей степени обусловлены спецификой соответствующего обязательства. В отличие от регламентации классических договорных отношений в международном частном праве, регламентация корпоративных отношений с иностранным элементом на основе рассмотренных коллизионных норм о личном законе не предполагает автономию воли сторон и возможность изменения закона, регламентирующего правоспособность и дееспособность юридического лица, с помощью соглашения о применимом праве юридического лица и его участника.

Однако указанный подход, который в значительной степени соответствует смыслу коллизионных норм, закрепленных в ГК России и в ГК Беларуси, сложно назвать эффектив-

ным с точки зрения концепции места исполнения обязательства, корреспондирующего обязательственному праву, вкладываемому в уставный капитал корпорации. В этой связи следует привести аргумент Ф. К. Савиньи в пользу приоритета определения применимого частного права, исходя из места исполнения регламентируемого им обязательства: «выбирая место исполнения обязательства, стороны добровольно подчиняют свои действия праву этой страны» [8, с. 360; 9, с. 310]. Обязательственные права, вложенные в уставный капитал корпорации, безусловно, окажут влияние на ее устав, но от этого не потеряют тесной связи с местом их исполнения.

Таким образом, с точки зрения правоприменения и защиты имущественных интересов третьих лиц, например, других участников коммерческой организации, не являющихся стороной инвестиционного соглашения, определение применимого права с помощью личного закона юридического лица имеет ряд существенных преимуществ перед определением такого права с помощью коллизионных норм о сделках и правил о пророгационном соглашении. Одним из таких преимуществ является подчиненность обязанностей всех участников компании нормам одной системы гражданского права, что, как правило, в большей степени обеспечивает соблюдение баланса интересов всех участников юридического лица.

Однако, с точки зрения стимулирования иностранных инвестиций, применение личного закона юридического лица к инвестиционным соглашениям существенно уступает их регламентации с помощью коллизионных норм о внешнеэкономических сделках, что позволяет сделать вывод о целесообразности детального исследования и обоснования проблемы квалификации имущественно-стоимостных отношений, возникающих на основе инвестиционных соглашений, и выработки мер по уточнению норм национального законодательства о международном частном праве с учетом системно-правовой и экономической целесообразности.

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая : принята Государственной Думой 22 декабря 1995 года (по состоянию на 25 марта 2017 г.) // Гражданский кодекс Рос. Федерации. Части первая, вторая, третья и четвертая. М. : Проспект, 2017. 624 с.
2. Гражданский кодекс Республики Беларусь : принят Палатой представителей 28 октября 1998 г. : одобр. Советом Республики 19 ноября 1998 г. // Консультант Плюс: Беларусь.
3. Федоров С. И. Правовое регулирование корпоративных договоров и модернизация гражданского права России // Вестн. граждан. права. 2013. № 1. С. 52–98.
4. Экспертное заключение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства по проекту Федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об акционерных обществах» (принято 29 октября 2007, протокол № 52) // Вестн. граждан. права. 2008. № 1. С. 65–80.
5. Асосков А. В. Коллизионное регулирование договоров об осуществлении корпоративных прав (корпоративных договоров) // Предпринимательское право: информ.-аналит. портал. URL: <http://lexandbusiness.ru/> (дата обращения: 09.10.2019).
6. Богуславский М. М. Международное частное право. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 1999. 408 с.
7. О международном частном праве : закон Украины от 23 июня 2005 года № 2709-IV // URL: http://www.cisg.ru/content/download/ipr_ua_rus.pdf; (дата обращения: 13.09.2019).
8. Асосков А. В. Коллизионное регулирование договорных обязательств. М. : Инфотропик Медиа, 2012. 640 с.
9. Yntema H. The Historic Bases of Private International Law // American Journal of Comparative Law. 1953. Vol. 2. P. 297–317.

УДК 432.9

DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-103-107

Мишина Ю. В.

Mishina Yu. V.

ПРИМЕНЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ МАЛОЗНАЧИТЕЛЬНОСТИ ПРИ РАССМОТРЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

APPLICATION OF PROVISIONS OF INSIGNIFICANCE IN CONSIDERING ADMINISTRATIVE TRAFFIC OFFENCES

В статье исследованы вопросы освобождения участников дорожного движения от административной ответственности путем применения положений статьи 2.9 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации. Проанализирована судебная практика прекращения производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения по малозначительности. Предложены меры, направленные на совершенствование правоприменительной практики в рассматриваемой сфере.

The article describes questions of traffic participants release from administrative responsibility by application of provisions of Article 2.9 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences. Court practice of termination of proceedings in cases of administrative traffic offences due to insignificance is analyzed. The improvement measures of law-enforcement practice in this field are proposed.

Ключевые слова: малозначительность, освобождение от ответственности, участники дорожного движения.

Keywords: insignificance, release from responsibility, traffic participants.

Возможность освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного правонарушения предусмотрена в законодательстве ряда государств. Такие положения содержатся, в частности, в ст. 22 Кодекса Украины об административных правонарушениях от 07.12.1984 №8073-Х, ст. 17 Кодекса Кыргызской Республики об административной ответственности от 04.08.1998 года № 114, ст. 2.9 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации от 30.12.2001 №195-ФЗ (далее КоАП РФ).

Устанавливая для субъектов административной юрисдикции возможность с учетом анализа обстоятельств конкретного правонарушения прекращать производство по делам об административных правонарушениях при отсутствии существенных нарушений охраняемых законом интересов, законодатель не раскрывает понятие малозначительности, относя его к категории оценочных и позволяя, по сути, варьировать правоприменителю его содержание. Механизм освобождения от административной ответственности, как правило, сводится к одному алгоритму: при установлении малозначительности субъекты административной юрисдикции прекращают производство по делу, ограничившись устным замечанием. Однако из-за отсутствия единых критериев, принимая решение об отнесении правонарушения к категории малозначительных, правоприменители учитывают различные факторы в разном объеме. Таким образом, отнесение малозначительности к оценочной категории, с одной стороны, делает процесс применения правовой нормы более гибким, с другой – вызывает непосредственную зависимость принимаемого решения от субъективного мнения правоприменителя, его правосознания и профессиональной компетентности. На данном аспекте заостряют внимание А. Н. Абрамов, И. А. Ключников. Авторы справедливо отмечают, что применение оценочных категорий может приводить к возникновению «разнобоя» в судах, а подчас и «судейскому своеволию» [1].

Российские правоведы, исследуя понятие «малозначительность», предлагают определить его содержание в контексте административного правонарушения. Так, Л. А. Ломакина, основываясь на положениях п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – Постановление Пленума Верховного суда), предлагает понимать под малозначительным административным правонарушением «действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий, не представляющее существенного нарушения и угрозы охраняемым общественным правоотношениям» [2, с. 59].

Наличие в законодательстве Российской Федерации ст. 2.9 КоАП РФ при отсутствии четкого понимания содержания и критериев понятия малозначительного административного правонарушения создает противоречивую ситуацию в правоприменительной практике, в том числе при принятии решений об освобождении от ответственности за нарушения в области безопасности дорожного движения. Участники дорожного движения предпринимают попытки избежать административной ответственности, апеллируя к тому, что совершенное ими деяние не несет опасности для защищаемых законом общественных отношений. В то же время лица, имеющие право освобождать от административной ответственности в силу малозначительности, стараются данную норму в правоприменительной деятельности не реализовывать. Весьма наглядно иллюстрирует сложившуюся ситуацию статистика обращений в суды Москвы и Московской области с требованием об отмене актов привлечения к административной ответственности с учетом положений ст. 2.9 КоАП РФ. Так, за четыре месяца 2019 года (с января по апрель) в указанные инстанции поступило 61 обращение, 23 из которых (37,7 %) были связаны с правонарушениями в области дорожного движения [3]. В основном заявители настаивали на прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ, обосновывая факт оставления места дорожно-транспортного происшествия незначительностью суммы причиненного ущерба. Во всех приведенных случаях постановления были оставлены без изменения, а жалобы – без удовлетворения. Вместе с тем судебная практика применения нормы ст. 2.9 КоАП РФ за невыполнение обязанностей в связи с дорожно-транспортным происшествием имеет место, практически подтверждая сформулированную А. Н. Абрамовым и И. А. Ключниковым позицию о возможности «разнобоя» в судах. В частности, постановлением Промышленного районного суда города Смоленска прекращено производство по делу об административном правонарушении в отношении П., совершившего наезд на стоящее транспортное средство. Суд посчитал, что небольшое повреждение крыла и бампера припаркованной автомашины не причиняет существенного вреда охраняемым общественным отношениям, поскольку потерпевшая заявила о том, что ущерб, причиненный имуществу, для нее незначителен [4]. Другим постановлением того же суда прекращено производство ввиду малозначительности в отношении водителя, который, как установлено судом, «...сознательно проигнорировал возложенную на него обязанность, предусмотренную п. 2.5 ПДД и оставил место дорожно-транспортного происшествия», в ходе чего повредил на припаркованной автомашине бампер, крыло, задний туманный фонарь, арку крыла. Вину свою, доказанную в судебном заседании, в том числе показаниями свидетеля, нарушитель не признал. Однако суд, учитывая, что «...потерпевшему выплатили страховое возмещение в счет возмещения причиненного ущерба», счел возможным признать правонарушение малозначительным [5]. Таким образом, одни субъекты административной юрисдикции ставят во главу угла при решении вопроса о применении положения ст. 2.9 КоАП РФ размер ущерба, другие этот критерий во внимание не принимают, относя характер и объем повреждений, полученных транспортными средствами, только к установлению события дорожно-транспортного происшествия.

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 07.12.2010 г. № 1702-О-О, высказывая свое отношение к возможности применения малозначительности по ч. 2 ст.

12.27 КоАП РФ, отметил, что «правонарушение может быть признано малозначительным при отсутствии вредных последствий оставления места ДТП, не причинившего вред здоровью и крупный ущерб и не представлявшего собой существенное нарушение охраняемых общественных отношений» [6]. С учетом того факта, что понятие крупного ущерба в КоАП РФ не содержится, возникает вопрос, обязаны ли правоприменители, решая вопрос о малозначительности административного правонарушения, исходить из положений п. 4 примечания 1 к ст. 158 Уголовного кодекса Российской Федерации, относящего к крупному лишь ущерб, превышающий двести пятьдесят тысяч рублей? Или все-таки речь должна идти об ущербе, выраженном в какой-либо конкретной, определенной законодательно сумме с учетом имущественного положения потерпевшего? Представляется необходимым разъяснить указанный вопрос законодательно.

Между тем, в соответствии с ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ, полномочиями по назначению наказаний за совершение административных правонарушений в области дорожного движения помимо судей обладает и широкий круг сотрудников Госавтоинспекции, а по отдельным статьям – участковые уполномоченные полиции. К сожалению, далеко не все эти лица компетентны в вопросе применения в своей деятельности положений статьи 2.9 КоАП РФ. Нередки утверждения сотрудников дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции о том, что при применении положений ст. 2.9 КоАП РФ процессуальные документы не составляются, поскольку воздействие на нарушителя осуществляется путем объявления ему устного замечания. С учетом того, что по широкому кругу статей в области дорожного движения административное наказание может быть назначено без составления протокола, процедура прекращения производства по малозначительности представляется им слишком затратной по времени. Кроме того, понятие малозначительности зачастую связывается правоприменителями только с правонарушениями, имеющими материальный состав. Между тем перечень статей, по которым сотрудники Госавтоинспекции имеют право принимать решение, достаточно объемный и включает в себя 25 статей главы 12 КоАП РФ, а общее количество выявленных в Российской Федерации административных правонарушений в области дорожного движения только в 2018 году составило более 103 млн [7]. В этой связи вопрос о признаках и критериях малозначительности правонарушений в области дорожного движения актуален для широкого круга лиц.

В п. 21 Постановления Пленума Верховного суда от 24 марта 2005 г. № 5 речь идет о четырех критериях малозначительности: характере правонарушения, роли правонарушителя, размере вреда, тяжести наступивших последствий. При этом прямо указано, что личность и имущественное положение правонарушителя, возмещение им причиненного ущерба, а также добровольное устранение последствий правонарушения не являются обстоятельствами, характеризующими правонарушение как малозначительное [8]. В то же время Конституционный Суд Российской Федерации в определении № 2125-О от 24.12.2013 г. называет примирение с потерпевшим и заглаживание причиненного ему вреда в качестве возможного основания для признания административного правонарушения малозначительным [9]. Такая ситуация приводит к тому, что субъект административной юрисдикции, реализуя право прекратить производство по делу на основании ст. 2.9 КоАП РФ, апеллирует к тому положению, которое предпочтительнее в конкретной рассматриваемой ситуации. В результате принятые решения зачастую обжалуются. Кроме того, Верховный Суд уточнил, что отдельные правонарушения, в частности предусмотренные ст. 12.8, 12.26 КоАП РФ, «ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными» [8]. Однако нельзя не отметить тот факт, что Конституционный Суд Российской Федерации в определении № 1827-О от 18.09.2014 г., отмечает возможность применения ст. 2.9 КоАП РФ «с учетом фактических обстоятельств, позволяющих оценить правонарушение как малозначительное» в отношении любых статей 12 главы КоАП РФ, включая ст. 12.8, 12.26 КоАП РФ [10].

Исходя из этого, вопреки четкой позиции Верховного Суда о невозможности применения малозначительности при принятии решений по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 12.26 КоАП РФ, изложенной в п. 21 Постановления Плену-

ма Верховного Суда от 24 марта 2005 г. № 5 [8], случаи освобождения от административной ответственности за указанное правонарушение встречаются в практике судов. Так, Апелляционный суд Республики Крым, рассмотрев жалобу гражданина N на постановление районного суда о признании его виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 12.26 КоАП РФ, учитывая исключительные обстоятельства совершения правонарушения, посчитал возможным освободить N от административной ответственности за совершенное правонарушение ввиду его малозначительности, ограничившись устным замечанием [11]. К особым обстоятельствам суд отнес необходимость доставить ночью от врача домой женщину, больную бронхиальной астмой (непосредственно после приступа заболевания), с учетом того, что возможности добраться до дома самостоятельно женщина не имела. При этом, исследуя все доказательства по конкретному делу, суд исключил состояние крайней необходимости в действиях N. Указанный аспект еще раз подчеркивает, что малозначительность формально содержит все признаки состава правонарушения, тогда как состояние крайней необходимости – форма невиновного причинения вреда.

С учетом того, что Верховный Суд исключил возможность признания малозначительными административных правонарушений, предусмотренных ст. 12.8, 12.26 КоАП РФ, в научной литературе высказывается мнение о необходимости установления пределов применения ст. 2.9 КоАП РФ. В частности, звучат предложения не распространять малозначительность на статьи, санкции которых предусматривают лишение специального права, поскольку данный вид наказания сам по себе устанавливается только за грубое или систематическое нарушение порядка пользования таким правом [12]. На наш взгляд, более обоснованным представляется введение ограничений по применению положений малозначительности при привлечении к административной ответственности только по тем статьям (частям статей), санкции которых не содержат альтернативы по применению иного, кроме лишения специального права, наказания (например, штрафа). При реализации обозначенного подхода освобождение от административной ответственности станет невозможным в отношении лиц, совершающих грубые административные правонарушения повторно.

Необходимо отметить, что применение института малозначительности – зачастую единственная возможность реально учесть все обстоятельства административного правонарушения в области дорожного движения. С учетом того, что санкция большого количества статей главы 12 КоАП РФ предусматривает только один вид и размер административного наказания (в частности ст. 12.3, 12.6, 12.11, ч. 2,3 ст. 12.10, ч. 1,2 12.12, 12.13 КоАП РФ и ряд других), сложно говорить об индивидуализации административной ответственности при назначении административного наказания за правонарушения в области дорожного движения. Освобождение от административной ответственности в порядке ст. 2.9 КоАП РФ в таких случаях является правовым способом избежать чрезмерного ограничения прав и свобод граждан. Однако следует избегать другой крайности: массовое прекращение производств по делам об административном правонарушении способно привести к обесцениванию установленного государством запрета.

При имеющемся несовершенстве правовой нормы, определяющей порядок освобождения лиц от административной ответственности в силу малозначительности деяния, вся полнота ответственности, связанная с назначением административного наказания, ложится на правоприменительные органы. Перед субъектами административной юрисдикции встает задача обеспечить соблюдение баланса между интересами участников дорожного движения и обеспечением безопасности дорожного движения. Представляется, что установление более четких критериев малозначительности, определение содержания понятия «крупный ущерб» применительно к административным правонарушениям в области дорожного движения, а также введение пределов применения малозначительности будут способствовать не только реализации принципа индивидуализации наказания, но и послужат эффективным барьером, препятствующим необоснованному освобождению от административной ответственности лиц, систематически допускающих грубые правонарушения.

Литература

1. Абрамов А. М., Ключников И. А. Признаки и понятие малозначительного административного правонарушения // Изв. Тульск. гос. ун-та. Экономич. и юрид. науки. 2012. № 1–2. С. 3–11.
2. Ломакина Л. А. Понятие малозначительности административного правонарушения в КоАП РФ // Журн. рос. права. 2012. № 9 (189). С. 55–59.
3. Судебная практика. Суды общей юрисдикции. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.05.2019).
4. Дело №5-310/2015 : постановление судьи Промышленного районного суда города Смоленска от 27 апреля 2015 года. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/> (дата обращения: 05.05.2019).
5. Дело №5-283/2016 : постановление судьи Промышленного районного суда города Смоленска от 24 мая 2016 года. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/> (дата обращения: 05.05.2019).
6. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Криводанова Олега Александровича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 12.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и положением пункта 2.5 Правил дорожного движения Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2010 г. № 1702-О-О. URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-07122010-n-1702-o-o-ob/> (дата обращения: 05.05.2019).
7. Показатели состояния безопасности дорожного движения : официальный сайт Госавтоинспекции. URL: <http://stat.gibdd.ru/> (дата обращения: 05.05.2019).
8. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.05.2019).
9. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Малкова Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав статьями 29.9, 30.7 и 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда РФ от 24.12.2013 №2125-О. URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-24122013-n-2125-o-o-ob/> (дата обращения: 05.05.2019).
10. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Копотевой Ирины Николаевны на нарушение ее конституционных прав частью 3 статьи 12.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда РФ от 18.09.2014 №1827-О. URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-18092014-n-1827-o-o-ob/> (дата обращения: 05.05.2019).
11. Дело №12-38/2014 : решение Апелляционного суда Республики Крым от 5 сентября 2014 года. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.05.2019).
12. Шишкина А. Е., Сайко Н. А. Малозначительность в административно-деликтном праве // Законность. 2015. № 7 (969). С. 53.

УДК 341.24
DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-108-111

Мишунина А. А., Сунцов А. П.
Mishunina A. A., Suncov A. P.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ШЕНГЕНСКОГО ПРОСТРАНСТВА И ПРАКТИКА ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ ПРИ ПЕРЕСЕЧЕНИИ ВНЕШНИХ ГРАНИЦ

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF THE SCHENGEN AREA AND PRACTICE OF ITS IMPLEMENTATION CONCERNING CROSSING OF EXTERNAL BORDERS

В статье рассмотрено современное правовое регулирование Шенгенской зоны и специфические аспекты ее пересечения иностранными гражданами с позиций конституционного права. На основе анализа положений Шенгенского кодекса о границах 2016 г., а также официальных статистических данных раскрыты теоретические и практические вопросы правового регулирования, даны рекомендации по внесению изменений в международные правовые акты, направленные на минимизацию субъективного фактора при осуществлении правоприменительной практики.

The article discusses the modern legal regulation of the Schengen Area and the particular aspects of its crossing by foreign citizens in terms of constitutional law. Based on an analysis of the provisions of the Schengen Borders Code of 2016, as well as official statistics, the authors disclose a number of conceptual and practical questions of legal regulation, give recommendations for amending international legal acts aimed at minimizing the subjective factor in the implementation of law enforcement practice.

Ключевые слова: Шенгенское пространство, правовое регулирование, Шенгенский кодекс о границах, актуальные аспекты, пересечение границ, иностранные граждане.

Keywords: Schengen Area, legal regulation, Schengen Borders Code, relevant aspects, borders crossing, foreign citizens.

Российская Федерация в последние годы занимает лидирующие позиции по числу полученных шенгенских виз: практически каждая четвертая шенгенская виза в 2018 году была выдана россиянам. А всего нашим соотечественникам в 2017 и 2018 годах было выдано 3 812 384 и 3 631 318 виз соответственно. На 2-м месте – КНР, в 2018 году ее гражданам было выдано 2,7 млн шенгенских виз [1].

В 2018 году странами Шенгенского соглашения было рассмотрено 16 млн обращений о получении въездной визы, из них по 9,6 % заявлений принято решение об отказе, в 2017 году этот показатель составлял 8,2 % [2].

Чаще всего в 2018 году решения об отказе принимались в Мальте (20,4 %), Бельгии (16,8 %) и Португалии (16,6 %), в Литве, Эстонии и Финляндии этот показатель составил 1,3 %, 1,6 % и 1,7 % соответственно [1].

Приведенные факты позволяют предположить влияние субъективного фактора как на практику выдачи шенгенских виз, так и на практику допуска въезда по этим визам в страны Шенгенского соглашения.

Формирование Шенгенского пространства началось с принятия в 1985 году государствами экономического союза Бенилюкс (Бельгия, Нидерланды, Люксембург), Германией и Францией Соглашения о постепенной отмене проверок на общих границах, которое было дополнено Конвенцией о его применении 1990 г. [3].

Данные договоры, более известные как первое и второе Шенгенские соглашения, предусматривали отмену контроля на внутренних границах и одновременно регулировали

вопросы безопасности, но стоит отметить, что создание Шенгенской зоны с полной отменой регулярного паспортного контроля и унифицированной визовой политикой было предусмотрено именно Конвенцией 1990 г.

В настоящее время Шенгенское пространство включает в себя 22 государства – члена Европейского союза, а также государства, не входящие в Евросоюз – Швейцарию, Норвегию, Исландию, Лихтенштейн. Карликовые государства, а именно Монако, Андорра, Сан-Марино, Ватикан, формально не являются участниками шенгенских соглашений, но фактически входят в Шенгенскую зону [4–5].

Одним из важнейших документов, регулирующих Шенгенское пространство, является Регламент № 2016/399 Европейского парламента и Совета «О Кодексе Союза о режиме пересечения людьми границ (Шенгенском кодексе о границах)», принятый 9 марта 2016 года [6]. Данный правовой документ представляет собой кодификацию, содержащую правила пересечения лицами как внешних, так и внутренних границ государств, входящих в Шенгенскую зону.

Пункт 3 ст. 6 Шенгенского кодекса о границах предусматривает, что у гражданина третьей страны, въезжающего на территорию государства, входящего в Шенгенскую зону, во время прохождения пограничного контроля могут быть запрошены различные документы для подтверждения выполнения установленных п. 1 указанной статьи необходимых условий въезда.

Кроме того, в анализируемом п. 3 ст. 6 установлено, что этот перечень документов содержится в Приложении I, но не является исчерпывающим, то есть данный перечень является открытым.

Как показывает практика [7], использование формулировки «неисчерпывающий перечень подтверждающих документов» влечет за собой возможные инициативы со стороны сотрудников пограничных служб, так как механизм решения вопроса о предоставлении тех или иных документов, а также об их достаточности для подтверждения целей въезда, не установлен законодательством, а оставлен на усмотрение сотрудников пограничных служб, что является существенным недостатком правового регулирования Шенгенского пространства.

Так, в подпункте «с» п. 1 ст. 6 Шенгенского кодекса о границах установлено, что одним из условий въезда в страну является то, что гражданин третьей страны «должен располагать достаточными средствами к существованию как на период предполагаемого пребывания, так и для возврата в страну происхождения». В п. 4 указанной статьи закреплено, что для оценки достаточности денежных средств могут рассматриваться наличные деньги, дорожные чеки, кредитные карты, а также заявления о финансовой поддержке и гарантийные письма, если это предусмотрено национальным законодательством.

Наибольшую сложность при пересечении внешней границы Шенгенской зоны вызывает вопрос о критериях, которыми должен руководствоваться пограничник страны въезда, чтобы признать имеющуюся у третьего лица в момент пересечения границы денежную сумму достаточной к существованию в стране пребывания [8].

При этом как в анализируемой ст. 6, так и в Приложении I не указаны возможные виды документов для подтверждения въезжающим наличия у него денежных средств, что также является определенным пробелом единообразного правоприменения.

Проведенный опрос наших соотечественников показывает, что при пересечении границы Шенгенской зоны для выяснения вопроса о достаточности средств пограничники дополнительно с них требовали бумажные распечатки с кредитных карт и сравнивали их данные с электронными копиями аналогичных распечаток, которые ранее были представлены в консульские органы страны пребывания [9] вместе с заявлением о получении шенгенской визы.

Для россиян, осуществляющих в Шенгенскую зону поездки частного характера, наибольшую сложность вызывало исполнение требований пограничников документально подтвердить цель визита и подробный маршрут. Как правило, ими проверялась достоверность документов на бронирование гостиниц, которые также ранее представлялись в страну пребывания для получения шенгенской визы [9]. В случаях выяснения по телефону инфор-

мации об аннулировании в гостинице такой брони делался вывод о предоставлении гражданином заведомо ложных сведений и во въезде ему отказывали. Нередко это делалось с аннулированием шенгенской визы.

Отсутствие закрытого перечня документов не позволяет иностранным гражданам заранее подготовить исчерпывающий перечень документов, подтверждающих цели въезда в страну, поэтому на практике возникают случаи запретов пересечения границы для иностранных граждан, например, туристов, не имевших целей нарушения порядка пребывания в стране, но не сумевших предоставить на границе документы, подтверждающие их финансовую состоятельность.

Для решения указанной правовой коллизии полагаем целесообразным рассматривать в качестве доказательства наличия денежных (финансовых) средств выписку с банковского счета, полученную не позднее 3 предшествующих въезду дней, так как данный документ также может подтверждать, что в распоряжении лица имеются денежные средства [10]. Факт наличия банковской карты не доказывает существование денежных средств на ней, так как сотрудник пограничной службы не сможет это проверить.

Практика получения выписок с банковского счета сложилась в посольствах Италии, Испании и других государств Шенгенского соглашения при оформлении шенгенских виз.

Также следует отметить, что ст. 6 Шенгенского кодекса о границах закреплены условия въезда для граждан третьих стран. Подпункт «е» п. 1 данной статьи предусматривает, что одним из условий въезда на территорию Шенгенской зоны является то, что лицо не относится к категории «представляющих угрозу для общественного порядка, внутренней безопасности, здоровья населения или международных отношений любого из государств – членов ЕС». При этом законодательно определена только «угроза здоровью населения» в п. 21 ст. 2, остальные определения угрозы в Шенгенском кодексе о границах не раскрыты, поэтому отсутствует понимание того, что именно включают в себя данные понятия. Это также является существенным недостатком и может повлечь злоупотребления и трудности в практической деятельности пограничных служб государств – членов Шенгенского пространства.

На практике устранение такого пробела нередко осуществляется на уровне национального законодательства государств Шенгенского соглашения.

Так, в соответствии с миграционным законодательством Великобритании на ее территорию свободно могут въезжать и осуществлять трудовую деятельность только граждане государств Европейского экономического сообщества. Для граждан третьих стран, так называемых «нееврограждан» [11], при пересечении внутренней границы Шенгенской зоны без цели осуществления трудовой деятельности в Великобритании предусмотрен дополнительный пограничный контроль. Для получения трудовой визы этим гражданам необходимо получение не менее 70 баллов, набранных по специально установленным критериям. Так, за знание английского языка можно получить до 10 баллов, за уровень образования – до 20 баллов, за востребованность на рынке труда замещаемой вакансии – до 30 баллов и др. [12].

В последние годы в связи с социальной и политической нестабильностью, вызванной неправомерными действиями мигрантов, рядом государств Шенгенской зоны принимаются решения о возобновлении пограничного контроля на внутренних границах с другими государствами Шенгенского соглашения [12].

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что иммиграционное законодательство государств Шенгенской зоны находится в совместном ведении национальных парламентов этих государств и Европейского парламента.

Внутренние границы Шенгенской зоны для «еврограждан» остаются открытыми, в то время как в отношении «нееврограждан» в ряде государств усиливается пограничный контроль.

Усиление пограничного контроля проявляется:

- в возможности получения пограничником или другим должностным лицом контрольно-пропускного пункта государств Шенгенского соглашения информации, предоставленной гражданином третьей страны для получения шенгенской визы;

- в фактическом разделении всех лиц, пересекающих границы государств Шенгенского соглашения, на две группы: «еврограждане» и «нееврограждане».

Литература

1. Россияне – на первом месте в мире по количеству оформленных шенгенских виз. URL: pwww.atorus.ru/news/press-centre/new/46726.html (дата обращения: 01.10.2019).
2. Число выездных туристских поездок // Федер. служба гос. статистики : офиц. сайт. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/torg/tur/tab-tur1-2.htm (дата обращения: 01.10.2019).
3. Risk Analysis for 2019. URL: <https://frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2019-RPPmXE> (дата обращения: 01.10.2019).
4. Евросоюз призвал отменить пограничный контроль внутри Шенгенской зоны. URL: <http://ru.rfi.fr/evropa/20181012-evrosoyuz-prizval-otmenit-pogranichnyi-kontrol-vnutri-shengenskoi-zony> (дата обращения: 01.10.2019).
5. ЕС одобрил систему авторизации безвизового въезда для граждан третьих стран. URL: <https://ria.ru/20180425/1519376538.html> (дата обращения: 01.10.2019).
6. О Кодексе Союза о режиме пересечения людьми границ (Шенгенский кодекс о границах) : регламент Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 09 марта 2016 г. № 2016/399 : по сост. на 15 марта 2017 г. URL: eulaw.ru/content/borders-code (дата обращения: 01.10.2019).
7. Иглин А. В. Шенгенское право: генезис и развитие // Междунар. публич. и частное. право. 2016. № 4. С. 36–39.
8. Как влияет выдача туристической шенгенской визы в одной стране на порядок въезда и пребывания в другой стране Шенгенской зоны? // Азбука права. 2019. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
9. Регламент Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 810/2009 от 13 июля 2009 г., устанавливающий Кодекс Сообщества о визах (Визовый кодекс). Доступ из СПС «Гарант».
10. Васильчикова Н. В. Как потребителю защитить свои интересы: рекомендации и примеры // Омега-Л. 2007. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
11. Авдеева М. Шенгенские соглашения. URL: http://eulaw.edu.ru/documents/scient_effort/conf_26-04-01/avdeeva.htm (дата обращения: 13.09.2019).
12. Андриенко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения : моногр. М. : ИЗиСП ; НОРМА ; ИН-ФРА-М, 2019. 392 с.

УДК [347.627.2.033+347.72.034](476)
DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-112-115

*Нагорная Н. А.
Nagornaya N. A.*

**О КОНСОЛИДАЦИИ (ДРОБЛЕНИИ) АКЦИЙ КАК ОБЪЕКТА
ОБЩЕЙ СОБСТВЕННОСТИ СУПРУГОВ НА ОСНОВЕ АНАЛИЗА
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

**ABOUT CONSOLIDATION (SPLITTING) OF SHARES
AS OBJECT OF COMMON PROPERTY OF SPOUSES BASED
ON LEGISLATION ANALYSIS OF THE REPUBLIC OF BELARUS**

Автором статьи исследованы вопросы о возникновении и прекращении права общей собственности супругов на эмиссионные ценные бумаги – акции. Внесены предложения по совершенствованию гражданского законодательства Республики Беларусь в отношении режима совместно приобретенных супругами акций после раздела имущества.

The article investigates the issues of the origin and termination of the right of joint ownership of spouses to equity securities or shares. Proposals to improve the civil legislation of the Republic of Belarus on the regime of jointly acquired shares by spouses after the division of property are put forward.

Ключевые слова: акции, имущественные права, супруги.

Keywords: shares, property rights, spouses.

В Республике Беларусь ведется активная политика по привлечению частного капитала в качестве инвестиций в коммерческую деятельность юридических лиц. Наиболее активную в предпринимательской сфере часть населения, включая молодые супружеские пары, все чаще стали интересовать вопросы покупки ценных бумаг, внесения денежных средств в качестве инвестиций в уставный фонд коммерческой организации с целью получения прибыли.

С принятием Закона Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-З «О нормативных правовых актах» [1] претерпело изменение соотношение кодифицированных нормативных правовых актов Республики Беларусь по их юридической силе. В частности, нормы Кодекса Республики Беларусь о браке и семье (далее – КоБС), регулирующие имущественные отношения супругов теперь обладают равной юридической силой с нормами Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК). Однако, несмотря на данные существенные изменения в белорусском законодательстве, некоторые вопросы отношений, связанных с общей совместной собственностью и имущественными правами супругов, остаются не до конца разрешенными.

Так, в соответствии со ст. 23, 24 Кодекса Республики Беларусь о браке и семье имущество может либо принадлежать супругам на праве общей совместной собственности, либо может быть разделено по долям, причем если супруги не заключили брачный договор, то их доли должны признаваться равными. То есть можно говорить о наличии двух самостоятельных подвидов законного режима имущества супругов: а) режим общего имущества супругов; б) режим раздельного имущества супругов. Оба режима представляются динамичными правовыми механизмами, трансформирующимся при изменении отношений между супругами из состояния «в браке» в состояние «после расторжения брака». Избрание супругами первого либо второго режима зависит от многих фактов. Например, факт занятия предпринимательской деятельностью, покупка акций, недвижимости и т. д. могут побудить супругов к заключению брачного договора. В иных случаях, как показывает статистика, брачный договор не доста-

точно востребован среди лиц, вступающих в брак. Анализ статистических данных показал, что в 2018 году в Республике Беларусь на 60 714 зарегистрированных браков [2] пришлось лишь 4 тысячи заключенных брачных договоров (примерно 7 %) [3]. Приведенные данные прямо указывают на непопулярность подобных договорных отношений среди населения.

Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что с активным вовлечением в сферу бизнеса с помощью различных финансовых инструментов частного капитала, в том числе и совместно нажитого супругами в браке, с ростом активности граждан в инвестиционной деятельности (в качестве акционеров и т. п.) продолжают оставаться не до конца разрешенными вопросы, связанные с правовым режимом имущества супругов, относящегося к категории «инвестиции». Ведь в случае их развода и раздела совместно нажитого имущества, при отсутствии брачного договора, супругам приходится делить между собой не только предметы быта, но и предприятие, акции, долю в уставном фонде хозяйственного общества, иными словами, бизнес. Эта проблема остается актуальной не только в нашей стране, но и за рубежом.

Цель исследования заключается в изучении механизма перехода акций как объекта общей совместной собственности супругов из режима общего имущества в режим раздельного.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и частнонаучные методы познания.

В научных трудах белорусских авторов в том или ином объеме получили отражение вопросы реализации акционерами своих прав. Среди выдающихся исследователей в данной области, следует отметить В. Ф. Чигира, И. В. Балдина, М. Гребенщикову, В. С. Каменкова, Ю. А. Амельченко, Н. Н. Сарнавскую, Д. И. Михайлова и др. Исследования о разделе совместно приобретенных супругами акций, об особенностях реализации их прав на акции проводились такими белорусскими учеными-цивиристами, как Я. И. Функ [4], Н. В. Копыткова [5], А. И. Плиско [6].

В Российской Федерации указанная проблематика разрабатывается такими исследователями, как Г. Л. Адамович, Д. Р. Билалова, А. А. Глушецкий, М. Г. Ионцев, Р. С. Кравченко, Д. А. Макаров, Ю. А. Метелева, С. Д. Могилевский, В. П. Мозолин, Е. И. Никологорская, О. Л. Рассказов, А. В. Савиков, Д. А. Сумский, Г. В. Цепов, Б. Б. Эбзеев и др.

Изучение процесса эволюции правовых режимов имущества супругов необходимо, на наш взгляд, для понимания процессов, происходящих в имущественной сфере супругов в настоящее время, в частности проблемным остается вопрос о разделе совместно приобретенных супругами акций.

Так, например, супругами с целью увеличения семейного бюджета, реализуя совместно разработанную так называемую «финансовую инвестиционную программу», избирается наиболее эффективный, на их взгляд, инструмент финансового инвестирования – приобретение акций открытого акционерного общества (далее – ОАО). Почему нами выбран именно случай с покупкой акций ОАО? Потому что, во-первых, акции ОАО приобрести реальной, чем акции закрытого акционерного общества (далее – ЗАО), т. к. ОАО для расширения своей деятельности, решения проблемы привлечения новых капиталов продает свои акции практически любому лицу, пожелавшему их приобрести, увеличивая таким образом количество участников. Акции ЗАО приобрести супругам крайне проблематично, поскольку в нем хождение акций лимитировано, а также имеются иные ограничения прав лиц, связанные с участием в подобном обществе. А во-вторых, для участия в деятельности ОАО у лица возникает единственная обязанность – внести вклад в уставный фонд (в оплату акций), да и эта обязанность в силу специфики ряда правовых систем может отсутствовать, если уставный фонд ОАО полностью сформирован еще до момента его возникновения, а следовательно, до появления акционеров. То есть в ОАО в связи с минимальными правами акционера по отношению к обществу и его имуществу полностью отсутствуют и его обязанности.

Придя к решению о вложении совместно нажитого капитала в уставный фонд ОАО, которое, на взгляд супругов, является доходным, ликвидным и минимально рисковым, супруги

приобретают контрольный пакет акций. При этом один из супругов, на чье имя зарегистрированы акции, лишь является лицом, представляющим интересы обоих супругов в обществе. При покупке акций супруги рассчитывают получить возврат своих совместно нажитых сбережений через получение дивидендов или от продажи своего пакета акций по более высокой цене. Однако возможна такая ситуация, когда брак расторгается, и в этой связи может возникнуть ряд проблемных вопросов, например: кому из супругов после раздела имущества полагается пакет акций, а кому лишь компенсация в размере их стоимости? имеется ли возможность оставить акции после расторжения брака и раздела общего имущества супругов в правовом режиме общего имущества без трансформации в режим раздельного? Проблемным также остается вопрос об изменяющемся характере стоимости акций.

Для ответа на первый вопрос приведем цитату из научной работы известного белорусского ученого-цивилиста Я. И. Функа: «В случае развода супруги просто делят между собой определенное четное количество акций. (Если количество акций нечетное, то одна акция либо сохраняется в общей собственности, но уже долевой бывших супругов (и тогда один из них также представляет их общие интересы в обществе), либо передается одному из бывших супругов, второй же получает за свою часть ее стоимости компенсацию иным общим имуществом супругов)» [4, с. 59]. Утверждая вышеизложенное, Я. И. Функ придерживается, на наш взгляд, более гуманных для супруга акционера принципов равенства, социальной справедливости, нежели те исследователи, которые, поддерживая лишь интересы корпорации, утверждают, что акцией должен обладать только супруг-акционер. Мы также согласны, что «супруг акционера фактически также является акционером, поскольку в основе участия лица в акционерном обществе, даже закрытом, лежит факт обладания акцией, а она как раз находится в общей совместной собственности супругов» [4, с. 59].

Отвечая на второй проблемный вопрос о возможности оставить акции после раздела общего совместного имущества супругов в правовом режиме общего имущества без трансформации в режим раздельного, предлагаем рассмотреть на законодательном уровне возможность признания за супругами права общей долевой собственности на акции, сохранив имущественные права на них за обоими супругами, а также сохранив целостность пакета акций и их цену. Такой вариант возможен, если суд вынесет решение о признании права общей долевой собственности супругов на совместно приобретенные акции.

Рассуждая над ответом на третий проблемный вопрос о об изменяющемся характере стоимости акций, приведем пример из судебной практики. Рассматривая иск С. о взыскании в ее пользу компенсации за 1/2 часть акций, приобретенных в период брака и проданных ее бывшим супругом К., суд установил, что в период брака супруги приобрели 16 простых именных акций ЗАО «Мроя» номинальной стоимостью 157 рублей (на сумму 2 512 рублей). Акции были зарегистрированы на имя К. Стремясь оставить это имущество за собой, ответчик продал акции, а деньги от продажи были перечислены на счет К в банке. В ходе судебного разбирательства было выяснено, что акции котировались на рынке и были проданы за 3 094 015 руб. Поэтому в соответствии со ст. 24 КоБС суд признал за С. право на компенсацию за принадлежавшую ей 1/2 часть средств от продажи акций и взыскал с К. 1 547 007,5 рублей в пользу истицы [7, дело № 2-8767/2002].

При оценке стоимости акций важное значение будет иметь их прибыльность, так как в состав общесупружеского имущества могут входить различные акции как высокой доходности, так и низкой. Поэтому, на наш взгляд, следует учитывать, какие акции за кем из супругов остаются после раздела, чтобы не ущемлялись права одного из них. В этой связи представляется правильным предположение профессора Е. Чефрановой о том, что в недалеком будущем для оценки подлежащего разделу портфеля ценных бумаг суд будет вынужден привлекать квалифицированных специалистов и назначать финансовую экспертизу [8, с. 36]. Такая оценка может стать достаточно проблематичной в условиях нашей республики, так как вторичный рынок ценных бумаг еще слабо развит.

Несмотря на то, что законодательство Республики Беларусь не содержит специальных норм, регулирующих порядок раздела акций, являющихся общей совместной собственностью супругов, представляется верным мнение авторов, предлагающих делить четное количество акций поровну, а если супруги обладают нечетным количеством акций, то эту нечетную акцию передавать одному из супругов, а второму назначать компенсацию за часть ее стоимости из иного общего имущества супругов.

Следовательно, если супруг становится участником акционерного общества и вносит вклад в имущество общества за счет общего имущества супругов, то тем самым он выступает не только от собственного лица, но и от лица своего второго супруга (сособственника). При этом надо учитывать, что если он вступает в имущественные отношения, где личность участника важна для существования данных отношений, «личное» превалирует над «имущественным» и между собой общаются в правовом пространстве личности, то можно говорить, что участие второго супруга отходит на второй план и с точки зрения права нивелируется. То есть личное обязательство обладает более высокой юридической силой по сравнению с имущественной общностью супругов. Если же отношения носят чисто имущественный характер и для их исполнения важна не личность участника, а его имущество, то это значит, что происходит фактически не личностное общение, а общение имуществ, и второй супруг является таким же участником данных отношений, как и супруг – непосредственный их участник.

Таким образом, в Республике Беларусь методика раздела акций супругами остается пока не проработанной, вопросы о консолидации либо разделе прав на совместно приобретенные акции требуют дополнительной регламентации на законодательном уровне.

Литература

1. О нормативных правовых актах : закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З : принят Палатой представителей 27 июня 2018 г. : одобрен Советом Респ. 29 июня 2018 г. // КонсультантПлюс: Республика Беларусь.
2. Национальный статистический комитет Республики Беларусь. URL: <http://belstat.gov.by/> (дата обращения: 29.10.2019).
3. Белорусская нотариальная палата. URL: <https://belnotary.by/> (дата обращения: 29.10.2019).
4. Функ Я. И. Брачный договор. Имущественные отношения супругов, их участие в хозяйственных обществах и товариществах: по законодательству Российской Федерации и Республики Беларусь. Минск : Амалфея, 2003. 160 с.
5. Копыткова Н. В. Правовые проблемы реализации супругами прав на имущество и взаимное содержание : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Гомель, 2006. 112 с.
6. Плиско А. И. Правовое регулирование имущественных отношений супругов: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Минск, 2005. 117 с.
7. Материалы судебной практики по гражданским делам 2000–2003 гг. Могилев : Архив суда Центрального района г. Могилева.
8. Чефранова Е. А. Правовое регулирование имущественных отношений супругов // Рос. юстиция. 1996. № 7. С. 35–36.

УДК 343.1
DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-116-121

Рябоконев С. И.
Ryabokonev S. I.

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ОБЖАЛОВАНИЯ
В СУД ДЕЙСТВИЙ И РЕШЕНИЙ СЛЕДОВАТЕЛЯ
В ПОРЯДКЕ СТАТЬИ 125.1 УПК РФ**

**IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION
OF JUDICIAL APPEAL AGAINST ACTIONS AND DECISIONS OF INVESTIGATOR
ACCORDING TO ARTICLE 125.1 OF THE RUSSIAN FEDERATION CODE
OF CRIMINAL PROCEDURE**

Анализ содержания статьи 125.1 Уголовно-процессуального кодекса РФ показывает, насколько неполное и неточное отражение в правовых нормах позиций Конституционного Суда Российской Федерации может затруднить реализацию конституционных прав участников уголовного судопроизводства. Сформулированы предложения по устранению пробелов и неточностей редакции данной нормы.

Analysis of the content of article 125.1 of the Russian Federation Code of Criminal Procedure shows how incomplete and inaccurate presentation of opinions of the Constitutional Court of the Russian Federation in the legal norms can significantly impede the realization of the constitutional rights of parties to a criminal proceeding. Proposals for the elimination of gaps and incorrectness in the wording of this article are formulated.

Ключевые слова: жалоба, правовая неопределённость, неточность.

Keyword: complaint, legal uncertainty, incorrectness.

Существенное влияние на современное состояние законности российского досудебного уголовного судопроизводства оказывает институт ходатайств и жалоб. Его постоянное совершенствование и развитие во многом определяют постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации. В постановлениях и определениях отражаются позиции Конституционного Суда относительно качества правовой регламентации норм института ходатайств и жалоб. При разработке уголовно-процессуальных норм законодатель обязан эти позиции учитывать. Однако анализ правовой регламентации действий участников досудебного производства по обжалованию решений следователей (дознавателей) в отдельных случаях указывает на неполное претворение предписаний Конституционного Суда. Неточность «перекладывания» позиций Конституционного Суда на законодательную основу создает угрозу конституционным правам участников, вовлеченных в процесс расследования преступлений (досудебного производства).

В качестве примера следует привести неопределенность содержания ст. 125.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации «Особенности рассмотрения отдельных категорий жалоб». Статьей регулируются вопросы разрешения жалоб лиц, обвиненных в совершении преступного деяния, в отношении которых уголовное преследование (уголовное дело) было прекращено в связи с изданием закона о признании этого деяния непроступным (декриминализация деяния). При декриминализации деяния все расследуемые уголовные дела и уголовное преследование прекращаются. Однако на практике часто возникают ситуации, когда участники досудебного производства не удовлетворены:

- условиями прекращения уголовного дела.
- отсутствием закрепленной в УПК РФ обязанности следователя/дознавателя согласовывать решение о прекращении уголовного преследования с лицом, в отношении которого оно осуществлялось.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении № 24-П от 9.11.2013 [1], исследуя существо вопроса и формируя собственную позицию, указал, что при наличии закона о декриминализации, когда уголовное дело с обвинением конкретных лиц находится в досудебных стадиях, должностные лица правильно прекращают по основанию отсутствия в действиях обвиняемых (подозреваемых) состава преступления – п. 2 ч. 1 и ч. 2 ст. 24 УПК РФ. При одинаковых основаниях прекращения уголовного преследования и дела (отсутствие в деянии состава преступления) дальнейшие правовые последствия для лиц бывают разными. Отличие заключается в появлении (или отсутствии) после прекращения уголовного дела права на реабилитацию. Право на реабилитацию возникает только, если было незаконно возбуждено уголовное дело в отношении конкретного лица или лицо незаконно привлекли к уголовной ответственности.

Конституционный Суд дал оценку буквальному смыслу, вытекающему из редакций рассматриваемых норм, и смыслу, сформированному в результате официального и иного толкования норм; изучил сложившуюся правоприменительную практику, исследовал их обусловленность в целом и место в системе правовых норм. В постановлении Конституционный Суд констатировал, что образовался пробел, который является результатом некорректной регламентации и недостаточной взаимосвязанности ряда норм (ч.1 ст. 10 УК РФ, ч. 2 ст. 24; ч. 2 ст. 27, ч. 4 ст. 133 и ст. 212 УПК РФ). Возникшая правовая несогласованность и неопределенность норм на досудебной стадии не дают лицу, в отношении которого следователь (дознаватель) прекратил уголовное преследование по основанию декриминализации преступления, возможность обжаловать в суд законность, обоснованность составленных процессуальных актов, в которых официально выражены и закреплены факты незаконного (по мнению авторов жалоб) и необоснованного подозрения, обвинения лица в совершении инкриминируемого преступления, избрания мер принуждения и пресечения. Отсутствие возможности обжаловать эти акты впоследствии лишает лицо права быть реабилитированным.

Конституционный Суд призвал законодателя соблюсти принцип правовой неопределенности норм, иначе при прекращении уголовного преследования и уголовного дела по основанию декриминализации преступного события будет сохраняться угроза правосудию, справедливости.

При издании закона о криминализации деяния повышенную опасность правам граждан создают:

- а) отсутствие необходимости устанавливать обстоятельства, на основе которых в последующем судом делается вывод о виновности (невиновности) лица;
- б) прекращение доказывания невиновности (виновности) обвиненного в совершении деяния лица;
- в) запрет на производство любых следственных действий по деянию, которое перестало быть преступным, и дальнейшее уголовное преследование;
- г) отсутствие требования направлять уголовное дело в суд в обычном порядке;
- д) принятие итогового решения следователем (дознавателем) без постановления приговора суда, устанавливающего вину (или ее отсутствие) привлеченного к уголовной ответственности лица [2].

Наличие процессуальных особенностей прекращения уголовного преследования по исследуемому основанию и существование названных угроз требуют от законодателя еще большего внимания к правовой регламентации и соблюдению прав лиц, в отношении которых прекращается уголовное преследование, особенно когда такие лица обращаются в суд за защитой восстановления человеческого достоинства, чести. Законодатель должен создать правовой механизм оценки судом законности и обоснованности решений и действий следователя по уголовному делу в досудебной стадии, а лицу, подавшему жалобу, предоставить право донести до судьи свою позицию по осуществляемому в отношении него уголовному преследованию и требовать от суда восстановить нарушенные права. Такой подход доказывает не декларативность, а непосредственное проявление таких конституционных принци-

пов, как уважение достоинства личности, гуманизм, справедливость, законность. При разрешении названной категории жалоб Конституционный Суд предписал федеральным судам устанавливать перечень обстоятельств, на основе которых можно ответить на вопрос: насколько было правомерным или неправомерным осуществление уголовного преследования (п. 55 ст. 5 УПК Российской Федерации).

Предписания Конституционного суда от 19.11.2013 № 24-П Федеральным законом от 08.03.2015 № 36-ФЗ [3] были реализованы. Уголовно-процессуальное законодательство было дополнено ст. 125.1 УПК РФ, которая предусматривает механизм разрешения жалоб на постановления дознавателя, следователя, руководителя следственного органа или прокурора, содержащий решение прекратить уголовное преследование лица в связи с принятием уголовного закона, устранившего преступность и наказуемость деяния, ранее признаваемого уголовным законом преступлением. Его (правового механизма) реализация должна помочь суду решать вопросы о законности постановления о прекращении уголовного дела или уголовного преследования по ч. 2 ст. 24 или ч. 3 ст. 27 УПК РФ и наличии (отсутствии) права на реабилитацию.

При рассмотрении в суде жалобы на законность оснований прекращения уголовного дела по основанию декриминализации преступного события самым сложным является ответ на вопрос о законности и обоснованности привлечения лица к уголовной ответственности. Исследуем существо проблемы.

По общему правилу в период следствия при наличии обвинительных доказательств, достаточных для предъявления обвинения, следователь составляет постановление о привлечении лица в качестве обвиняемого и знакомит с ним соответствующее лицо (ст. 172 УПК РФ). Исследование судебной практики показывает, что при предъявлении обвинения часто возникает ситуация, когда после ознакомления и разъяснения прав обвиняемому следователь допрашивает лицо. На вопрос о том, признает ли он себя виновным, привлекаемый отвечает, что виновным себя не признает. Избранной тактики защиты и он, и его защитник придерживаются вплоть до издания закона, устранившего преступность инкриминируемого деяния. Именно возникновением такой ситуации обусловлено поступление жалоб на незаконность прекращения уголовного преследования по ч. 2 ст. 24 УПК РФ и требование признать право на реабилитацию. Закон, который декриминилизировал деяние, в правовом смысле фиксирует только факт устранения преступности деяния и наказуемости лица за его совершение. Его издание не опровергает того, что до издания закона следственные подразделения на основе действующего процессуального законодательства законно осуществляли уголовное преследование. Если бы закона не было, то законченное расследованием уголовное дело поступило бы в суд, и обвиняемое лицо предстало бы перед судом. При правомерности в досудебном производстве процессуальной деятельности обвинения на основе исследованных доказательств суд постановил бы приговор (обвинительный или оправдательный).

На основании нового закона факт незавершенности уголовного преследования не означает, что преследование осуществлялось с нарушением закона и что лицо было привлечено к уголовной ответственности незаконно. Установить законность привлечения лица в качестве обвиняемого и осуществления уголовного преследования можно, только если в материалах уголовного дела есть обвинительные доказательства. Законодатель исходит из принципа добросовестности процессуальной деятельности следователя (дознавателя) в досудебном производстве. Если от подозреваемого, обвиняемого не поступили возражения против прекращения уголовного преследования, значит, все решения, в том числе об уголовном преследовании, были обоснованны и законны, а следовательно, «... нет оснований считать его права и законные интересы нарушенными решением о прекращении уголовного дела» [4], лицо не может требовать реабилитации (ч. 4 ст. 133 УПК РФ). Только по инициативе заявителя жалобы соблюдение принципа добросовестности (законности) может быть поставлено под сомнение, и суд обязан проверить соблюдение закона следователем (дознавателем).

При рассмотрении жалобы о прекращении уголовного дела по основаниям ч. 2 ст. 24 УПК РФ и ч.3 ст. 27 УПК РФ суд принимает решение, основываясь только на доказательствах, собранных до принятия нового закона, когда производство по установлению всех обстоятельств еще не завершено. Для правильного решения вопроса о законности привлечения лица, обжалующего постановление о прекращении уголовного преследования, существенное значение имеет этап следствия. Благоприятным для правильного разрешения жалобы является период ознакомления обвиняемого с материалами уголовного дела. На этом этапе доказательства и обвинения и защиты собраны в полном объеме. Устность и непосредственность судебного разбирательства по жалобе позволяет суду дать точную оценку обоснованности, а, следовательно, законности уголовного преследования.

Чем промежуток расследования короче, тем меньше собрана доказательственная база, исследование которой позволит безошибочно установить законность и обоснованность уголовного преследования, принять справедливое решение. Наибольшую сложность представляет этап, когда в деле имеются только доказательства, на основе которых было принято решение о привлечении лица в качестве обвиняемого. В обычном производстве (когда нет декриминализации), если в суд поступают жалобы на незаконность привлечения в качестве обвиняемого лица, суд отказывает в рассмотрении вопроса до момента, когда дело будет расследовано в полном объеме и направлено в суд для принятия итогового решения. Такое решение является абсолютно правильным. На стадии предварительного расследования решение судом вопроса о законности привлечения в качестве обвиняемого означает «предрешение вопроса, который впоследствии станет предметом судебного разбирательства по уголовному делу» [5]. В исследуемой нами ситуации суд обязан этот вопрос решить на основе имеющейся доказательственной базы. Здесь также возможны варианты: а) преступление совершено в условиях очевидности, и доказательственная база неопровержимо изобличает лицо как совершившее преступление; б) наоборот, когда обвинительная база находится на первоначальном этапе формирования и защита представляет доказательства, оценивая их как доказывающие невиновность подзащитного.

Существующая редакция ст. 125.1 УПК РФ указывает на установление законности привлечения к уголовной ответственности. Из содержания ч. 1 ст. 171 УПК РФ законность определяется наличием достаточных обвинительных доказательств. Понятие достаточности для обвинения есть оценочная категория [6–12].

Как представляется, в названной ситуации при разрешении судом вопроса о законности привлечения лица в качестве обвиняемого личное и непосредственное исследование представленных обвинителем материалов, анализ выступлений защиты, опровергающих доказательства стороны обвинения, при недостаточности обвинительных доказательств, дающих право на существование версии защиты, суд должен следовать конституционному и международному принципу презумпции невиновности: «неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого (ст. 49, ч. 2 и 3 Конституции).

Иная позиция в разрешении сложной судебной ситуации будет:

- свидетельствовать о наличии у суда обвинительного подхода;
- нарушать принцип равенства перед законом и судом;
- указывать на отсутствие равноправия сторон судопроизводства, ограничение прав участников уголовного процесса;
- не обеспечит право лица защищать достоинство личности, честь и доброе имя от незаконного и необоснованного уголовного преследования.

С целью исключения названная ситуация должна найти закрепление в ПВС РФ.

С учетом изложенного предлагается следующая редакция отдельного пункта Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 1 [13]: «В порядке статьи 125.1 УПК РФ поданную жалобу на постановление дознавателя, следователя, руководителя следственного органа или прокурора о прекращении уголовного преследования по основаниям, указанным в части второй статьи 24 или части третьей статьи 27 УПК РФ, в связи с принятием закона,

устраняющего преступность и наказуемость деяния, суд разрешает по правилам главы 37 УПК РФ. В ходе судебного разбирательства судья проверяет законность и обоснованность принятого должностными лицами решения. Лично и непосредственно исследует представленные обвинителем материалы прекращенного уголовного дела, оценивает выступления защиты, опровергающие доказательства стороны обвинения. При недостаточности обвинительных доказательств для опровержения версии защиты суд следует принципу презумпции невиновности и принимает решение удовлетворить жалобу, признает незаконным (не подтвержденным совокупностью доказательств) уголовное преследование и подтверждает наличие у лица оснований для применения процедуры реабилитации».

Литература

1. По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 24, части второй статьи 27, части четвертой статьи 133 и статьи 212 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С. А. Боровкова и Н. И. Морозова : постановление Конституционного Суда РФ от 19.11.2013 № 24-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 47. ст. 6156.
2. По делу о проверке конституционности положений пункта 4 части первой статьи 24 и пункта 1 статьи 254 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.И. Александрина и Ю.Ф. Ващенко : постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2011 № 16-П // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (2), ст. 4698.
3. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 08.03.2015 № 36-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. ст. 1406.
4. По делу о проверке конституционности части первой статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 24, части второй статьи 27, части первой статьи 239 и пункта 1 статьи 254 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки А. И. Тихомоловой : постановление Конституционного Суда РФ от 15.10.2018 № 36-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 44. ст. 6821.
5. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Яшина Владимира Борисовича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 125 и частями первой и второй статьи 171 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 17.12.2009 № 1636-О-О // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
6. Россинский С. Б. Правовые условия применения мер уголовно-процессуального пресечения приводят к поспешности и необоснованности обвинения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 5. С. 30–36.
7. Сергеев А. Б., Сергеев М. А., Сергеев К. А. Особенности расследования преступлений, связанных с присвоением прав на владение и управление предприятиями и организациями : моногр. Челябинск: ГОУ ВПО ЧЮИ МВД России, 2008. 127 с.
8. Трефилов А. А. Соотношение принципов *in dubio pro reo* и *in dubio pro duriore* в уголовном процессе Швейцарии и России // Закон. 2016. № 3. С. 117–123.
9. Захарова С. А., Сергеев А. Б. Дознание как форма расследования: правовое регулирование, тенденции развития. Челябинск : Челябинск. юрид. ин-т МВД России, 2008. 129 с.
10. Гончаров Д. Ю. Соотношение регулятивной и охранительной функций в законодательстве о противодействии преступности // Lex russica. 2015. № 6. С. 75–89.
11. Гусак В. А., Никулочкин Е. О., Сергеев А. Б. Особенности производства по уголовным делам при установлении обстоятельств, подтверждающих наличие подлежащих конфискации денежных средств и имущества, приобретенных в результате незаконного сбыта наркотических веществ : моногр. Челябинск : Полиграф-Мастер, 2016. 195 с.

12. Чеботарева И. Ю., Сергеев А. Б., Сергеев К. А. Основные направления совершенствования прокурорского надзора над процессуальными решениями субъектов расследования преступлений, совершенных лицами, не достигшими возраста уголовной ответственности // Вестн. Челябинск. гос. ун-та. Сер.: Право. 2016. Т. 1, № 1. С. 88–94.

13. О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 1 в ред. от 29.11.2016 // Рос. газ. 18 февр. 2009. № 27.

УДК 342.53

DOI 10.34822/2312-3419-2019-4-122-126

Храмушин В. В.

Khramushin V. V.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL PROBLEMS OF REGULATION OF PARLIAMENTARY CONTROL IN RUSSIA

В статье проанализированы положения Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», решения Конституционного Суда РФ в части регламентирования форм парламентского контроля. Предложена авторская формулировка форм парламентского контроля на основе проведенного анализа законодательных положений, правовых позиций Конституционного Суда РФ. Сформулированы предложения по совершенствованию указанного федерального закона.

The article analyzes the provisions of the Constitution of the Russian Federation, the Federal Law of May 7, 2013, No. 77-FZ “On the Parliamentary Control”, and decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation regarding the regulation of forms of parliamentary control. As a result, the author’s wording of the forms of parliamentary control is proposed. The proposals for improving the Federal Law No. 77-FZ of May 7, 2013, “On the Parliamentary Control” based on the analysis of the statutory provisions and legal views of the Constitutional Court of the Russian Federation are formulated.

Ключевые слова: институты представительной демократии, функции, парламент, парламентский контроль, органы государственной власти.

Keywords: institutions of representative democracy, functions, parliament, parliamentary control, government bodies.

Проблемы парламентского контроля, его правовых основ и форм реализации неоднократно исследовались в научной литературе [1, с. 282–284; 2, с. 116; 3–4]. Однако потребность дальнейшего развития контрольных функций системы институтов представительной власти определяет необходимость дальнейшего подробного научного изучения данных вопросов.

Непосредственно в Конституции РФ 1993 г. закреплены следующие формы парламентского контроля, осуществляемого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации: согласование кандидатуры Председателя Правительства РФ при назначении его Президентом (п. «а» ст. 103); рассмотрение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации (п. «б» ст. 103); заслушивание Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах деятельности, в том числе ответов на вопросы, поставленные нижней палатой (п. «в» ст. 103); назначение на должность и освобождение от должности Председателя, половины состава аудиторов Счетной палаты РФ (п. «д» ст. 103); назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в РФ (п. «е» ст. 103).

Перечень форм парламентского контроля, помимо названных, представлен в ст. 5 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»:

- проведение палатами и их комитетами, Счетной палатой предварительного, текущего и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений;
- рассмотрение нижней палатой парламента годовых отчетов Центрального банка РФ и принятие решений по ним; заслушивание докладов Председателя Центрального банка РФ о деятельности последнего;

- осуществление в отношении Центрального банка Российской Федерации парламентского контроля в иных формах;
- направление палатами Федерального Собрания РФ парламентских запросов, членами палат – депутатских запросов;
- заслушивание на заседаниях палат парламента информации Правительства Российской Федерации, ответов должностных лиц на вопросы членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы в рамках «правительственного часа»;
- заслушивание по вопросам чрезвычайного характера Председателя Правительства, его заместителей, Генерального прокурора, Председателя Центрального банка, Председателя Центральной избирательной комиссии, иных должностных лиц;
- осуществление палатами парламента взаимодействия со Счетной палатой в случаях и формах, предусмотренных законодательством;
- осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации;
- заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации;
- направление представителей палат парламента в организации, создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов, и их отзыв из данных организаций; приглашение членов Правительства и иных должностных лиц на заседания комитетов и комиссий палат Федерального Собрания РФ;
- проведение парламентских слушаний и расследований;
- парламентский контроль при издании нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами.

Таким образом, перечисленные формы контроля включают в себя контроль за исполнительными органами власти, финансовый контроль и контроль за иными государственными структурами. Причем контроль может проявляться не только в виде специальной деятельности (например, парламентские расследования), но и путем взаимодействия, информирования о своей деятельности палат парламента.

Анализ этих форм приводит к выводу, что конституционно-правовые основы контрольных полномочий представительной власти оказались несколько размыты на уровне Федерального закона «О парламентском контроле». Во-первых, в названном законе подробно регулируются вопросы взаимодействия палат парламента с Центробанком (рассмотрение Государственной Думой его годовых отчетов, заслушивание докладов Председателя и др.). В связи с этим возникает вопрос: насколько целесообразно было дробление форм парламентского контроля в отношении Центробанка и расширение их перечня на уровне закона? Во-вторых, такие указанные в Федеральном законе «О парламентском контроле» виды деятельности, как осуществление палатами парламента взаимодействия со Счетной палатой, осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в РФ, вытекают из общей компетенции палат Федерального Собрания РФ и закреплены иными федеральными законами. В-третьих, среди форм парламентского контроля называется заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации. Данное действие носит информационный характер и вряд ли может считаться полноценной формой контроля, так как в соответствии с федеральным законом прокуратура – это единая федеральная централизованная система органов, которая реализует от имени государства надзор за соблюдением Конституции и законов. В-четвертых, вряд ли можно считать формой парламентского контроля «осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации» (п. 13 ст. 5 Федерального закона «О парламентском контроле»), тем более что в соответствии с ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Уполномоченный вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан, а также непосредственно либо через своего пред-

ставителя участвовать в проводимых парламентских слушаниях [5]. Выявленные недостатки закона актуализируют необходимость внесения в него изменений и однозначного определения форм парламентского контроля.

Реализации контрольной функции Федерального Собрания способствует Счетная палата как высший орган внешнего государственного аудита (контроля), подотчетный федеральному парламенту [6]. Установленный Конституцией РФ порядок формирования Счетной палаты (ч. 5 ст. 101, п. «и» ст. 102, п. «д» ст. 103 Конституции РФ) обеспечивает осуществление палатами Федерального Собрания Российской Федерации парламентского контроля в финансовой сфере.

Определенная роль в осуществлении парламентского контроля принадлежит и верхней палате Российского парламента – Совету Федерации.

Согласно Конституции Совет Федерации утверждает указы Президента РФ о введении чрезвычайного и военного положения, назначает и освобождает от должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ и половину состава ее аудиторов (п. «б», «в», «и» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Учитывая, что на региональном уровне парламенты однопалатные, участие в парламентском контроле двух палат парламента – исключительная прерогатива федерального законодательного органа. Можно согласиться с Н. А. Филипповой в том, что необходимо усиливать контрольную функцию Совета Федерации в связи с проведенной реформой федеративных отношений, в частности в сфере межбюджетных отношений [7].

Рассматривая вопрос о парламентском контроле, необходимо принимать во внимание правовую позицию Конституционного Суда РФ, в которой он признал соответствующей Основному Закону страны обязанность исполнительной власти отчитываться перед законодательной, отметил, что «элементы подконтрольности и подотчетности исполнительной власти представительной не должны противоречить принципу разделения властей и служить основанием для умаления в целом статуса исполнительной власти как самостоятельной» [8]. Тем самым были установлены «пределы вмешательства» законодательной власти в дела исполнительной.

Парламентский контроль играет значимую роль и на региональном уровне. Как отметил Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 1 декабря 1997 г. № 18-П, контрольная функция присуща всем органам государственной власти в пределах компетенции, закрепленной за ними Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством. Не являются исключением и органы государственной власти субъекта Федерации, контрольные полномочия которых за исполнением на территории субъекта РФ федеральных законов в определенной форме определяются сферой совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов [9]. Нельзя не отметить убедительность доводов В. А. Тюльпанова о том, что контрольная функция парламента выступает важнейшим элементом системы сдержек и противовесов на уровне субъекта Федерации [10, с. 61]. Однако сложно согласиться с предложением автора о необходимости закрепления в Конституции РФ и федеральном законодательстве положения о том, что осуществляющий в субъекте Федерации законодательную власть орган является также высшим представительным и контрольным органом государственной власти субъекта РФ [10, с. 64]. Отсутствие прямого указания в Конституции РФ 1993 г. на контрольную функцию Федерального Собрания РФ исключает такую возможность и для региональных парламентов. Иначе нарушится внутренняя логика, единство и согласованность норм Конституции РФ.

Контрольная функция представительных органов субъектов Федерации раскрывается в общих положениях конституций, уставов, закрепляющих их компетенцию. При этом в первом случае речь идет о контрольной функции, во втором – о контрольной деятельности, в третьем – о контрольных мероприятиях. Законодательный (представительный) орган власти субъекта Федерации не только принимает участие в формировании исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, но и наделяется правом выражения недоверия высшему исполнительному органу власти субъекта Федерации, руководителям иных органов

в системе исполнительной власти. Реализуя контрольную функцию, законодательный орган вправе направлять обращения в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия принятых нормативных правовых актов Конституции РФ, а при наличии конституционного (уставного) суда субъекта РФ инициировать региональный конституционный (уставный) контроль.

В ряде субъектов Федерации приняты специальные законы о парламентском контроле (например, в Республике Ингушетия, Северной Осетии – Алании, Татарстане, Алтайском крае, Астраханской, Волгоградской, Оренбургской, Архангельской, Магаданской областях и др.) [11–12].

В Санкт-Петербурге, Кабардино-Балкарской, Чеченской республиках, Республиках Дагестан, Карелия действуют региональные законы о парламентском расследовании [13–14]. В Республике Бурятия, Астраханской, Московской, Брянской, Воронежской областях и др. приняты законы «О депутатском расследовании». Причем, если в Республике Бурятия, Астраханской области указаны органы, осуществляющие депутатское расследование (например, Закон Астраханской области от 1 марта 2011 г. № 7/2011-ОЗ (ред. от 29.03.2019) «О депутатском расследовании Думы Астраханской области»), то в Московской, Воронежской и Брянской областях название закона не конкретизирует орган осуществляющий расследование, например, Закон Воронежской области от 28 декабря 2007 г. № 173-ОЗ (ред. от 25.05.2018) «О депутатском расследовании» [15]. В Архангельской области принят закон, объединяющий в названии оба варианта – Закон Архангельской области от 13 февраля 2012 г. № 424-28-ОЗ (ред. от 18.12.2015) «О депутатском (парламентском) расследовании в Архангельской области» [16].

Подобное разнообразие нормативных правовых актов проявляется не только в наименовании (предмете) законов, но и в перечислении и содержании форм парламентского контроля, который осуществляют парламенты субъектов Федерации. Масштабы и объем контроля представительных органов власти на региональном уровне не одинаковы, они определяются правовыми актами субъектов РФ.

В связи с этим И. Г. Дудко приходит к справедливому выводу о том, что институт парламентского контроля не находится в стагнации, он постоянно развивается, однако необходим переход на качественно новый уровень его правового регулирования: от фрагментарной тематики законов к более обобщающему закону о региональном парламентском контроле [17, с. 219].

Таким образом, в целях совершенствования правовых основ контроля как функции представительной власти в современной России необходимо внести изменения в Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» в части, касающейся однозначного определения форм парламентского контроля. Неодинаковый перечень форм парламентского контроля, который осуществляют парламенты субъектов Федерации, обуславливает необходимость унификации в этой сфере, что возможно путем включения соответствующих норм в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Литература

1. Абрамова А. И., Витушкин В. А. Парламентское право России : монография / под ред. Т. Я. Хабриевой; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М. : Изд. Гос. Думы, 2013. С. 282–294.
2. Спиридонов А. А. Парламентский контроль в Российской Федерации. М. : Издание Государственной Думы, 2011. 160 с.
3. Коровникова Е. А. Контрольная функция Федерального Собрания Российской Федерации : автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2007. 26 с.

4. Лапатухина Е. С. Контрольные функции органов представительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 22 с.
5. О парламентском контроле в Архангельской области : закон Архангельской области от 3 апреля 2015 г. № 258-15-ОЗ (ред. от 02.07.2019) // Вед. Архангельск. област. Собр. депутатов шестого созыва. № 15, 2015.
6. О Счетной палате Российской Федерации : федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1649.
7. Филиппова Н. А. Совет Федерации: стратегия реформы в контексте правовой интеграции российского государства // Конституц. и муниципал. право. 2012. № 6. С. 43–47.
8. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области : постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П // СЗ РФ. 1997. № 51, ст. 5877.
9. По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”» : постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П // СЗ РФ. 1997. № 50, ст. 5711.
10. Тюльпанов В. А. Контрольная функция в системе функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Журн. рос. права. 2011. № 11. С. 58–64.
11. О парламентском контроле в Магаданской области : закон Магаданской области от 3 июня 2016 г. № 2042-ОЗ (ред. от 25.04.2019). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.11.2019).
12. О парламентском контроле : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 9, ст. 1011.
13. О парламентском расследовании Законодательного Собрания Республики Карелия : закон Республики Карелия от 26 ноября 2013 г. № 1744-ЗРК // Собр. законодательства Республики Карелии № 11, ноябрь, 2013, ст. 2011.
14. О парламентском расследовании Народного Собрания Республики Дагестан : закон Республики Дагестан от 27 декабря 2011 г. № 93 (ред. от 04.07.2014) // Собр. законодательства Республики Дагестан. 2011. № 24, ст. 1194.
15. О депутатском расследовании : закон Воронежской области от 28 декабря 2007 г. № 173-ОЗ (ред. от 25.05.2018) // Собр. законодательства Воронеж. обл. 28.01.2008. № 12, ст. 432.
16. О депутатском (парламентском) расследовании в Архангельской области : закон Архангельской области от 13 февраля 2012 г. № 424-28-ОЗ (ред. от 18.12.2015) // Вед. Архангельск. Област. Собр. депутатов пятого созыва. № 28, 2012.
17. Дудко И. Г. Нормативное регулирование парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // LEX RUSSICA. 2017. № 1 (122). С. 215–220.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Антипина Наталья Львовна – кандидат социологических наук, доцент кафедры Маркетинга и муниципального управления, Институт сервиса и отраслевого управления, Тюменский индустриальный университет

Natalya L. Antipina – PhD (Sociology), Assistant Professor, Marketing and Municipal Management Department, Institute and Service Sectoral Management, Industrial University of Tyumen

E-mail: fred57@mail.ru

Биганова Мадина Александровна – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики, Северо-Осетинский государственный университет имени Коста Левановича Хетагурова, г. Владикавказ

Madina A. Biganova – PhD (Economics), Associate Professor, Assistant Professor, Department of Economics, North Ossetian State University named after Kosta Levonovich Khetagurov, Vladikavkaz

E-mail: biganovamadina@mail.ru

Борцов Дмитрий Борисович – аспирант, Академия труда и социальных отношений, г. Москва; руководитель группы формирования бухгалтерской отчетности, ПАО СК «Росгосстрах», г. Москва

Dmitry B. Bortsov – Postgraduate, Academy of Labour and Social Relations, Moscow; Head, Accounting Records Team, Insurance Company “Rosgosstrakh” PJSC, Moscow

E-mail: deema909@yandex.ru.

Вазагов Виктор Мисостович – доктор экономических наук, профессор кафедры экономики, Северо-Осетинский государственный университет имени Коста Левановича Хетагурова, г. Владикавказ

Viktor M. Vazagov – Doctor of Science (Economics), Professor of the Department of Economics, North Ossetian State University named after Kosta Levonovich Khetagurov, Vladikavkaz

E-mail: ineu@helios.ru

Восканян Роза Оганесовна – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансового менеджмента, Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова, г. Москва

Roza O. Voskanian – PhD (Economics), Associate Professor, Assistant Professor, Department of Financial Management, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow

E-mail: rose.01@mail.ru

Данилова Мария Владимировна – аспирант Института экономики и менеджмента Вятского Государственного университета, г. Киров

Maria V. Danilova – Postgraduate, Institute of Economics and Management, Vyatka State University, Kirov

E-mail: maria.makarova.2015@inbox.ru

Дзарасов Давид Асланбекович – аспирант, Северо-Осетинский государственный университет имени Коста Левановича Хетагурова, г. Владикавказ

David A. Dzarasov – Postgraduate, North Ossetian State University named after Kosta Levonovich Khetagurov, Vladikavkaz

E-mail: david-dzarasov@mail.ru

Дроздов Владимир Юрьевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и криминологии, Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), г. Москва

Vladimir Yu. Drozdov – PhD (Law), Associate Professor, Assistant Professor, Department of Criminal Law and Criminology, All-Russian State University of Justice, Moscow

Ершова Ксения Андреевна – преподаватель кафедры уголовного права, Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург

Kseniya A. Ershova – Lecturer, Criminal Law Department, Ural State Law University, Yekaterinburg

E-mail: ksenni@gmail.com

Исламутдинов Вадим Фаруарович – доктор экономических наук, доцент, проректор по экономическому развитию, Югорский государственный университет, г. Ханты-Мансийск

Vadim F. Islamutdinov – Doctor of Science (Economics), Associate Professor, Vice Rector on Economic Development, Yugra State University, Khanty-Mansiysk

E-mail: V_Islamutdinov@ugrasu.ru

Калинина Анна Викторовна – кандидат исторических наук, доцент кафедры маркетинга и муниципального управления, Институт сервиса и отраслевого управления, Тюменский индустриальный университет

Anna V. Kalinina – PhD (History), Assistant Professor, Marketing and Municipal Management Department, Institute and Service Sectoral Management, Industrial University of Tyumen

E-mail: kutaevaa@inbox.ru

Кузнецова Ольга Павловна – доктор экономических наук, профессор, проректор по внеучебной работе и социальным вопросам, заведующая кафедрой государственного, муниципального управления и таможенного дела, Омский государственный технический университет

Olga P. Kuznetsova – Doctor of Science (Economics), Professor, Vice Rector on Extracurricular Activities and Social Affairs, Head, State, Municipal Management and Customs Department, Omsk State Technical University

Макоев Сослан Русланович – аспирант, Северо-Осетинский государственный университет имени Коста Левановича Хетагурова, г. Владикавказ

Soslan R. Makoev – Postgraduate, North Ossetian State University named after Kosta Levanovich Khetagurov, Vladikavkaz

E-mail: soslan317@gmail.com

Максуров Алексей Анатольевич – кандидат юридических наук, доцент, преподаватель кафедры теории и истории государства и права, Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

Aleksey A. Maksurov – PhD (Law), Associate Professor, Lecturer, Department of State and Law Theory and History, P. G. Demidov Yaroslavl State University

E-mail: polzovatel.mos@bk.ru

Михайлов Дмитрий Игоревич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин, Гомельский государственный университет имени Франциска Скорины, Республика Беларусь

Dmitry I. Mikhailov – PhD (Law), Associate Professor, Assistant Professor, Department of Civil Procedure, Francisk Skorina Gomel State University, Republic of Belarus

E-mail: Dimin.Mitr@yandex.by

Михеенко Ольга Валерьевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного управления и финансов, Брянский государственный инженерно-технологический университет

Olga V. Mikheenko – PhD (Economics), Associate Professor, Department of Public Administration and Finance, Bryansk State Technological University of Engineering

E-mail: miheenkoov@mail.ru

Мишина Юлия Вячеславовна – подполковник полиции, преподаватель кафедры специальной подготовки, Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова

Yuliya V. Mishina – Police Lieutenant, Lecturer Special Training Department, Orel Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation named after V. V. Lukyanov

E-mail: ukkazluka@mail.ru

Мишунина Алена Александровна – доктор юридических наук, профессор, руководитель аппарата постоянной комиссии Тюменской областной Думы по вопросам депутатской этики и регламентным процедурам

Alena A. Mishunina – Doctor of Science (Law), Professor, Head, Permanent Committee Establishment of the Tyumen Oblast Duma on Parliamentary Ethics and Regulatory Procedures

E-mail: MishuninaAA@duma72.ru

Моор Светлана Михайловна – доктор социологических наук, профессор, главный специалист отдела электронного обучения и дистанционных образовательных технологий, Институт дополнительного и дистанционного образования, Тюменский индустриальный университет

Svetlana M. Moor – Doctor of Science (Sociology), Professor, Senior Specialist, E-learning and Distance Education Technologies Division, Institute for Complementary and Distance Education, Industrial University of Tyumen

E-mail: moorsm@mail.ru

Нагорная Наталья Александровна – магистр юридических наук, старший преподаватель кафедры правовых дисциплин, Могилевский институт МВД Республики Беларусь

Natalia N. Nagornaya – Master of Science (Law), Senior Lecturer, Department of Legal Disciplines, Institute of Mogilev Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus

E-mail: natali_mla@mail.ru

Пизиков Сергей Валерьевич – эксперт-методолог Фонда информационной поддержки развития общества, г. Усть-Каменогорск, Республика Казахстан

Sergey V. Pizikov – Expert Methodologist, Fund for Informational Support for Society Development, Ust-Kamenogorsk, Republic of Kazakhstan

E-mail: pizikov.s@gmail.com

Потапова Татьяна Валерьевна – аспирант кафедры гражданско-правовых дисциплин, Гомельский государственный университет имени Франциска Скорины, Республика Беларусь

Tatyana V. Potapova – Postgraduate, Department of Civil Procedure, Francisk Skorina Gomel State University, Republic of Belarus

E-mail: Tazha@list.ru

Романюк Николай Васильевич – консультант Фонда информационной поддержки развития общества, г. Усть-Каменогорск, Республика Казахстан

Nikolay V. Romanyuk – Consultant, Fund for Informational Support for Society Development, Ust-Kamenogorsk, Republic of Kazakhstan

E-mail: info@fipro.kz

Рябоконеv Сергей Иванович – ведущий юрист, юридическое агенство «Лигал Групп», г. Сургут

Sergey I. Ryabokonev – Leading Lawyer, Legal Agency “Ligal Grupp”, Surgut

E-mail: sergeev_ab@bk.ru

Спиридонова Татьяна Викторовна – кандидат экономических наук, профессор кафедры государственного, муниципального управления и таможенного дела, Омский государственный технический университет

Tatyana V. Spiridonova – PhD (Economics), Assistant Professor, State, Municipal Management and Customs Department, Omsk State Technical University

Сунцов Александр Павлович – заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, помощник депутата Тюменской областной Думы

Aleksandr P. Suncov – Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Science (Law), Professor, Parliamentary Assistant, Tyumen Oblast Duma

E-mail: Suncovap@duma72.ru

Титов Антон Борисович – доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и управления в сфере услуг, Санкт-Петербургский государственный экономический университет

Anton B. Titov – Doctor of Science (Economics), Professor, Department of Economics and Management in the Service Sector, Saint-Petersburg State Economic University

E-mail: titovanton@bk.ru

Храмушин Виталий Владимирович – аспирант кафедры конституционного права, Саратовская государственная юридическая академия

Vitaliy V. Khramushin – Postgraduate, Constitutional Law Department, Saratov State Law Academy

E-mail: xvitali@mail.ru

Чепикова Евгения Михайловна – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного управления и финансов, Брянский государственный инженерно-технологический университет

Evgenya M. Chepikova – PhD (Economics), Associate Professor, Department of Public Administration and Finance, Bryansk State Technological University of Engineering

E-mail: kozlovavev@gmail.com

Юмаев Егор Александрович – кандидат экономических наук, доцент кафедры Государственного, муниципального управления и таможенного дела, Омский государственный технический университет

Egor A. Yumaev – PhD (Economics), Assistant Professor, State, Municipal Management and Customs Department, Omsk State Technical University

E-mail: egorumaev@rambler.ru

С правилами направления, рецензирования и опубликования материалов
можно ознакомиться на сайте журнала: <https://surgutvest.elpub.ru/jour>

Переводчик
М. О. Бенская

Редактор
Ю. Р. Бобрус

Верстка
Е. А. Мельниковой

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 23.12.2019. Дата выхода в свет 27.12.2019. Формат 60×84/8
Усл. печ. л. 15,8. Уч.-изд. л. 13,1. Тираж 100. Заказ № 290
Цена свободная