

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
БУРЯТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

**ВЕСТНИК
БУРЯТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
УНИВЕРСИТЕТА**

Выпуск 2

ЭКОНОМИКА. ПРАВО

*Журнал включен Высшей аттестационной комиссией
в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов
и изданий, в которых должны быть опубликованы
основные научные результаты диссертаций на соискание
ученых степеней доктора и кандидата наук*

Улан-Удэ
Издательство Бурятского госуниверситета
2012

Редакционный совет «Вестника БГУ»

С.В. Калмыков, чл.-кор. РАО, д-р пед. наук, проф. (председатель); *А.С. Булдаев*, д-р физ.-мат. наук, проф. (зам. председателя); *Н.Н. Татарникова* (зам. председателя, директор Издательства); *Т.С. Базарова*, канд. пед. наук, доц.; *Д.И. Бураев*, д-р ист. наук, проф.; *А.В. Гаськов*, д-р пед. наук, проф.; *Н.Ж. Дагбаева*, д-р пед. наук, проф.; *Ц.З. Доржиев*, д-р биол. наук, проф.; *С.С. Имихелова*, д-р филол. наук, проф.; *Л.П. Ковалева*, канд. филол. наук, проф.; *К.Б.-М. Митупов*, д-р ист. наук, проф.; *В.Е. Хитрихеев*, д-р мед. наук, проф.; *И.И. Осинский*, д-р филос. наук, проф.; *М.Н. Очиров*, д-р пед. наук, проф.; *М.В. Бадмаева*, д-р филос. наук, доц.; *В.В. Хахинов*, д-р хим. наук, проф.

Редакционная коллегия выпуска

М.В. Бадмаева, д-р филос. наук, доц. (гл. редактор); *Н.И. Атанов*, д-р экон. наук, проф.; *В.Б. Прокопьев*, канд. экон. наук, доц.; *А.Н. Пивоваров*, канд. экон. наук, проф.; *Ц.Н. Янданова*, канд. экон. наук, доц.; *А.Л. Ринчино*, канд. экон. наук, доц.; *К.А. Будаев*, канд. юр. наук, проф.; *Д.К. Чимитова*, д-р ист. наук, доц.; *А.Т. Тумурова*, д-р юр. наук, доц.; *Э.Л. Раднаева*, канд. юр. наук, доц.; *Ю.Г. Хамнуев*, канд. юр. наук, доц.; *Е.А. Мурзина*, канд. юр. наук, доц.; *В.М. Мельников*, канд. психол. наук, доц.

ВЕСТНИК БУРЯТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

Выпуск 2

ЭКОНОМИКА. ПРАВО

Свидетельство о регистрации ПИ №ФС77–36152 от 06 мая 2009 г.
Федеральная служба по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

Перевод *А.Ц. Эрдьтеева*

Редактор *Е.П. Евдокимова*
Компьютерная верстка *Т.А. Олоевой*

Св-во РПУ-У №1020300970106 от 08.10.02.

Подписано в печать 26.02.12. Формат 60 x 84 1/8.
Усл. печ. л. 35,81. Уч.-изд. л. 29,38. Тираж 1000. Заказ 39.

Издательство Бурятского госуниверситета
670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24 а
riobsu@gmail.com

ВЕСТНИК БУРЯТСКОГО ГОСУНИВЕРСИТЕТА

Вестник БГУ включен в подписной каталог Роспечати за № 18534 и Перечень изданий Российской Федерации, где должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

На основании постановления заседания Ученого совета БГУ за № 10 от 28 мая 2009 г. в «Вестнике БГУ» в 2011 г. публикуются статьи по следующим направлениям:

1. Педагогика (январь)

гл. ред. Дагбаева Нина Жамсуевна – тел. 21-04-11; 44-23-95

эл. адрес: vestnik_pedagog@bsu.ru

2. Экономика. Право (февраль)

гл. ред. Бадмаева Мария Валентиновна – тел. 21-37-44

эл. адрес: vestnik_econom@bsu.ru

3. Химия, физика (март)

гл. ред. Хахинов Вячеслав Викторович – тел. 43-42-58

эл. адрес: khakhinov@mail.ru

4. Биология, география (март)

гл. ред. Доржиев Цыдып Заятуевич – тел. 21-03-48

эл. адрес: vestnik_biolog@bsu.ru

5. Психология, социальная работа (апрель)

гл. ред. Базарова Татьяна Содномовна – тел. 21-26-49

эл. адрес: decspf@mail.ru

6. Философия, социология, политология, культурология (апрель)

гл. ред. Осинский Иван Иосифович – тел. 21-05-62

эл. адрес: intellige2007@rambler.ru

7. История (май)

гл. ред. Митупов Константин Батомункич – тел. 21-64-47

эл. адрес: vestnik_history@bsu.ru

8. Востоковедение (май)

гл. ред. Бураев Дмитрий Игнатьевич – тел. 44-25-22

эл. адрес: railia@mail.ru

9. Математика, информатика (июнь)

гл. ред. Булдаев Александр Сергеевич – тел. 21-97-57

эл. адрес: vestnik_matem@bsu.ru

10. Филология (сентябрь)

гл. ред. Имixelова Светлана Степановна – тел. 21-05-91

эл. адрес: vestnik_phylolog@bsu.ru

11. Романо-германская филология (сентябрь)

гл. ред. Ковалева Лариса Петровна – тел. 21-17-98

эл. адрес: klp@bsu.ru, khida@mail.ru

12. Медицина, фармация (октябрь)

гл. ред. Хитрихеев Владимир Евгеньевич – тел. 44-82-55

эл. адрес: vestnik_medicine@bsu.ru

13. Физкультура и спорт (октябрь)

гл. ред. Гаськов Алексей Владимирович – тел. 21-69-89

эл. адрес: gaskov@bsu.ru

14. Философия, социология, политология, культурология (ноябрь)

гл. ред. Осинский Иван Иосифович – тел. 21-05-62

эл. адрес: intellige2007@rambler.ru

15. Теория и методика обучения (декабрь)

гл. ред. Очиров Михаил Надмитович – тел. 21-97-57

эл. адрес: vestnik_method@bsu.ru

Требования к оформлению статей, представляемых в «Вестник БГУ»

Отбор и редактирование публикуемых статей производится редакционной коллегией из ведущих ученых и приглашенных специалистов.

В «Вестник БГУ» следует направлять статьи, отличающиеся высокой степенью научной новизны и значимостью. Каждая статья имеет УДК, а также письменный развернутый отзыв (рецензию) научного руководителя или научного консультанта, заверенный печатью.

Общие требования	Тексты представляются в электронном и печатном виде. Файл со статьей может быть на дискете или отправлен электронным письмом. На последней странице – подпись автора(ов) статьи. Название статьи и аннотация даются и на английском языке. После аннотации дать ключевые слова на русском и английском языках.
Электронная копия	Текстовый редактор Microsoft Word (версии 6.0, 7.0, 97). В имени файла указывается фамилия автора.
Параметры страницы	Формат А4. Поля: правое – 15 мм, левое – 25 мм, верхнее, нижнее – 20 мм.
Форматирование основного текста	С нумерацией страниц. Абзацный отступ – 5 мм. Интервал - полуторный.
Гарнитура шрифта	Times New Roman. Обычный размер кегля – 14 пт. Список литературы и аннотация – 12 пт.
Объем статьи (ориентировочно)	Кратких сообщений – до 3 с., статей на соискание ученой степени кандидата наук – 7-12 с., на соискание ученой степени доктора наук – 8-16 с.
Сведения об авторах	Указываются фамилия, имя, отчество (полностью), ученая степень, звание, должность и место работы, адрес с почтовым индексом, телефоны/факсы, e-mail (на русском и английском языках)

- Список литературы – все работы необходимо пронумеровать, в тексте ссылки на литературу оформлять в квадратных скобках.

- Материалы, не соответствующие предъявленным требованиям, к рассмотрению не принимаются.

- Решение о публикации статьи принимается редакцией «Вестника БГУ». Корректурa авторам не высылается, присланные материалы не возвращаются.

- Статьи принимаются в течение учебного года.

- Допустима публикация статей на английском языке, сведения об авторах, название и аннотацию которых необходимо перевести на русский язык.

- Формат журнала 60x84 1/8.

Стоимость обработки 1 с. (формата А4) для преподавателей БГУ составляет 200 р., для остальных – 400 р. Для аспирантов – бесплатно.

Адрес: 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24 а, Издательство БГУ.

Тел. (301-2)-21-95-57. Факс (301-2)-21-05-88

Оплата производится при получении счета от бухгалтерии БГУ.

СОДЕРЖАНИЕ

ЭКОНОМИКА

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

<i>Осипова Г.М.</i> Конкурентоспособность национальной экономики: теоретический аспект	3
<i>Янданова Ц.Н.</i> Тенденции развития бухгалтерского учета	6
<i>Елгина Е.А.</i> Влияние изменения учетной политики на реализацию принципов бухгалтерского учета и аудита и выражение аудитором модифицированного мнения	10
<i>Горячева О.П., Лялюк Л.В.</i> Модернизация корпоративного управления предприятиями сферы услуг на основе современных инструментов контроллинга	17
<i>Мункоев Н.А.</i> Особенности информации как фактора производства современной экономики	23
<i>Хантуева Е.А.</i> Трансформация функций капитала в процессе формирования интегрированных корпоративных структур	25
<i>Эрдыниева Н.И.</i> Выравнивание пространственных дисбалансов и территориальное развитие (на примере Республики Бурятия)	32

ЭКОНОМИКА РЕГИОНА

<i>Бартунаев Л.Р., Санковец Н.А.</i> Возможность применения опыта зарубежных стран в выравнивании региональных диспропорций	36
<i>Беломестнов В.Г., Мальхина И.Н.</i> Роль социальной инфраструктуры в развитии региона	41
<i>Залуцкая Н.М.</i> Налоговый потенциал как фактор территориального развития	44
<i>Найданов Г.Т., Даримаева Н.Г.</i> Изменение условий труда промышленных рабочих за период с 2005 по 2010 г. в Республике Бурятия	47
<i>Аюшиева Л.К.</i> Совершенствование системы налогообложения в целях экологизации экономики	53
<i>Бадараева Р.В.</i> Обоснование выбора оценочных критериев результативности промышленной политики социально-экономических систем	55
<i>Рубан В.А.</i> Развитие региона на основе социально-экономического партнерства	60
<i>Бардуков А.М.</i> Определение эколого-экономического сценария распределения квот на загрязнение окружающей среды между предприятиями в Республике Бурятия методом анализа иерархий	63
<i>Власьевский А.А.</i> Состояние и направления развития рынка картофеля в региональной системе АПК	74
<i>Тоглоева Д.П.</i> Совершенствование региональной методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления	81
<i>Мезенина Н.С.</i> Инновационная деятельность муниципального образования	86
<i>Цыденов А.А.</i> Инвестиции и инвестиционная политика на примере Республики Бурятия	89

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

<i>Осипова Г.М.</i> Управление изменениями в компании в условиях глобализации	94
<i>Дугарова А.А.</i> Местное самоуправление в политической системе общества	97
<i>Дугарова А.А., Баинов А.С.</i> Политические партии в муниципальных выборах (региональный аспект)	101

СОЦИАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

<i>Бартунаев Л.Р., Санковец Н.А.</i> Направления совершенствования подходов к использованию инструмента «особых экономических зон» в государственной региональной политике	107
<i>Баженова В.С.</i> Особенности формирования института государственно-частного партнерства в условиях российской институциональной системы	111
<i>Байкалов Н.С.</i> Стратегии развития моногородов Сибири: опыт Томской области	115
<i>Балханов А.М.</i> Заемный труд в современных условиях	119
<i>Чистякова О.В.</i> Тенденции развития бизнес-ангелов в России	123
<i>Доржиева Е.В.</i> Процесс кластеризации российских регионов	128
<i>Сандакова Н.Ю.</i> Методологические основы развития транспортных систем в регионе	132

ВОПРОСЫ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ

<i>Пивоваров А.Н., Васильев А.В.</i> Проблемы кадров в туристической отрасли Республики Бурятия	138
<i>Прокотьев В.Б.</i> О вопросах развития системы подготовки кадров для государственной и муниципальной службы	141

ПРАВО

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

<i>Мирхусеева С.Д.</i> Развитие примирительных процедур как способа альтернативного разрешения споров в источниках русского дореволюционного права	145
--	-----

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

<i>Бальхаева С.Б.</i> Вступление в силу международных договоров как завершение процесса их заключения ...	149
---	-----

КОНСТИТУЦИОННЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ИНСТИТУТЫ

<i>Жаргалханд Б.</i> Проблемы законодательного регулирования местного самоуправления в Монголии ...	153
<i>Муртазина Р.Р.</i> К вопросу о пределах изменения конституций республик Российской Федерации.....	158
<i>Тхабисимова Л.А., Евлов И.М.</i> Проблемы правового статуса и деятельности Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах	163
<i>Ульихин В.С.</i> Органические законы субъектов Российской Федерации.....	168
<i>Цыремпилова М.А.</i> Процедурные проблемы уставного нормотворчества в муниципальном праве	173
<i>Хорганов В.О.</i> К вопросу об организационно-правовых моделях системы органов местного самоуправления в Российской Федерации.....	176
<i>Васюткин Н.Е.</i> Опрос граждан в субъектах Российской Федерации: теоретико-правовые основания ...	180
<i>Дагангаров С.В.</i> Институт парламентского контроля в субъектах Российской Федерации	184
<i>Хантаев А.Р.</i> К вопросу о цели деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации	187
<i>Акчурин А.Р.</i> Конституционные гарантии и проблемы реализации пассивного избирательного права в Российской Федерации	190
<i>Цыреторов А.И.</i> Федеральные округа в системе территориального управления России	194
<i>Клиновский В. А.</i> Правовой статус языка в конституции и законах современного Китая	196

ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

<i>Хэ Жань.</i> Исследования по вопросу соблюдения права интеллектуальной собственности в Китае	200
<i>Лян Минь Янь.</i> О дискриминации при приеме на работу в КНР и мерах по ее устранению	204
<i>Мадагаева Т.Ф.</i> Правовой режим срочных сделок, совершаемых на финансовых рынках	207
<i>Чмелева Т.А.</i> Прекращение договора агентирования	210
<i>Ефимова Ю.С.</i> Паевой инвестиционный фонд как объект гражданских прав.....	214
<i>Лю Юй.</i> Критический обзор законодательства КНР об энергоресурсах	219
<i>Матанцев Д.А.</i> Основные подходы к пониманию сущности злоупотребления гражданским правом: критический анализ	223
<i>Буторин В.Е.</i> Страхование заемщика при потребительском кредитовании	228
<i>Вологодина К.В.</i> К вопросу о правовом регулировании отношений, связанных с газоснабжением в Российской Федерации	231
<i>Дашицыренова Н.Б.</i> Лизинг недвижимого имущества: права на земельный участок	234
<i>Ломако Н.Н.</i> Проблемы признания общей долевой собственности домовладельцев на подвальные помещения	237
<i>Полина Н.С.</i> Понятие и значение исковой давности: историко-правовые аспекты	240
<i>Амагыров А.В.</i> Понятие «нематериальное благо» в российском праве	244

УГОЛОВНОЕ ПРАВО, УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС И КРИМИНОЛОГИЯ

<i>Мельников В.М.</i> Социально-психологическая оценка современной преступности	249
<i>Бураева С.К.</i> О некоторых дискуссионных вопросах новой уголовной политики в области взяточничества	251
<i>Пантелеев В.Ю.</i> Анализ коррупционных процессов в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ	256
<i>Рыбальник М.М.</i> К вопросу уголовно-правовой оценки эвтаназии	264
<i>Ерофеев В.В.</i> Незаконное распространение порнографии: сложности квалификации предмета преступления	267
<i>Урбазаев Б.М., Надмитова Д.Ю., Урбазаева Л.Б., Шумилова Э.М.</i> Статистическая взаимозависимость и взаимообусловленность категорий преступлений	269
<i>Хармаев Ю.В.</i> Проблемы совершенствования уголовно-исполнительной системы по законодательству России и Монголии	275
<i>Глухов Н.И., Протопопов В.А.</i> Актуальные проблемы уязвимости объектов транспортной инфраструктуры	278
<i>Чобанов Г.А.</i> Современное состояние и пути совершенствования норм уголовного законодательства об ответственности за незаконное задержание.....	283
<i>Мяханова А.Н.</i> Введение системы «социальных лифтов» и условно-досрочное освобождение: исторический опыт.....	286
<i>Шахаев Ю.А.</i> Некоторые социологические методы исследования латентной преступности в Республике Дагестан	289
<i>Эрхитуева Т.И., Хармаева Э.Ю.</i> Состояние преступности несовершеннолетних в Монголии на современном этапе	294
<i>Ибрагимов Л.Д.</i> Некоторые проблемы нормативного регулирования и практики проведения предварительного слушания по основанию, связанному с решением вопроса об исключении доказательств по делу	297
<i>Латыпова К.С.</i> Механизм дорожно-транспортных преступлений, связанных с наездами на пешеходов	301
<i>Попова Е.И.</i> Реализация тактической операции «Использование норм об особом порядке в рамках предварительного расследования» по уголовным делам о хищениях	304
<i>Ростовская И.В.</i> Способы и виды внесудебной защиты прав и интересов несовершеннолетних	308

CONTENTS

ECONOMY

PROBLEMS OF THEORY

<i>Osipova G.M.</i> Competitiveness of national economy: theoretical aspect	3
<i>Yandanova Ts.N.</i> Trends in the development of accounting	6
<i>Elgina E.A.</i> The influence of change of accounting policy on realization of principles of accounting and audit and expression of modified opinion by auditor	10
<i>Goryacheva O.P., Lyalyuk L.V.</i> Modernization of corporate management of service businesses based on modern controlling tools	17
<i>Munkoev N.A.</i> The features of information as a factor of manufacture of modern economy	23
<i>Khantueva E.A.</i> Transformation of capital functions during the process of formation of integrated corporate structures	25
<i>Erdynieva N.I.</i> Alignment of spatial disbalance and territorial development (on the example of the Republic of Buryatia)	32

ECONOMY OF REGION

<i>Bartunaev L.R., Sankovets N.A.</i> Ability to use the experience of foreign countries in the alignment of regional disparities	36
<i>Belomestnov V.G., Malyhina I.N.</i> The role of the social infrastructure in region development	41
<i>Zalutskaya N.M.</i> Tax potential as a factor of territorial development	44
<i>Naidanov G.T., Darimaeva N.G.</i> The change in working conditions of industrial workers for the period from 2005 to 2010 in the Republic of Buryatia	47
<i>Aushieva L.K.</i> The Improvement of Taxation System Aimed at Ecologization of Economy	53
<i>Badaraeva R.V.</i> Substantiation of the choice of evaluation criteria of industrial policy effectiveness within socio-economic systems	55
<i>Ruban V.A.</i> The development of region on the basis of socio-economic partnership	60
<i>Barlukov A.M.</i> The definition of ecologic and economic scenario of quotas distribution to the environment pollution between enterprises in the Republic of Buryatia using the method of hierarchy analysis	63
<i>Vlasevskiy A.A.</i> Condition and directions of the development of potato market in the regional system of agrarian and industrial complex	74
<i>Togloeva D.P.</i> The perfection of regional technique of estimation of efficiency of local authorities activity	81
<i>Mezenina N.S.</i> Innovation activity of municipal institution	86
<i>Tsydenov A.A.</i> Investments and investment policy on the example of the Republic of Buryatia	89

MANAGEMENT ISSUES

<i>Osipova G.M.</i> Management of changes in the company in the conditions of globalization	94
<i>Dugarova A.A.</i> Local Self-Governance in the political system of society	97
<i>Dugarova A.A., Bainov A.S.</i> Political parties in municipal elections (Regional aspect)	101

SOCIAL PROBLEMS

<i>Bartunaev L.R., Sankovets N.A.</i> The directions for improvement of approaches to using the tool of «special economic zones» in the state regional policy	107
<i>Bazhenova V.S.</i> Features of formation of institution of public-private partnership in the conditions of Russian institutional system	111
<i>Baikalov N.S.</i> Strategies of mono industrial cities development in Siberia: the experience of Tomsk region	115
<i>Balkhanov A.M.</i> Extra labor in modern conditions	119
<i>Chistyakova O.V.</i> The trends of development business-angels in Russia	123
<i>Dorzhiyeva E.V.</i> The process of clustering of Russian regions	128
<i>Sandakova N.Yu.</i> Methodological foundations of transport systems in the region	132

PERSONNEL TRAINING

<i>Pivovarov A.N., Vasilev A.V.</i> Problems of personnel in tourist branch of the Republic of Buryatia	138
<i>Prokopev V.B.</i> On the issues of development of the system of professional training for state and municipal service	141

LAW

ISSUES OF THEORY AND HISTORY OF RIGHT AND STATE

<i>Mirkhuseeva S.D.</i> Development of conciliatory procedures as a way of alternative resolution of disputes in the sources of Russian pre-revolutionary right	145
---	-----

INTERNATIONAL LAW

<i>Balkhaeva S.B.</i> Coming into effect as the completion of the process of concluding international treaties	149
--	-----

CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE INSTITUTIONS

<i>Zhargalkhand B.</i> The problems of legislative regulation of local self-governance in Mongolia	153
<i>Murtazina R.R.</i> On the issue of the limits concerning the alteration of constitutions of republics of the Russian Federation	158
<i>Tkhabisimova L.A., Evloev I.M.</i> The problems of legal status and activity of Commissioners for human rights in the Russian Federation and its subjects	163
<i>Ulikhin V.S.</i> The organic laws of subjects of the Russian Federation	168
<i>Tsyrempilova M.A.</i> The procedural problems of charter rulemaking in municipal law	173
<i>Khorganov V.O.</i> To the issue of organizational-legal models of local self-governance in the Russian Federation	176
<i>Vasyutkin N.E.</i> Interviewing of citizens in subjects of the Russian Federation: theoretical-legal base	180
<i>Dagangarov S.V.</i> The institution of parliamentary control in the subjects of the Russian Federation	184
<i>Khaptayev A.R.</i> To the issue of purpose of the constitutional (charter) courts activity of the Russian Federation	187
<i>Akchurin A.R.</i> The constitutional guaranties and problems of realization of passive electoral right in the Russian Federation	190
<i>Tsyretorov A.I.</i> Federal districts in the system of territorial administration of Russia	194
<i>Klinovsky V. A.</i> The legal status of language in the constitution and laws of modern China	196

PROBLEMS OF CIVIL LAW AND PROCEDURE

<i>He Zhan.</i> Studies on the issue of observance of intellectual property rights in China	200
<i>Lyan Min Yan.</i> Employment discrimination and the measures of its elimination in the Chinese People's Republic	204
<i>Madagaeva T.F.</i> Legal regime of urgent transactions at financial markets	207
<i>Chmeleva T.A.</i> The termination of the contract of agency services	210
<i>Efimova Yu.S.</i> Mutual investment fund as a special subject of civil legal relationship	214
<i>Liu Yu</i> A critical review of the China's legislation on energy resources	219
<i>Matantsev D.A.</i> Fundamental approaches to understanding the essence of civil right abuse: the critical analysis	223
<i>Butorin V. E.</i> Insurance of borrower at consumer crediting	228
<i>Vologdina K.V.</i> To the issue of the legal regulation of relations connected with natural gas industry in the Russian Federation	231
<i>Dashitsyrenova N.B.</i> The financial lease of real estate: rights to a land plot	234
<i>Lomako N.N.</i> The problems of recognition the homeowners' shared ownership to basements	237
<i>Polina N.S.</i> The concept and meaning of limitation of actions: historical-legal aspects	240
<i>Amagyrov A.V.</i> The concept of «non-material benefit» in Russian law	244

CRIMINAL LAW, CRIMINAL PROCEDURE AND CRIMINOLOGY

<i>Melnikov V.M.</i> Socio-psychological assessment of current criminology	249
<i>Buraeva S.K.</i> On some issues of new criminal policy in the field of bribery	251
<i>Panteleyev V.Y.</i> The analysis of corruption processes in the sphere of manufacture and trade, services, performance of works	256
<i>Rubalnik M.M.</i> To the issue of criminal and legal estimation of euthanasia	264
<i>Erofeev V.V.</i> Illegal distribution of pornography: complexities of qualification of crime subject	267
<i>Urbazaev B.M., Nadmitova D.Y., Urbazaeva L.B., Shumilova E.M.</i> Statistical interdependence and interconditionality of crimes categories	269
<i>Kharmaev Yu.V.</i> Problems of improvement the penitentiary system under the laws of Russia and Mongolia ..	275
<i>Glukhov N.I., Protopopov V.A.</i> Actual problems of vulnerability of objects of a transport infrastructure	278
<i>Myakhanova A.N.</i> Introduction the system of «social elevator» and the parole system: historical experience...	283
<i>Shakhaev Y. A.</i> Some sociological methods of research the latent crimes in the Republic of Dagestan	286
<i>Erkhitueva T. I., Kharmaeva E.Y.</i> The state of juvenile delinquency in Mongolia at present stage	289
<i>Khobrakov D.T.</i> Means of a public prosecutor's reaction to illegal normative acts of local government	294
<i>Ibragimova L.D.</i> Some problems of standard regulation and practice of carrying out the preliminary hearing on the basis connected with the decision of exception of the proofs on a case	297
<i>Latypova K.S.</i> Mechanism of road traffic and transport crimes related to pedestrian crashes	301
<i>Popova E.I.</i> Realization of tactical operation «The use of regulations on special order within the preliminary investigation» in criminal cases of theft	304
<i>Rostovskaya I.V.</i> Methods and kinds of juveniles' extrajudicial protection of rights and interests	308

ЭКОНОМИКА

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

УДК 338.2

© Г.М. Осипова

Конкурентоспособность национальной экономики: теоретический аспект

В статье исследованы пути создания конкурентных преимуществ в условиях глобализации. Предложены меры по созданию новой экономической системы страны пространственного типа.

Ключевые слова: конкуренция, конкурентоспособность, факторы, условия, глобализация.

G.M. Osipova

Competitiveness of national economy: theoretical aspect

In the article the ways of creation of new competitive advantages in the conditions of globalization are researched. The measures on creation of new economic system of the country of spatial type have been proposed.

Keywords: competition, competitiveness, factors, conditions, globalization.

Теоретические подходы к конкуренции, стратегии конкурентного развития, пространственно-региональные аспекты конкурентоспособности в условиях глобализации становятся весьма актуальными. Природные богатства или климатические условия дают определенные преимущества в конкурентных отношениях, но не могут сами по себе определять экономический рост страны или уровень благосостояния людей. С усложнением производства и ростом наукоемкости продукции резко возрастает роль человеческого фактора, повышаются требования к национальной инфраструктуре в области науки и техники, образования, коммуникаций, информации и оптимизации пространственной структуры национальной экономики и расселения населения.

Проблемы конкурентоспособности национальной экономики требуют осуществления значительных мер по переводу страны в реальное конкурентное пространство путем формирования системы конкурентных организационно-экономических факторов и условий для реализации сравнительных преимуществ, которые в совокупности могут вывести Россию на траекторию инновационного развития.

В настоящее время наша страна последовательно осуществляет процессы социально-экономической модернизации, создаются системные механизмы диверсификации экономики: институты и фонды развития, кластеры и техно-

парки, транспортные коридоры и другие, направленные на создание условий и механизмов обеспечения национальной конкурентоспособности. Но это только начало процесса диверсификации российской экономики и ее структурной модернизации на пути повышения конкурентоспособности страны.

В условиях глобализации, на наш взгляд, считаем, что для формирования конкурентных преимуществ необходимо приоритетное создание новой пространственной структуры экономической среды, благоприятной для диффузии нововведений на основе рационального использования природных факторов и географического расположения. Чисто отраслевой подход к развитию экономики требует пересмотра, ибо современная концепция конкурентного развития предполагает использование факторов пространственной реструктуризации: формирование «полюсов роста», усиление роли регионов и др. Особо требуется обратить внимание на развитие такой прогрессивной пространственной организационной формы, как кластер.

В определении категории «конкурентоспособность» требуется комплексный системный подход, которую следует рассматривать целостно и последовательно. Во-первых, конкурентоспособность прежде всего связана с категорией качества. Они имеют общую сферу формирования и проявления, но высококачественный товар может

оказаться неконкурентоспособным, если он в данный момент не обладает необходимыми потребительскими свойствами (вышел из моды, не пользуется спросом в данной географической среде и др.). Иными словами, для того чтобы товар был конкурентоспособным, он должен быть не только качественным, но и полезным, т.е. обладать нужными потребительскими свойствами. Конкурентоспособность товара определяется в отличие от его качества совокупностью конкретных свойств, обеспечивающих удовлетворение данной потребности, а прочие характеристики покупателю не интересны. Конкурентоспособность – рыночная категория. При одном и том же качестве продукции она довольно широко может меняться в зависимости от изменения конъюнктуры рынка.

Во-вторых, конкурентоспособность организации – это прежде всего, на наш взгляд, способность производить и реализовывать продукцию по цене не выше, а по качеству не хуже, чем у других конкурентов, в своем рыночном сегменте. Возможность же предприятия конкурировать на определенном рынке непосредственно зависит от конкурентоспособности товара и совокупности социально-экономических и организационных факторов, оказывающих воздействие на результаты конкурентной борьбы. Конкурентоспособность предприятия проявляется через конкурентоспособность производимой им продукции, однако не исчерпывается ей. С этой позиции конкурентоспособность той или иной фирмы – это способность изготавливать и сбывать товар с большей эффективностью, чем у конкурента. В-третьих, конкурентоспособность той или иной отрасли зависит от конкурентоспособности предприятий, входящих в данную отрасль, и общей стратегии их развития. Она определяется, с одной стороны, обоснованным выбором стратегических направлений развития, а с другой – эффективностью тактических решений, принимаемых отдельными предприятиями.

В-четвертых, конкурентоспособность национальной экономики в обобщенном виде отражает эффективность функционирования не только экономической системы в целом, но и других блоков: нормативно-правового, политического, социального. На макроэкономическом уровне ранее считалось, что страна конкурентоспособна, если хозяйствующие субъекты в условиях свободной конкуренции производят товары и услуги, удовлетворяющие требованиям глобального рынка. Однако в последние годы понятие страновой кон-

курентоспособности в мировой практике стало рассматриваться в более широком толковании – как возможность страны добиваться конкурентных преимуществ при производстве товаров и услуг через расширение прав и повышение уровня благосостояния людей.

Известно, что конкурентоспособность современных высокоразвитых стран основана главным образом на технологических преимуществах, а развивающихся стран – на ресурсных. Источники национальной конкурентоспособности: выгодное географическое положение; обладание богатыми природными ресурсами; наличие благоприятных цен на основные факторы производства; высокая факторная производительность и качество жизни; новейшие технологии, экономическая среда, рождающая технологическое лидерство, и глобальная конкурентная стратегия.

Пока эти источники используются далеко не полностью. Так, например, согласно классификации стадий экономического развития национальных экономик, современное состояние экономики нашей страны позволяет отнести ее к смешанному факторно-инвестиционному типу развития. Основанием этого служат огромные запасы минерально-сырьевых ресурсов, что, естественно, вызывает на первоначальном этапе выхода на мировой рынок доминирование факторов сырьевой направленности развития через привлечение существенных инвестиций в добывающие отрасли, при недостаточном развитии обрабатывающих отраслей.

Россия в мировой экономике позиционируется как страна, поставляющая на мировой рынок во всевозрастающих объемах нефть, газ, черные, цветные, редкоземельные металлы, уравнивающую продукцию, зерно. Они являются локомотивами национальной экономики.

Вместе с тем исследование структурных сдвигов и пропорций ВВП страны свидетельствует о недостаточном использовании структурных эффектов. По существу структурные рычаги не стали источником саморазвития в развитии отраслей промышленного производства, являющихся приоритетными секторами в производстве готовых товаров, обладающих высокой добавленной стоимостью и обеспечивающих динамическую сбалансированность экономики и занятость населения.

Развитие национальной экономики с позиций конкурентного измерения за период рыночных преобразований свидетельствует о том, что

за видимостью экономического роста неизменно обнаруживаются продолжающаяся деградация индустриальных производительных сил и нарастание системной отсталости. Практически единственным источником роста ВВП служит экспорт сырья и продукции со слабой степенью индустриальной переработки.

Страна, по сути, находится в факторно-инвестиционной стадии развития, при этом стоит задача перехода в стадию инвестиционно-инновационную. В связи с этим предстоит коренным образом изменить парадигму управления, усилить стимулирование притока инвестиций и новейших технологий в обрабатывающую промышленность, направив финансовые ресурсы в стране на инновационное развитие обрабатывающей промышленности, на кластерное развитие экономики, чтобы поставлять на экспорт не сырьевые товары, а конкурентоспособные готовые товары обрабатывающих отраслей.

Такая направленность позволит решить другие проблемы, связанные с высокой изношенностью основных фондов, привлечением прогрессивных технологий, и усилит процессы межотраслевой и межрегиональной экономической интеграции внутри страны. Это становится актуальным в условиях, когда наша страна, наконец, вступила в ВТО.

Высокие издержки при производстве отечественных товаров мешают их ценовой конкурентоспособности, а отсталая технология и изношенность оборудования – привлекательности российских изделий по уровню качества.

Они по своим потребительским свойствам уступают аналогичным импортным товарам, поэтому обладают незначительным спросом даже на внутреннем рынке, не говоря о внешнем. В настоящее время добывающие отрасли страны слабо интегрированы между собой и с отраслями обрабатывающей промышленности, что не обеспечивает сбалансированное, равновесное, устойчивое развитие экономики, без чего невозможно достижение конкурентоспособности страны, повышение способности отечественных фирм успешно конкурировать с иностранными бизнесменами даже на внутреннем, не говоря уже о внешнем, рынке.

В настоящее время наблюдаются пространственные диспропорции в размещении и специализации производительных сил, неконкурентоспособность национальных и региональных производственных систем, сохраняется низкий

уровень используемых технологий и технологического обеспечения, социокультурный уровень трудовых ресурсов не отвечает современным требованиям технологической ментальности, как в развитых странах мира. В конечном итоге все это ведет к низкой востребованности товаров на мировом рынке и создает имидж неконкурентной экономики.

Исходя из вышеизложенного, думается, что проблема обеспечения нового этапа развития нашей страны в условиях глобального мира – это, прежде всего, проблема обеспечения конкурентоспособности национальных производительных сил, современного технологического перевооружения и переподготовки кадров через освоение современных навыков использования ноу-хау и промышленных традиций.

Более активная политика создания в регионах полюсов роста и пропульсивных отраслей способствует развитию экономических процессов; увеличению трудовых ресурсов, функционированию взаимосвязанных отраслей хозяйства. Также будет способствовать синергетическому эффекту и приведет не только к росту экономики региона, но и к улучшению социальных показателей, повышению уровня жизни населения.

Формирование конкурентных преимуществ требует создания новой пространственной структуры экономической среды, благоприятной для возникновения нововведений и избирательного технологического развития компаний на основе рационального использования природных факторов и географического расположения.

Вышеперечисленное, кроме того, приведет к возникновению и диффузии нововведений; избирательному технологическому развитию компаний на основе рационального использования природных факторов и географического расположения; формированию нового опорного каркаса пространственной организации производительных сил, который необходим для перехода от инвестиционной к инновационной фазе развития; созданию новых конкурентных преимуществ, основанных на инновациях, человеческих ресурсах и информатизации.

Важнейшее условие предполагаемой долгосрочной стратегии повышения конкурентоспособности национальной экономики – сохранение опоры на внутренние источники роста как через использование существующих, так и формирование новых конкурентных преимуществ.

Исходя из мировой региональной практики,

в новых условиях повышается роль и активность регионов. Регионы и крупные города должны при этом заняться выработкой конкурентной страте-

гии, дающей новые экономические возможности саморазвития в системе межрегиональной, континентальной и глобальной экономики.

Литература

1. Фридмен М. Капитализм и свобода. – N.Y.: Chalidze Hublications, 1982. – С. 165.
2. [WWW.inservice.ru /docuents/ wto](http://WWW.inservice.ru/docuents/wto)

Осипова Гета Михайловна, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики Бурятского государственного университета. Тел. 8924-754-77-59

Osipova Geta Mikhailovna, doctor of economic sciences, professor, department of economics, Buryat State University.

УДК 657

© Ц.Н. Янданова

Тенденции развития бухгалтерского учета

В статье рассматриваются основные тенденции развития бухгалтерского учета с позиции научной и практической деятельности. Особое внимание уделяется вопросам перехода к МСФО, а также представлению интегрированной отчетности в условиях ограниченности ресурсов.

Ключевые слова: *междисциплинарный и трансдисциплинарный подходы, международные стандарты финансовой отчетности, интегрированная отчетность.*

Ts.N. Yandanova

Trends in the development of accounting

The article considers the main trends in the development of accounting from the perspective of scientific and practical activities. Particular attention is paid to the issues of transition to International Financial Reporting Standards, as well as to the representation of integrated reporting under the conditions of limited resources.

Keywords: *interdisciplinary and transdisciplinary approaches, international financial reporting standards, integrated reporting.*

При трансформации общества, обуславливающей постепенный переход экономики в постиндустриальную фазу своего развития, выдвигаются новые требования, что должно повлечь за собой существенное переосмысление бухгалтерами и аудиторами своей роли и места в развитии национальных экономик.

Существующие тенденции развития учета следует разделить на научной деятельности (счетоведения) и практической деятельности (счетоводства). Основная тенденция развития бухгалтерского учета как научной деятельности состоит в том, что в бухгалтерских научных исследованиях в связи с формированием постиндустриальной экономики используется смешанная нормативно-позитивная модель, предполагающая синтез допущений относительно того, «что уже существует», прогнозирование на этой основе практики бухгалтерского учета, а также установление того, «что должно быть» в бухгалтерском учете [1].

Вследствие этого в бухгалтерском учете существует значительное количество подходов, которые можно объединить в две группы:

- философскую (дедуктивный, индуктивный, идеографический, эклектический подходы);
- бухгалтерскую (социологический (этический), экономический, ситуационный, бихевиористический, прогнозный подходы; подход управленческих моделей; подходы информационной экономики и эклектический).

Разработка бухгалтерских подходов, которые в большинстве случаев имеют эклектическую природу, получила широкое распространение со второй половины XX в. после смены целевой ориентации методологии бухгалтерского учета на обеспечение предоставления информации пользователям. Использование таких подходов достаточно часто обуславливается политическими заказами на разработку теорий для разрешения конкретных проблем методологического характера.

Существует два основных способа проведе-

ния исследований в бухгалтерском учете, которые могут обеспечить его прогрессивность как науки: междисциплинарный и трансдисциплинарный [1].

Междисциплинарный подход – подход, практикующий исследования, где используются две, или больше, дисциплины, что приводит к объединению понимания дисциплин. Трансдисциплинарный подход провозглашает основным «предметом веры» заложенные в его основу знания в поисках сверхдисциплины.

Использование междисциплинарного подхода подтверждается тем, что во все времена бухгалтерский учет имел междисциплинарную сущность, всегда носящую естественный прикладной характер и в основном сочетавшую экономические и правовые начала.

Междисциплинарный подход предполагает проведение исследований на пересечении смежных дисциплин, что позволяет рассмотреть под другим углом зрения существующие в бухгалтерском учете проблемы с использованием методологического аппарата другой дисциплины. Такими дисциплинами являются математика, кибернетика, экономическая теория, культурология, социология, психология, физика, право, лингвистика, педагогика и др.

Трансдисциплинарный подход предполагает проведение исследований на основе сверхдисциплины или теории нескольких наук, что позволяет использовать наработки и полученные результаты из других наук для развития теории бухгалтерского учета. Такая сверхдисциплина выступает методом, который может быть использован для более глубокого познания и развития учета, усовершенствования его защитного пояса.

Наиболее распространенной формой реализации трансдисциплинарного подхода в учете является использование математических методов и моделей, кибернетического и системного подходов, которые даже не вызывают вопросов относительно целесообразности их применения. Среди отмеченных форм исследований особенно следует выделить системный подход, который позволяет на основе методологии теории систем обеспечить прогрессивное развитие бухгалтерского учета.

Развитие учета как практической деятельности характеризуется наличием изменений в методологии ведения бухгалтерского учета.

На сегодняшний день к перспективным направлениям развития бухгалтерского учета сле-

дует отнести следующие:

- ориентация на МСФО как эффективный и универсальный механизм формирования финансовой отчетности, который позволяет успешно работать с зарубежными партнерами и обеспечивает эффективное управление организацией;

- ориентация на предоставление интегрированной отчетности, включающей информацию об эффективности использования материальных и трудовых ресурсов, направленной на информирование пользователей отчетности об уровне социальной ответственности ее собственников и руководителей;

- ориентация на предоставление информации о ресурсах, обеспечивающих стратегическое развитие предприятия, к которым относятся приобретенные торговые марки и бренды. Одним из наиболее перспективных аспектов этого направления является учет активов внешней среды системы предприятия – ресурсов предприятия, которые невозможно полностью контролировать, но использование которых, как ожидается, приведет к получению экономических выгод в будущем (торговые марки и бренды, созданные на предприятии);

- ориентация на предоставление нефинансовой информации о ресурсах предприятия, которые не поддаются достоверной количественной оценке, к ним относятся социальный и человеческий капитал предприятия;

- ориентация на предоставление перспективной и прогнозной вероятностной информации для принятия решений. Основу современных исследований при этом составляют разработки в сфере стратегического учета, который ориентируется на обеспечение предоставления информации о реализации стратегии предприятия. Система стратегического учета предполагает отражение тех событий, которые произойдут в будущем, т.е. осуществляется моделирование (симуляция) реальных событий, на основе которых составляется стратегическая отчетность (стратегические балансы, внутренние стратегические отчеты и др.).

Одной из основных тенденций развития учета в мире является переход на МСФО с тем, чтобы сделать сопоставимой отчетность компаний разных стран. В основе МСФО лежит представление о том, что бухгалтерский учет ведется для управления финансовыми вложениями и потоками со стороны инвестора, неважно, собственника или кредитора. В этом его главное отличие от традиционного учета, который ведется администра-

тором, действующим в интересах собственника для отражения экономической деятельности объекта собственности. Данное различие порождает основные особенности, определяющие развитие системы МСФО:

- приоритет баланса;
- отказ от исторической стоимости;
- замена концепции собственности концепцией контроля;
- переход от учета имущества к учету ресурсов;
- отказ от регулирования учета в пользу регулирования отчетности [5].

В системе МСФО счет прибылей и убытков играет более скромную роль, которая уменьшается с каждым новым стандартом, поскольку учет ведется в интересах инвестора, которого интересует изменение стоимости его имущества, рыночная капитализация объектов его инвестиций, зависящая больше от показателей чистых активов, чем от бухгалтерской прибыли. Таким образом, пользователь отчетности, прежде всего, нуждается в балансе, а не в счете прибылей и убытков, так как именно баланс позволяет определить рост капитала компании в целом.

Следующим важным отличием современных тенденций развития МСФО является постепенное вытеснение исторической стоимости, или себестоимости, оценками по справедливой стоимости. То, что не позволяла историческая оценка – отражать неоплаченные или неполученные активы, – решается путем их оценки по справедливой стоимости. Среди всего разнообразия «технических приемов» четко просматривается определенная тенденция: все они основаны на оценках доходов, ожидаемых от эксплуатации активов (капитализируемые оценки) или их продажи (реализационные оценки). Следовательно, переход на справедливую стоимость есть замена исторической стоимости (себестоимости) оценкой текущей доходности. Эта замена логично вытекает из концепции приоритета баланса. Поскольку последний представляет собой равенство средств и их источников, всегда возникает желание узнать, сколько же эти средства стоят на балансовую дату, и определить, какова стоимость реального капитала компании, исчисление которой не может быть сделано в тех же оценках, что и исчисление финансовых результатов.

Порядок исчисления оценок в МСФО тесно связан с концепцией контроля над активами, которая заключается в том, что имуществом пред-

приятия следует считать не то, что принадлежит ему на правах собственности, а то, что оно может контролировать. Исходя из данной концепции, вопрос о зачислении тех или иных объектов в активы предприятия или, наоборот, их списании решается не в соответствии с их формальной юридической принадлежностью в настоящем, а согласно намерениям сторон относительно будущего данных объектов. Так, основные средства принимаются на баланс не потому, что предприятие является их собственником, а потому что оно использует их в своей деятельности по своему усмотрению [4].

Из концепции контроля логично вытекает и понятие активов как ресурсов, которое в МСФО вытесняет отождествление активов с имуществом. В состав активов включаются, во-первых, не все средства компании, а только приносящие выгоду в будущем. Это положение связано с концепцией справедливой стоимости, так как для средств, не приносящих доход, справедливая стоимость будет стремиться к нулю. Во-вторых, становится неважной юридическая принадлежность данных средств, потому что и чужое имущество (например, арендованное) способно приносить доход. В-третьих, ресурс есть то, что имеется в наличии как в материальной, так и не в материальной форме, однако ресурсом не служат расходы, капитализацией которых и был актив в классической модели учета. В этом отношении весьма показательна статья «Расходы будущих периодов». Такие расходы должны трактоваться или как дебиторская задолженность (предварительная оплата), или долгосрочные права (например, на прокат кинопродукции), или текущие расходы (подписка на газеты и т.п.).

Поскольку в МСФО не рассматриваются вопросы учетной регистрации, ограничиваясь исключительно отчетностью, вопросы ведения учетных записей, находящиеся в центре внимания классического учета, выводятся из сферы регулирования и теоретических исследований. Записи становятся частным делом компаний, что резко расширяет раздел между финансовым и управленческим учетом. Кроме учета затрат из финансового учета начинает исчезать и порядок ведения регистров. Новое разделение между финансовым и управленческим учетом идет по линии противопоставления учета и отчетности. Последняя все больше переходит от бухгалтеров к профессиональным пользователям, в качестве которых выступают финансовые аналитики.

В числе значимых тенденций в развитии методологии бухгалтерского учета, озвученных на VIII Всемирном конгрессе бухгалтеров и аудиторов в Малайзии, следует отметить необходимость перехода от финансовой отчетности к интегрированной отчетности.

Суть данного перехода заключается в расширении спектра информации, включаемой в отчетность. Она должна быть направлена на анализ и оценку натуральных показателей эффективности использования материальных и трудовых ресурсов, информирование пользователей отчетности об уровне социальной ответственности ее собственников и руководителей. Главной причиной, вызывающей такую необходимость, являются глобальные проблемы, с которыми сталкивается современная цивилизация: ограниченность ресурсов (земли, воды, полезных ископаемых и т.д.) и возможностей утилизации отходов производства на планете. От эффективности устранения подобных ограничений зависит дальнейшее развитие экономики [2].

Подобная информация призвана, с одной стороны, определить степень комфортности условий деятельности трудового коллектива, а с другой – обеспечить общество данными о вкладе организации в решение социальных задач как своей территории, так и государства в целом. Причем информация социального характера должна носить ярко выраженную экологическую направленность.

Обеспечение устойчивого развития национальных экономик, включая управление рисками, должно опираться на внедрение системы долгосрочного планирования производства, которое, в свою очередь, реализуется и в системе краткосрочных плановых заданий. Следовательно, в объем информации, содержащейся в интегрированной отчетности, должны быть введены плановые показатели, характеризующие все стороны хозяйственной деятельности организаций,

включая нормативы расхода материалов, топлива, энергии, нормы запасов ресурсов, наличие страховых резервов и многие другие показатели. Кроме того, интегрированная отчетность должна включать показатели, обеспечивающие оценку стоимости экосистем и изменений в ней, оценку эффективности производственной деятельности организаций по сохранению окружающей среды, информацию об объемах и стоимости продажи квот на вредные выбросы, внедрении тотального экологического аудита.

Анализ существующих тенденций развития бухгалтерского учета позволяет установить, что в условиях современных экономических изменений, характеризующихся переходом общества в постиндустриальную стадию развития, выдвигаются новые требования, на которые нужно адекватно отреагировать. В противном случае бухгалтерский учет может потерять место ключевого инструмента информационного обеспечения деятельности предприятия.

Таким образом, основными тенденциями развития бухгалтерского учета в условиях постиндустриальной экономики являются:

- **в области счетоведения** – широкое использование междисциплинарного и трансдисциплинарного подходов в бухгалтерских научных исследованиях;

- **в области счетоводства** – ориентация на МСФО, ориентация на представление интегрированной отчетности, направленной на решение социальных задач и проблем поддержания нормального экологического состояния биосферы земли, отражение в бухгалтерском учете объектов постиндустриальной экономики, не всегда являющихся активами предприятия, а также предоставление информации нефинансового, вероятностного и прогнозного характера, что обеспечивает принятие эффективных управленческих решений.

Литература

1. Легенчук С.Ф. Мировые тенденции развития бухгалтерского учета в условиях постиндустриальной экономики // Международный бухгалтерский учет. – 2011. – № 8.
2. Ложников И.Н. Важнейшие тенденции развития бухгалтерского учета // Вестник бухгалтера Московского региона. – 2011. – Вып. №1.
3. Палий В.Ф. Теория бухгалтерского учета: современные проблемы. М., 2007. – 88 с.
4. Палий В.Ф. Международные стандарты учета и финансовой отчетности. – 3-е изд. М.: ИНФРА-М, 2008.
5. Соколов В.Я. Тенденции развития учета // Бухгалтерский учет. – 2004. – № 11.

Янданова Цыремжид Николаевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики Бурятского государственного университета. 670000, ул. Ранжурова, 5. тел. 8(3012)213506, bzn77@mail.ru

Yandanova Tsyremzhid Nikolaevna, candidate of economics sciences, associate professor, department of economics, Buryat State University. 670000, 5 Ranzhurov str., tel. 8(3012)213506, e-mail: bzn77@mail.ru

УДК 657.1 + 657.6

© Е.А. Елгина

Влияние изменения учетной политики на реализацию принципов бухгалтерского учета и аудита и выражение аудитором модифицированного мнения

В статье рассматриваются изменения учетной политики во взаимосвязи с принципами бухгалтерского учета и аудита. Дан анализ влияния изменений учетной политики на реализацию принципов сопоставимости и существенности. Невыполнение требований по раскрытию изменений учетной политики рассматривается как основа для выражения модифицированного мнения аудитором.

Ключевые слова: *учетная политика, сопоставимость, существенность, этапы аудиторской проверки.*

Е.А. Elgina

The influence of change of accounting policy on realization of principles of accounting and audit and expression of modified opinion by auditor

The article considers the change of accounting policy in interrelation with principles of accounting and audit. There is the analysis of the influence of changes of accounting policy on realization of principles of comparability and importance. The failure to meet requirements on revealing the changes of accounting policy is considered as the basis for expression of modified opinion by auditor.

Keywords: *accounting policy, comparability, importance, stages of audit check.*

Понятие «учетная политика» играет весьма важную роль в современном бухгалтерском и налоговом учете. Формирование учетной политики – это не просто создание системы учета, соответствующей установленным нормам и правилам. Использование такой учетной системы должно быть экономично и выгодно для организации. Правильный подход к формированию учетной политики позволит рационально использовать финансовые ресурсы организации, оптимизировать затраты на ведение учета.

Учетная политика – это документ, предназначенный для внутрифирменного использования, и детализация учетной политики при этом является плодом бухгалтерских усилий в части планирования своей деятельности. Многие текущие проблемы, с которыми сталкивается бухгалтер, связаны именно с недостаточной проработкой постановочной и организационной деятельности по бухгалтерскому учету. С точки зрения главного бухгалтера, основным достоинством учетной политики является простота учета и минимизация трудозатрат при его ведении. Когда речь идет о той части учетной политики, которая подлежит раскрытию для предоставления заинтересованному пользователю, то в данном случае лаконизм

изложения является показателем бухгалтерской квалификации. При раскрытии учетной политики следует указывать только те способы учета, которые будут рассматриваться как существенные с точки зрения заинтересованного пользователя, которому и адресована такая информация [4].

Современная концепция бухгалтерского учета организации базируется на применении в практической деятельности основополагающих требований и допущений, сформулированных в российских и международных стандартах учета, которые свое методологическое воплощение получают в учетной политике организации. Учетная политика, сформированная в течение 90 дней с момента регистрации организации с учетом допущения последовательности применения такой политики, на определенном этапе функционирования предприятия может частично утрачивать первоначальную актуальность. Поэтому возникает непреодолимая потребность во внесении изменений в учетную политику организации, которые могут значительно повлиять на состав формируемых в отчетности показателей. Учитывая, что обеспечение достоверной, полной, правдивой и сопоставимой информацией всех заинтересованных пользователей является одной из основных

задач бухгалтерского учета, возникает необходимость в оценке влияния вносимых в учетную политику изменений на показатели бухгалтерской отчетности.

Известно, что учетная политика в первую очередь должна соответствовать принципам бухгалтерского учета, нормативно закрепленным, и является инструментом их «воплощения в жизнь».

В Концепции (Принципах) подготовки и составления финансовой отчетности по международным стандартам в составе группы принципов «качественные характеристики финансовой отчетности» провозглашена характеристика «сопоставимость». Она наряду с указанием на необходимость достижения сопоставимости показателей финансовой отчетности за разные отчетные периоды и различных организаций предполагает, что измерение и отражение финансовых результатов в отличие от аналогичных операций и других событий должны осуществляться по методологии, единой для всей компании, на протяжении ее существования, равно как для разных компаний.

Наряду с прочими принципами учета (допущениями и требованиями) в ПБУ 1/2008 утверждается допущение последовательности применения учетной политики, предполагающее, что принятая организацией учетная политика применяется последовательно от одного отчетного года к другому. Аналогичное требование предусмотрено в Концепции бухгалтерского учета в рыночной экономике России (одобрена Методологическим советом по бухгалтерскому учету при Министерстве финансов Российской Федерации, Президентским советом Института профессиональных бухгалтеров 29.12.1997 г.)

Согласно п.6.4. названного документа, заинтересованные пользователи должны иметь возможность сравнивать информацию об организации за разные периоды времени для того, чтобы определить тенденции в ее финансовом положении и финансовых результатах деятельности. Они должны также иметь возможность сопоставлять информацию о разных организациях, чтобы сравнить их финансовое положение, финансовые результаты деятельности и изменения в финансовом положении.

Выполнение требования сопоставимости обеспечивается тем, что заинтересованные пользователи должны быть информированы об учетной политике, принятой организацией, любых изменениях в такой учетной политике и влиянии этих изменений на финансовое положение и финансо-

вые результаты деятельности организации.

Обеспечение сопоставимости не означает унификацию и не предполагает какие-либо препятствия для совершенствования правил бухгалтерского учета и учетных процедур. Организация не должна вести учет какого-то факта хозяйственной деятельности тем же образом, что и раньше, если принятая учетная политика не обеспечивает реализацию таких требований, как уместность и надежность, либо существует лучшая альтернатива.

Значительное место занимает реализация принципа сопоставимости в процессе аудиторской деятельности, что зафиксировано в федеральных правилах (стандартах) аудиторской деятельности. Так, в Правиле (Стандарте) №26 «Сопоставимые данные в финансовой (бухгалтерской) отчетности» отмечается, что для того чтобы убедиться в правильности представления и классификации соответствующих показателей, аудитор определяет:

а) соответствует ли учетная политика в отношении соответствующих показателей за предыдущий период учетной политике в текущий период либо были ли сделаны надлежащие корректировки для отражения последствий изменения учетной политики и (или) были ли изменения учетной политики надлежащим образом раскрыты в финансовой (бухгалтерской) отчетности;

б) согласуются ли представленные в текущей финансовой (бухгалтерской) отчетности для сопоставления соответствующие показатели за предыдущий период с численными значениями и прочим раскрытием информации, представленной в финансовой (бухгалтерской) отчетности за предыдущий период, либо были ли сделаны надлежащие корректировки и (или) была ли информация надлежащим образом раскрыта [2].

Аналогичные требования предусмотрены для сопоставимой финансовой отчетности.

Следует заметить, что выявление аудитором факта невыполнения принципа сопоставимости информации влечет за собой выражение аудитором модифицированного мнения. Об этом свидетельствует п.13 Правила (Стандарта) № 19 «Особенности первой проверки аудируемого лица» [2].

Одним из значимых принципов учета и аудита является существенность. В соответствии с Правилем (Стандартом) № 4 «Существенность в аудите» аудитор оценивает то, что является существенным, по своему профессиональному

суждению.

При разработке плана аудитор устанавливает приемлемый уровень существенности с целью выявления значительных (с количественной точки зрения) искажений. Тем не менее как значение (количество), так и характер (качество) искажений должны приниматься во внимание. Примерами качественных искажений являются:

- недостаточное или неадекватное описание учетной политики, когда существует вероятность того, что пользователь финансовой (бухгалтерской) отчетности будет введен в заблуждение таким описанием;

- отсутствие раскрытия информации о нарушении нормативных требований в случае, когда существует вероятность того, что последующее применение санкций сможет оказать значительное влияние на результаты деятельности аудируемого лица.

Аудитор рассматривает существенность как на уровне финансовой (бухгалтерской) отчетности в целом, так и в отношении остатков по отдельным счетам бухгалтерского учета, групп однотипных операций и случаев раскрытия информации. На существенность могут оказывать влияние нормативные правовые акты Российской Федерации, а также факторы, имеющие отношение к отдельным счетам бухгалтерского учета финансовой (бухгалтерской) отчетности и взаимосвязям между ними. В зависимости от рассматриваемого аспекта финансовой (бухгалтерской) отчетности возможны различные уровни существенности.

Одним из фактов, который может указывать на риски существенного искажения информации, является введение в учетную политику новых учетных принципов, стандартов, положений, инструкций.

Наличие существенных искажений бухгалтерской отчетности приводит к формированию ауди-

тором модифицированного мнения в аудиторском заключении (схема 1). Причем существенные искажения бухгалтерской отчетности могут быть связаны:

а) с принятой аудируемым лицом учетной политикой;

б) с тем, каким образом реализована принятая аудируемым лицом учетная политика;

в) уместностью, правильностью и полнотой раскрытия информации в бухгалтерской отчетности.

Существенное искажение бухгалтерской отчетности, связанное с принятой аудируемым лицом учетной политикой, может возникнуть:

а) в случае, когда выбранная учетная политика не соответствует требованиям установленных правил составления бухгалтерской отчетности (далее – правила отчетности) или аудируемое лицо внесло изменение в учетную политику, но при этом не выполнило установленный порядок отражения в бухгалтерском учете и раскрытия в бухгалтерской отчетности изменений учетной политики;

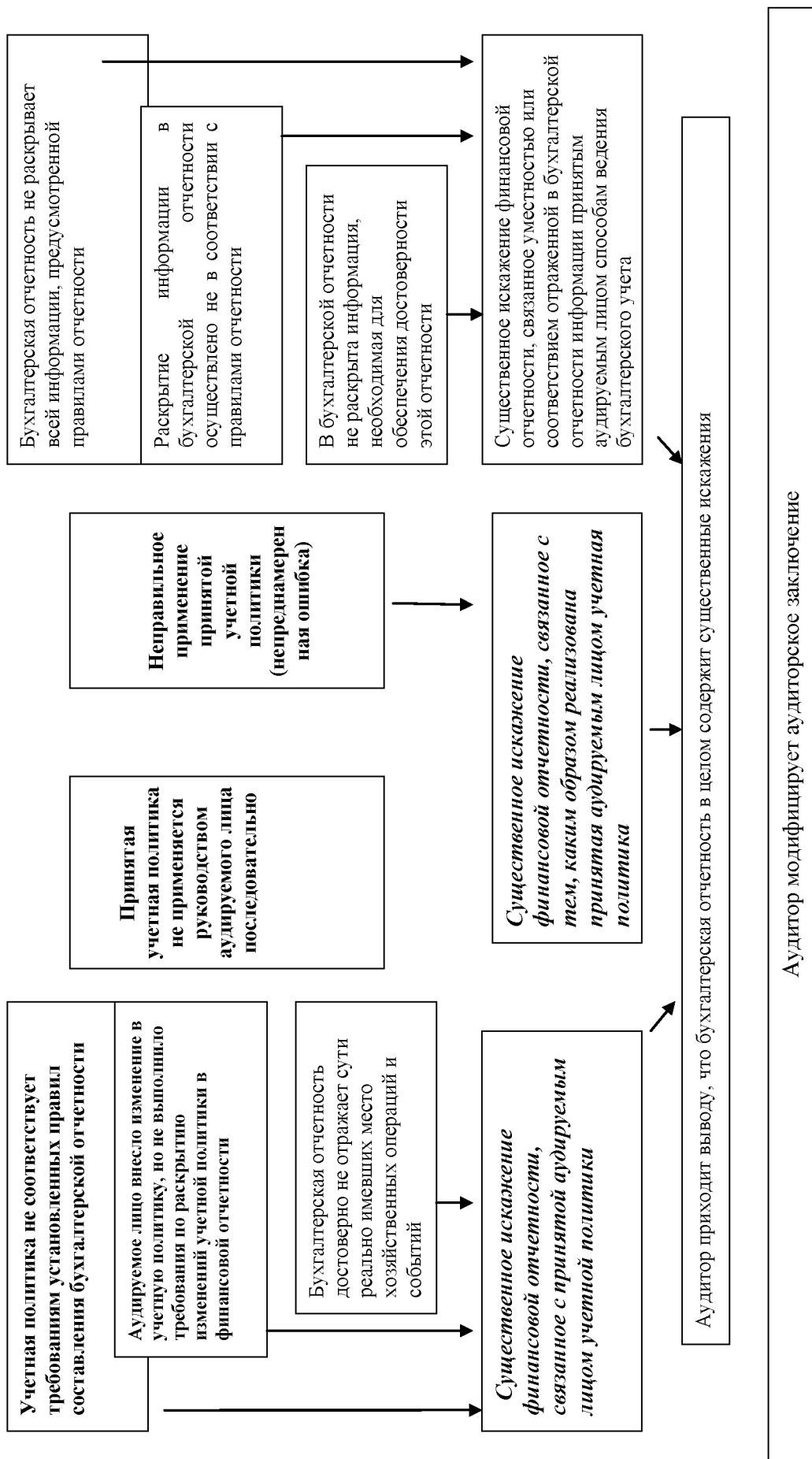
б) в случае, когда бухгалтерская отчетность, включающая соответствующие пояснения, достоверно не отражает сути реально имевших место хозяйственных операций и событий.

Существенное искажение бухгалтерской отчетности, связанное с тем, каким образом реализована принятая аудируемым лицом учетная политика, может возникнуть:

а) в случае, когда принятая учетная политика не применяется руководством аудируемого лица последовательно и в соответствии с правилами отчетности, в том числе последовательно от одного периода к другому или в отношении однотипных хозяйственных операций или событий;

Схема 1

Влияние учетной политики на формирование модифицированного мнения в аудиторском заключении



б) в силу неправильного применения принятой учетной политики (непреднамеренная ошибка).

Существенное искажение бухгалтерской отчетности, связанное с уместностью или соответствием отраженной в бухгалтерской отчетности информации принятым аудируемым лицом способам ведения бухгалтерского учета, может возникнуть:

а) в случае, когда бухгалтерская отчетность не раскрывает всей информации, предусмотренной правилами отчетности;

б) в случае, когда раскрытие информации в бухгалтерской отчетности осуществлено не в соответствии с правилами отчетности;

в) в случае, когда в бухгалтерской отчетности не раскрыта информация, необходимая для обеспечения достоверности этой отчетности.

Рассмотренные положения правил (стандартов) аудиторской деятельности свидетельствуют о том, что ненадлежащее выполнение требований законодательства в части формирования, применения, изменения и раскрытия учетной политики неизбежно приводит к существенному искажению финансовой отчетности (схема 1).

Опираясь на профессиональное суждение, сделаем вывод о существенном влиянии изменений учетной политики на формирование мнения аудитора по результатам проверки (схема 2). Поэтому представляется, что аудиту изменений учетной политики должно уделяться пристальное внимание, как и самому процессу формирования изменений учетной политики.

Вопрос о применении и оценке изменений учетной политики организации, является весьма сложным с практической точки зрения.

Порядок формирования изменений учетной политики представлен на схеме 3. Опираясь на рассмотренные этапы внесения изменений в учетную политику, сформулируем основные этапы аудиторской проверки данного участка учета.

1. Аудит соответствия законодательству внесенных в учетную политику изменений.

2. Аудит достоверности фактического использования новых приемов и способов ведения учета.

3. Аудит эффективности внесенных в учетную политику изменений с точки зрения соответствия хозяйственной ситуации экономического субъекта.

4. Аудит полноты раскрытия в отчетности изменений учетной политики организации.

5. Аудит влияния изменений учетной политики на показатели отчетности.

6. Аналитические процедуры в части оценки влияния изменений учетной политики на финансовые показатели деятельности организации.

Каждый из приведенных этапов проверки включает в себя ряд аудиторских процедур и предполагает использование различных приемов и методов проверки.

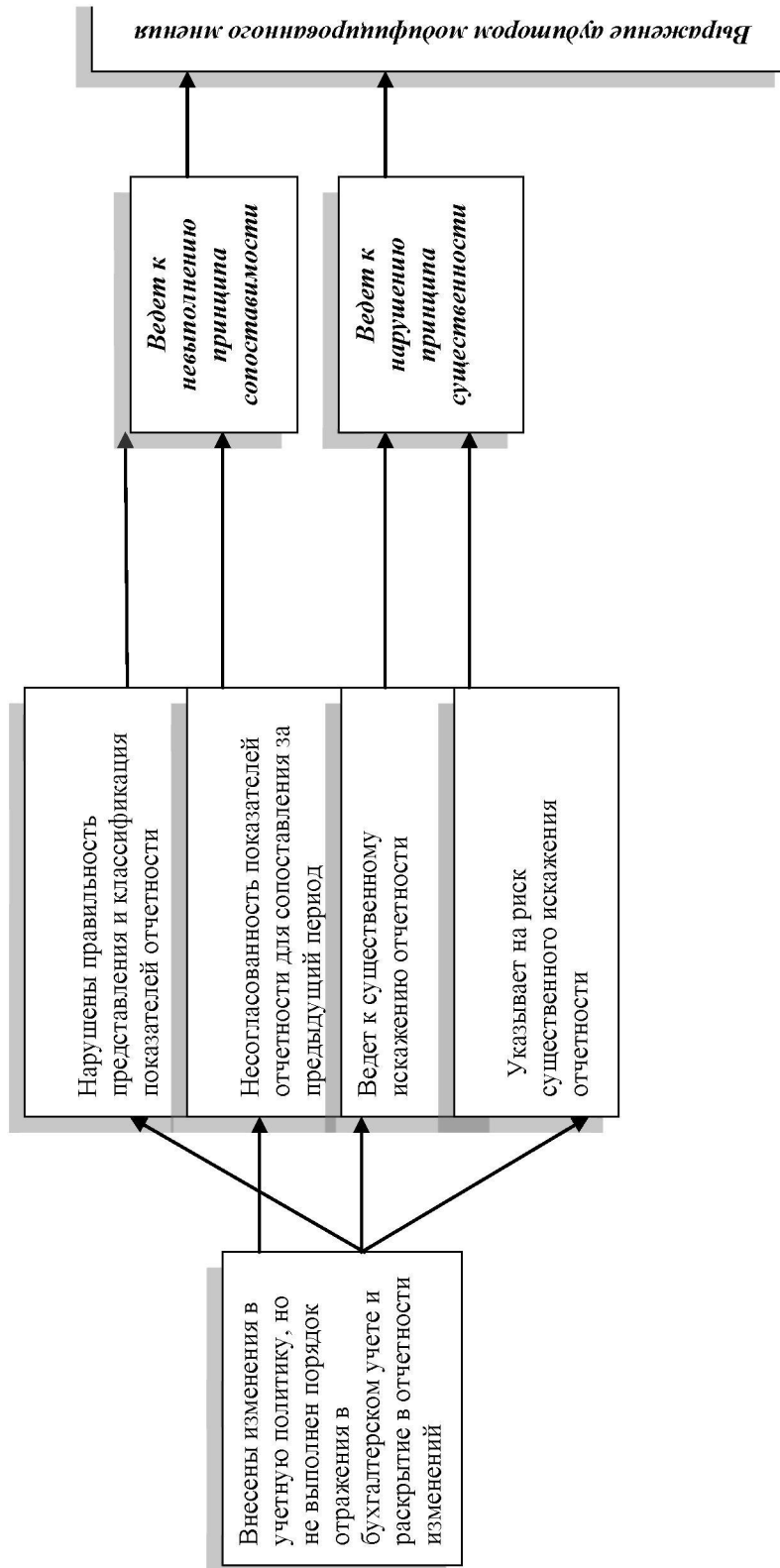
Представляется, что изменения учетной политики могут являться также объектом аудита отдельной части отчетности, регулируемого ФСАД 9/2011 «Особенности аудита отдельной части отчетности».

Согласно федеральному стандарту аудиторской деятельности (ФСАД 1/2010) «Аудиторское заключение о бухгалтерской (финансовой) отчетности и формирование мнения о ее достоверности», утвержденному Приказом Минфина России от 20.05.2010 №46н, аудитор должен сделать вывод относительно того, составлена ли бухгалтерская отчетность, во всех существенных отношениях, в соответствии с установленными правилами составления бухгалтерской отчетности [1].

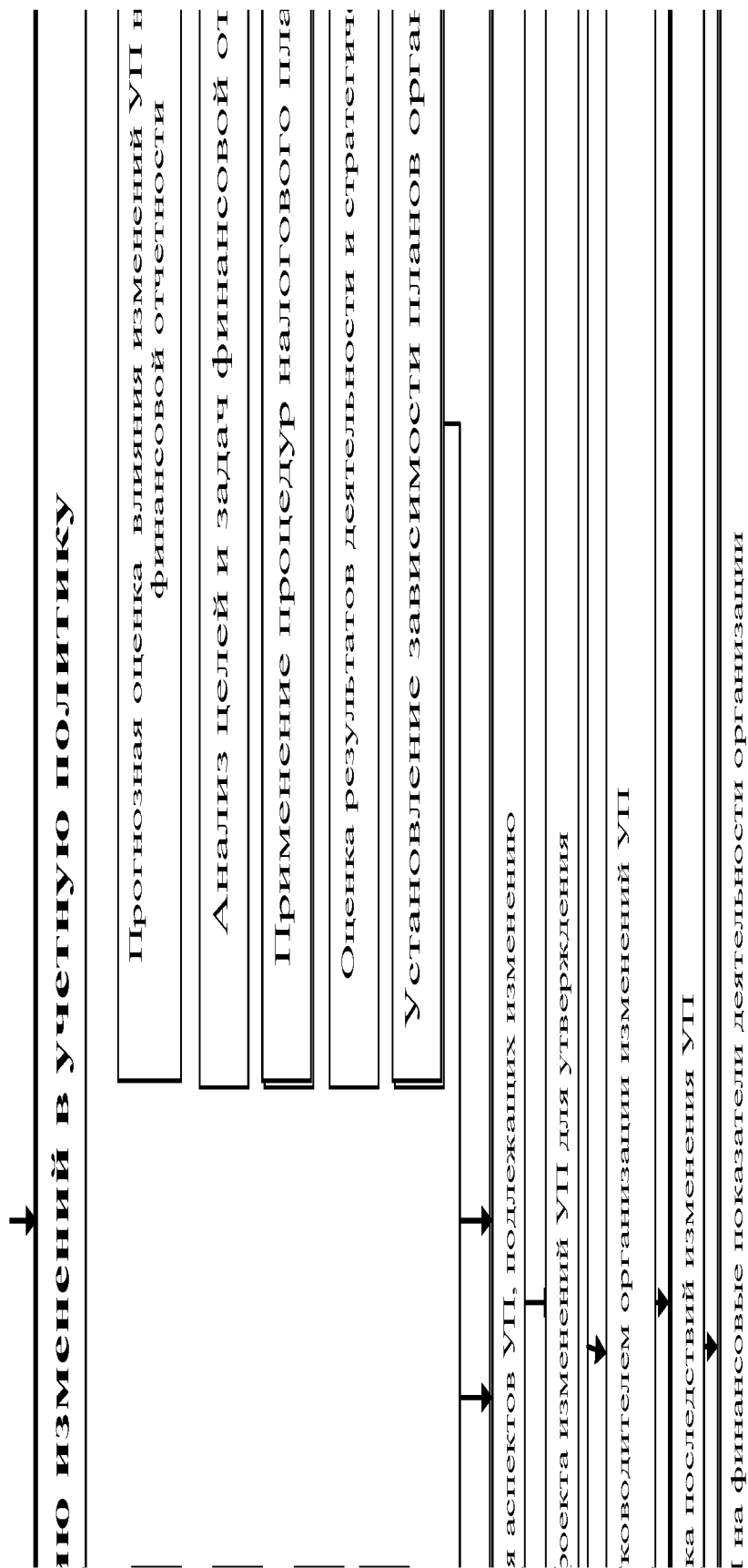
Для этого, среди прочего, аудитор проверяет изменения учетной политики. От того, насколько полно выполнены требования нормативных документов в части раскрытия этих изменений, зависят выводы, которые будут сформулированы по результатам аудиторской проверки.

Схема 2

Влияние ненадлежащего раскрытия в отчетности изменений учетной политики на выражение аудитором модифицированного мнения



Порядок формирования изменений учетной политики



Литература

1. Об утверждении федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности [Электронный ресурс]: утв. приказом М-ва финансов Рос. Федерации от 20.05.2010 г. № 46н // КонсультантПлюс.
2. Об утверждении федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 23.09.2002 г. № 696 ред. от 27.01.2011 // КонсультантПлюс.
3. Об утверждении федеральных стандартов аудиторской деятельности и внесении изменений в федеральный стандарт аудиторской деятельности (ФСАД 5/2010) «Обязанности аудитора по рассмотрению недобросовестных действий в ходе аудита» [Электронный ресурс]: утв. приказом М-ва финансов Рос. Федерации от 16.08.2011 г. № 99н. URL: <http://www.minfin.ru>
4. Елгина Е.А. Изменение учетной политики организации. Красноярск, 2008. – 163 с.

Елгина Екатерина Александровна, кандидат экономических наук, доцент ФБГОУ ВПО «Красноярский государственный торгово-экономический институт». с.т. 89135090959, с.т. 89607609213, e-mail: eelgina@yandex.ru
Elgina Ekaterina Alexandrovna, candidate of economic sciences, associate professor, Krasnoyarsk State Trade and Economy Institute. Tel. 8(3912)731067, 89135090959, 89607609213, e-mail: Eelgina@yandex.ru

УДК 657.6

© О.П. Горячева, Л.В. Лялюк

Модернизация корпоративного управления предприятиями сферы услуг на основе современных инструментов контроллинга

В статье рассматриваются вопросы функционирования внутреннего аудита как инструмента корпоративного управления предприятиями сферы услуг.

Ключевые слова: *внутренний аудит, контроллинг, корпоративное управление, модернизация.*

О.П. Goryacheva, L.V. Lyalyuk

Modernization of corporate management of service businesses based on modern controlling tools

This article considers the internal audit functioning problems as a tool of corporate management of service businesses.

Keywords: *internal audit, controlling, corporate management, modernization.*

В современной науке контроллинг трактуется как комплексная система управления организацией, направленная на координацию взаимодействия систем менеджмента и контроля их эффективности. При этом контроллинг может обеспечивать информационно-аналитическую поддержку процессов принятия решений при управлении организацией (предприятием, корпорацией, органом государственной власти) и может быть частью, прописывающей принятие решений в рамках определенных систем менеджмента [8].

Общеизвестно, что трактовка контроллинга как концепции управления организацией в международной практике синтезировано из различных определений и зависит от сложившихся деловых обычаев конкретной страны.

Первоначально под контроллингом имелась в виду совокупность задач в сфере учета финансов, а контроллер как центральный исполнитель задач, был главным бухгалтером [9].

По американской концепции FEI (Financial Executives Institute) к задачам контроллера относятся внутрифирменное планирование, составление внутренних отчетов об исполнении планов, а также отчетов для государственных служб, консультирование, разработка налоговой политики, ревизия, народно-хозяйственные исследования [1, с. 41].

В Германии под контроллингом понимали систему учета и анализа затрат и результатов финансово-хозяйственной деятельности [1, с. 41].

Современный контроллинг включает в себя управление рисками (страховой деятельностью предприятий), обширную систему информационного снабжения предприятия, систему оповещения путем управления системой ключевых («финансовых») индикаторов, управление системой реализации стратегического, тактического и оперативного планирования и систему менеджмента качества [8].

Еще в конце прошлого века немецкий экономист Р. Horvath отмечал, что, рассматривая задачи контроллинга, внутренний аудит считается видом вышестоящего контроля координации. Как «независимая» служба в компании внутренний аудит институционально является инструментом контроллинга и в случае необходимости может стать его центральным звеном: «Инспектора можно представить в качестве партнера, конкурента и в определенных условиях в качестве директора внутреннего аудита» [12, с. 753].

Анализируя тенденции современных моделей управления, можно увидеть насаждение часто неэффективных для коммерческого предприятия функций, под которые компании вынуждены формировать дополнительные структурные подразделения. Это относится в том числе к подразделениям менеджмента качества, контроллинга, внутреннего аудита, экономической безопасности, риск-менеджмента и т.д. Часто внедрение таких подразделений совершенно экономически не оправдано, их функции дублируются, документооборот существенно затрудняется. В результате их экономическая ценность довольно сомнительна. Устранению этих тенденций способствовала объективная волна «реинжиниринга» бизнес-процессов, связанных с их оптимизацией на уровне корпоративного субъекта. Однако результативность такого «инновационного менеджмента» также оказалась неоднозначной. Представляется, что причиной этого является дисбаланс в использовании услуг внешних и внутренних консультантов. Также представляется нецелесообразным участвовать в дискуссии о качествах консультантов. Однако для установления данного баланса полагаем возможным обосновать и предложить универсальный инструмент внутреннего контроля, контроллинга и консалтинга – функциональную службу внутреннего аудита.

При любой модуляции контроллинга применительно к соответствующим целям экономического субъекта функциональное приложение внутреннего аудита может рассматриваться как некоторый информационно-аналитический центр. Этот аспект постоянно подчеркивался в публикациях западных экономистов, где одновременно обсуждались вопросы контроллинга и внутреннего аудита. «Помощью для задач контролирования менеджмента являются сервисные функции. Не только благодаря контроллингу обеспечивается качество полученной информации для руковод-

ства фирмы через деятельность внутреннего аудита, но и внутренними инспекторами в конце года должны браться во внимание растущие объемы на авансирование внутреннего аудита» [12, с. 753].

При сервисном использовании внутреннего аудита как инструментария контроллинга в компании преследуются две основные цели:

- 1) достижение экономической отдачи от мероприятий, проводимых внутренним аудитом в ходе решения задач контроллинга;
- 2) оптимизация затрат, направленных на их финансирование.

Теория консалтинга, связанная с эффективностью деятельности предприятия, смещает его задачи с подтверждения отчетности, анализа ее адекватности и выявления действенности внутреннего контроля на анализ эффективности работы самого предприятия. Вместе с тем эффективность работы предприятия определяется эффективностью работы его сотрудников, прежде всего администрации. Отсюда и понимание аудита как одной из форм консалтинга собственников относительно качества работы нанятых им администраторов [10, с. 20].

Важнейшей процедурой в этом случае становится риск, поскольку расчет неопределенности, в условиях которой принимаются те или иные решения, – фундаментальное начало работы аудитора. Отсюда целевой установкой внутреннего аудита выступает минимизация рисков прежде всего посредством стохастического моделирования.

Помимо этого в расчет принимаются и эмпирические методы оценки субъективных факторов, способных оказывать существенное влияние на положение компании в конъюнктурной среде, в частности с привлечением экспертов и специалистов, в том числе для проведения реинжиниринга. Причем в каждом подобном случае объективно необходимым условием становится оптимизация затрат на привлечение внутренних или внешних специалистов посредством сравнения и ранжирования, а также оценка эффективности принятого решения.

Еще Р. Horvath отмечал, что внутренний аудит перешел от авторитарно выступающей проверки к внутренней консультации [12, с. 758]. Целью внутреннего аудита является обеспечение заинтересованных пользователей существенной для принятия решений экономической информацией, направленной на максимально быстрое устране-

ние обнаруженных отклонений в обеспечении эффективной деятельности организации. Отсюда следует, что подходов внешнего аудита явно недостаточно для реализации задач внутреннего контроля, контроллинга и консалтинга.

В рамках теории контроля задачей внутреннего аудита должна стать оценка адекватности объектов контроля.

В рамках контроллинга для реализации внутренних потребностей экономического субъекта во внутреннем аудите должен применяться известный системно-ориентированный подход.

Консалтинговая функция внутреннего аудита строится на рискованно-базирующемся подходе, при котором позитивный эффект достигается благодаря стохастическому моделированию минимизации рисков, а также концентрации внимания администрации на областях финансово-хозяйственной деятельности компании, где он максимален. Здесь управление рисками становится основной целью.

Я.В. Соколов и С.М. Бычкова [10] отмечали, что задача аудита сводится к выявлению отношений сущего к должному, где сущее – данные, нашедшие отражение в бухгалтерских документах, а должное – это то, каким образом и в соответствии с какими требованиями данная бухгалтерская отчетность должна быть составлена. Должное представляет собой идеальную модель результатов аудита, для достижения которых авторами предлагается использовать теоретический, нормативный и прагматический подходы. В таблице 1 представлен SWOT-анализ допустимости применения указанного методического подхода к функционированию внутреннего аудита в организации. Здесь оценка факторов производилась как низкая, средняя и высокая, применялся метод ранговой корреляции, где каждой из оценок соответствовали 1, 2 и 3 балла. Итоговые показатели SWOT-оценки рассчитывались как средние ариф-

метические простые и сопоставлялись со следующей шкалой:

$$Н \in [0; 1]; С \in [1; 2]; В \in [2; 3], \quad (1)$$

где Н – низкая оценка; С – средняя оценка; В – высокая оценка.

Результаты проведенного анализа свидетельствуют о том, что применение методического подхода внешнего аудита к функционированию внутреннего аудита не исключается, но и не является достаточным. Можно говорить о том, что упорядочение рассмотренных теоретических подходов всего лишь позволяет выделить 3 функции внутреннего аудита: оценочную, контроллинга и консалтинга, но не дает четкого представления о нем как о инструменте управления.

Таким образом, научно-теоретический аппарат внутреннего аудита в отечественной и зарубежной научных школах является несовершенным. Очевидна необходимость уточнения цели, объектов, направлений деятельности, функций, методов и организационных форм внутреннего аудита как основы внутрифирменной стандартизации.

Основной задачей внутреннего аудита в системе корпоративного управления является обеспечение заинтересованных пользователей экономической информацией, существенной для принятия решений, соответствующих их статусу (или внутренней аудиторской информацией). При этом служба внутреннего аудита предоставляет эту информацию прежде всего менеджменту, что обеспечивает оперативность управления, а затем аудиторскому комитету в составе совета директоров и внешнему аудиту. Аудиторский комитет координирует деятельность внутреннего и внешнего аудита и предоставляет информацию о деятельности организации собственникам и инвесторам.

Таблица 1

SWOT-анализ допустимости применения методологии внешнего аудита к теории внутреннего аудита

Подходы к аудиту	Характеристика подхода	Теория аудита						Итого SWOT-оценка
		адекватности	SWOT-оценка	контроллинга	SWOT-оценка	консалтинга	SWOT-оценка	
Теоретический	Фундаментальный подход к аудиту дает представление о глубинных процессах в организации	Инвентаризация и коллация	2 (С)	Контроль работы подотчетных и должностных лиц должен быть осмыслен через систему поступатов	1 (Н)	Расчет рисков организации и аудитора	1 (Н)	1,33 (Н)
Нормативный	Дает представление о реальном положении дел организации с точки зрения нормативных документов	Аудиторские доказательства, подтверждающие законность действий организации	3 (В)	Выявление правильности и целесообразности поведения администрации	3 (В)	Оптимизация использования ресурсов: нахождение максимальной прибыли при заданном активе	3 (В)	3 (В)
Прагматический	Позволяет улучшить работу организации посредством оптимизации оценки ресурсов	Тестирование	1 (Н)	Анализ используемых ресурсов	2 (С)	Оптимизация оценки	2 (С)	2,00 (С)
Итого SWOT-оценка		Средняя	2,00	Средняя	2,00	Средняя	2,00	X

Для обеспечения задач внутреннего аудита как инструмента управления организацией в работе [5] разработана его функциональная модель (таблица 2).

Таблица 2

Организационно-функциональная базовая модель корпоративного контроля

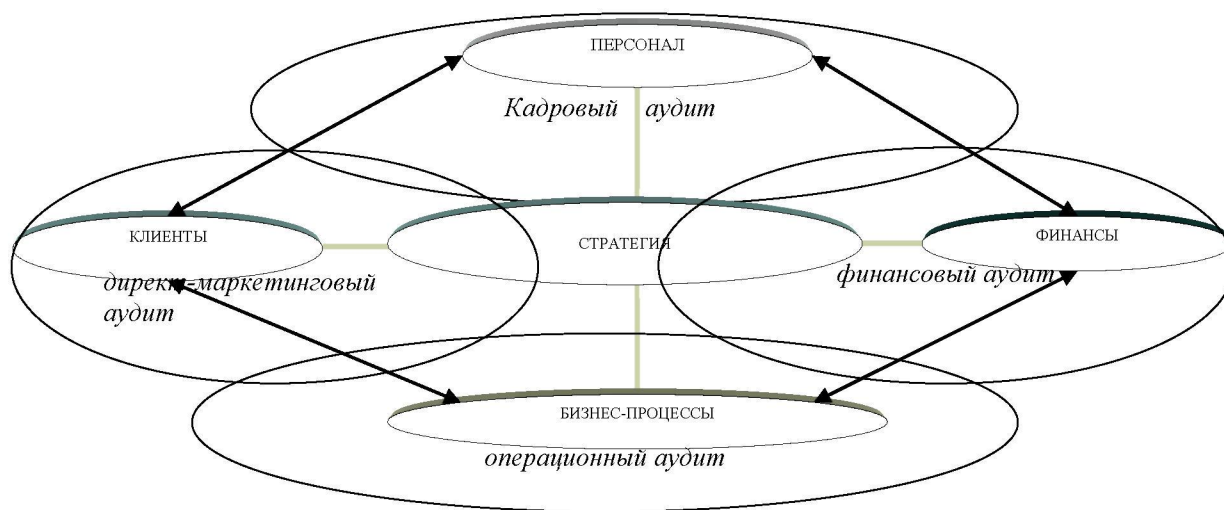
Параметры	Служба внутреннего аудита	Аудиторский комитет
Допущения существования внутреннего аудита	<ul style="list-style-type: none"> - корпоративная культура - сегрегация функций контроля - санкционирование полномочий субъектов внутреннего аудита - независимость внутреннего аудита - непрерывность деятельности внутреннего аудита - компетентность внутренних аудиторов 	
Цель	обеспечение заинтересованных пользователей релевантной экономической информацией, соответствующей их статусу	
Объект	система, подсистемы, элементы корпоративного управления	
Направления внутреннего аудита	<ul style="list-style-type: none"> - операционный аудит; - финансовый аудит; - директ-маркетинговый аудит; - кадровый аудит; - аудит дополнительных элементов ССП 	<ul style="list-style-type: none"> - управленческое консультирование
Организационные формы внутреннего аудита	<ul style="list-style-type: none"> - аудиторское наблюдение - аудиторская проверка 	<ul style="list-style-type: none"> - коллегия
Функции внутреннего аудита	<ul style="list-style-type: none"> - аудит адекватности объекта контроля - аудит оценочных значений объекта контроля - специальные аудиторские задания 	<ul style="list-style-type: none"> - санкционирование деятельности внутреннего аудита - координация взаимодействия субъектов корпоративного контроля - управленческое консультирование
Методы	<ul style="list-style-type: none"> - определение реального состояния объекта контроля, в том числе специфические методы внутреннего аудита (агрегация и моделирование) - сопоставление - оценка 	<ul style="list-style-type: none"> - экономический анализ

Указанная модель качественно отличается от имеющихся аналогов, что позволяет говорить о внутреннем аудите именно как о инструменте управления на основе современного понимания контроллинга – концепции эффективного менеджмента. Особенностью модели является то, что

объекты контроля дифференцируются по элементам сбалансированной системы показателей, а затем классифицируются в зависимости от решаемых задач – от систем, подсистем до неделимой хозяйственной операции (схема 1).

Схема 1

Дифференцирование объектов управления и видов внутреннего аудита



Необходимо пояснить, что дифференцирование объектов контроля по элементам ССП позволяет внутреннему аудиту получать широкий спектр контрольной экономической информации о состоянии хозяйственных процессов (бизнес-процессов), реализации сбытовой, кадровой, финансовой политики.

Получение такой информации осуществляется посредством проведения соответствующих видов внутреннего аудита: операционного, директ-маркетингового, кадрового, финансового. Универсальность данной модели предоставляет возможность ее отраслевой адаптации. Основываясь на материалах результатов исследований, посвященных развитию теории и методологии внутреннего аудита, выполненных на кафедре бухгалтерского учета ГОУ ВПО «Красноярский государственный торгово-экономический институт» [6, 7], авторы предполагают разработку отраслевой специализации корпоративного контроля для предприятий сферы услуг.

В связи с этим уместно говорить о модернизации корпоративного управления предприятиями сферы услуг. В качестве основных направлений такой модернизации можно выделить следующие:

1. Разработка функциональных моделей корпоративного контроля для организаций сферы услуг в зависимости от конкретного вида деятель-

ности, географического сегментирования бизнеса, размера компании и других особенностей.

2. Разработка форм модернизации коммуникаций «Предприятия – отраслевой вуз – государство» на основе развития методологии и практики оперативного и стратегического контроллинга в сфере услуг. Реализация данного этапа позволит упорядочить процессы администрирования отрасли с точки зрения государственной политики региона. Вуз при этом может являться аутсорсером инновационной составляющей бизнеса.

Таким образом, в данной статье уточнен инструментарий контроллинга, определены основные направления его модернизации с учетом отраслевой специфики предприятий сферы услуг. При этом новыми положениями, предлагаемыми авторами, являются SWOT-анализ допустимости применения методологии внешнего аудита к теории внутреннего аудита, позволивший определить методический подход к моделированию системы корпоративного контроля; обоснованы принципы дифференциации объектов контроля по элементам ССП; предложена универсальная организационно-функциональная модель корпоративного контроля, основанная на применении внутреннего аудита; определены основные направления модернизации корпоративного управления в сфере услуг.

Литература

1. Бурцев В. В. Основные понятия и организация проведения внутреннего контроля в организации // Менеджмент в России и за рубежом. – 2002. – № 4. – С. 38-50.
2. Горячева О.П., Пакшина Т.П. Внутренний контроль и его место в системе управления хозяйствующим субъектом // Теория и практика коммерческой деятельности: сб. тез. докл. IV Всерос. науч.-практ. конф. – Красноярск, 2003. – С. 244-251
3. Горячева О.П. Внутренний аудит как научная категория // Реформирование системы управления на современном предприятии: сб. ст. V Междунар. науч.-практ. конф. – Пенза, 2005. – С. 77-78.
4. Горячева О.П. Внутренний аудит: сублимация управленческого контроля // Экономика. Психология. Бизнес. – 2005. – № 8-9. – С. 130-140.
5. Горячева О.П. Внутренний аудит в организации // Экономика. Психология. Бизнес. – 2007. – С. 109-124.
6. Горячева О.П. Внутренний аудит. – М.: Экономическое образование, 2010. – 166 с.
7. Горячева О.П. Внутренний аудит. – 2-е изд., перераб. и доп. // СПС «Гарант». – 2011.
8. Карминский А.М., Фалько С.Г., Жевага А.А., Иванова Н.Ю. Контроллинг. – М.: Финансы и статистика, Инфра-М, 2009. – 336 с.
9. Манн Р., Майер Э. Контроллинг для начинающих: пер. с нем. – М.: Финансы и статистика, 1995. – 302 с.
10. Соколов Я.В., Бычкова С.М. Роль теории аудита в процессе подготовки кадров // Аудиторские ведомости. – 1998. – № 2. – С. 21-24.
11. Goryacheva O.P., Goryacheva Y.M. The problems of internal audit //Scientific notes. – Vol. 2. – Boston, 2005. – P. 110-113.
12. Horvath P. Controlling. – Miinchen: Vahlllen, 1998.

Горячева Оксана Павловна, кандидат экономических наук, доцент каф. бухгалтерского учета ГОУ ВПО «Красноярский государственный торгово-экономический институт», тел. +7-902-924-58-35, e-mail: umnix@yandex.ru

Лялюк Людмила Валерьевна, научный сотрудник Федерального института развития образования. 125319, Москва, ул. Черняховского, д. 9, стр. 1, тел. 2-926-542-88-31

Goryacheva Oksana Pavlovna, candidate of economic sciences, associate professor, department of accounting, Krasnoyarsk State Trade and Economy Institute. Tel. 8-902-924-58-35. E-mail: Umnix@yandex.ru

Lyalyuk Lyudmila Valerevna, reasearch fellow, the Federal Institute for Educational Development. Address: 125319, 9 Chernyakhovsky str.,1, Moscow. Tel. 8-926-542-88-31

УДК 330.47:339.13

© Н.А. Мункоев

Особенности информации как фактора производства современной экономики

В статье рассматриваются вопросы возрастания роли и значения экономической информации. Рассмотрены ее особенности, принципиально отличающиеся от других факторов производства рыночной экономики.

Ключевые слова: *информатизация общества, неполнота информации.*

N.A. Munkoev

The features of information as a factor of manufacture of modern economy

In the article the issues of increase of role and value of economic information are considered. Its features, which essentially differ from other factors of manufacture of market economy, have been considered.

Keywords: *society informativeness, incompleteness of information.*

Информация стала одним из важнейших стратегических, управленческих ресурсов наряду с другими – человеческим, финансовым, материальным. Ее производство и потребление составляют необходимую основу эффективного функционирования и развития различных сфер общественной жизни, прежде всего экономики. А это означает, что не только каждому человеку стано-

вятся доступными источники информации в любой части нашей планеты, но и генерируемая им новая информация становится достоянием всего человечества. В современных условиях право на информацию и доступ к ней имеют жизненную ценность для всех членов общества. Возрастающая роль информации в обществе явилась предметом научного осмысления. Были выдвинуты

теории, объясняющие ее место и значение. Наиболее популярными являются теории постиндустриального и информационного общества.

В 2000 г. лидеры «большой семерки» подписали Окинавскую Хартию, постулирующую наступление информационного общества. Человечество вступило в эпоху новой экономики, и этот факт имеет огромное значение для функционирования современной рыночной экономики. Известный экономист П. Друкер так трактует современный период информатизации: «Следующая информационная революция уже началась. Но она происходит не там, где ее ищут ученые, руководители и информационная индустрия вообще. Это не революция в технике, оборудовании, технологии, программном обеспечении или скорости. Это революция концепций. До сего дня, в течение уже пятидесяти лет, информационная революция была сосредоточена на данных – их сборе, хранении, передаче и представлении. Она сосредоточилась на букве «Т» в ИТ. Следующая же информационная революция задает иной вопрос: «Каков смысл информации и в чем ее назначение?». Это приводит к переопределению задач, которые должны исполняться с помощью информации, а затем – и к переопределению институтов, исполняющих эти задачи» [1].

В последнее время ряд специалистов стал особо выделять информационные потребности и отводить ей специальное место в известной пирамиде человеческих потребностей – «пирамиде Маслоу». Говоря об этом, прежде всего следует выделять два принципиально различных класса информационных потребностей:

- класс потребностей в информации как в самом продукте;
- класс потребностей в информационных технологиях (ИТ), т.е. потребностей в инструментарии для эффективной работы с информацией (организации информационных процедур).

До сегодняшнего дня главное внимание было сконцентрировано на удовлетворении второго из указанных классов. Формировалась ИТ-отрасль, где ключевым словом являлось «технологии». Теперь же вектор приоритетов направлен к категории «содержание информации», особенно это важно относительно экономической информации.

Глобализация рынков и тотальная информатизация общества превращают экономическую информацию в производительный ресурс. Умение анализировать факторы окружающей среды и про-

гнозировать развитие социально-экономической ситуации становятся важным конкурентным преимуществом любого хозяйствующего субъекта. Отсутствие такого умения неизбежно ведет к убыткам или упущенной выгоде. Вместе с тем в новой экономике обостряется проблема информационной асимметрии, одного из главных «изъянов» рыночного механизма.

Функционирование рынка во многом зависит от того, насколько его участники владеют информацией о потребительских свойствах товара, качестве предоставляемой услуги, возможностях той или иной технологии, тенденциях изменения конъюнктуры. То есть функционирование рынка не сводится только к взаимодействию спроса и предложения. Важное значение в этом процессе имеет приспособление рынка к изменяющимся обстоятельствам, а реальная сила рынка заключается в его способности использовать информацию, приспособливаться к ней.

Ограниченность информации и ее полезность для субъектов экономики дают основания причислять ее к факторам производства наряду с землей, капиталом, трудом и предпринимательской деятельностью. Информация становится товаром: она продается и покупается в разнообразных формах, тиражируется и воспроизводится. Однако информация как ресурс имеет важные особенности, принципиально отличающие ее от других факторов производства:

- основная часть информации, которой располагает человечество, общедоступна и не может рассматриваться как ограниченный ресурс. Экономическим ресурсом является лишь та часть информации, тиражирование которой ограничено правами собственности;
- использование информации одним субъектом, как правило, не исключает возможности ее одновременного использования другими (свойство неконкурентности);
- потребление информации не только не уничтожает исходную информацию, но прибавляет к ней новую, т.е. информация приумножается в процессе ее использования;
- информация является легко тиражируемым благом, ее копирование требует минимальных затрат.

Условием оптимального функционирования рынка является полная информированность экономических субъектов о ценах, качестве про-

дукта, технологиях, структуре спроса, товарах-субститутах, уровне процентных ставок, перспективах роста экономики. Однако полнота необходимой информации может обеспечиваться только рынком в целом, ни один из его субъектов в отдельности ею не располагает.

К причинам неполноты информации можно отнести:

- барьер транзакционных издержек. Ценовая изменчивость заставляет и покупателей, и продавцов вести поиск лучших цен, который требует затрат. Издержки поиска мешают субъектам каждый раз совершать сделку по оптимальной цене: она будет отклоняться от равновесного уровня, который сложился бы при наличии полной информации. Кроме того, ряд производителей выигрывают от неопределенности;

- проблема устаревания информации, в результате изменений экономической среды информация не всегда соответствует действительности;

- проблема неполного усвоения, так как экономические субъекты не в состоянии воспринять и переработать весь объем доступной информации;

- проблема обработки, так как не все экономические субъекты обладают достаточными знаниями и навыками, чтобы адекватно переработать получаемую информацию.

Таким образом, экономические субъекты принимают решения и делают выбор в условиях неопределенности и большинство управленческих решений базируется не на твердом знании, а на оценках, прогнозах и ожиданиях.

Рыночные сделки зачастую заключаются в условиях асимметричной информации, т.е. в условиях, в которой одна группа владеет необходимой для ведения дел информацией, а другая группа не владеет. Информационная асимметрия разрушает не только единство экономического пространства страны, но и препятствует реализации принципа поддержки конкуренции, так как формирует неадекватное состояние конкуренции на рынке. Информационная асимметрия негативно влияет не только на рынок капитала, но и рынки труда и товаров, поэтому принцип информационной открытости является фундаментальным для функционирования всей экономической системы в целом.

Литература

1. Друкер П. Следующая информационная революция // The Next Information Revolution / by Peter F. Drucker. Forbes ASAP. August 24. 1998.
2. Шкалаберда Я.Л. Неопределенность, риск и асимметрия информации в рыночной экономике // Экономические науки. – 2006. – № 8 (21).

Мункоев Николай Александрович, аспирант кафедры «Экономическая теория, мировая и национальная экономика» ВСГУТУ. Тел. 21-96-85. E-mail valbazh@mail.ru

Munkoev Nikolai Alexandrovich, postgraduate student, department of economic theory, world and national economy, East-Siberian State University of Technology and Management. Tel. 8(3012)21-96-85, E-mail: valbazh@mail.ru

УДК 330.1

© Е.А. Хантуева

Трансформация функций капитала в процессе формирования интегрированных корпоративных структур

В статье анализируются различные подходы к определению понятий «капитал» и «интегрированный капитал». Автор рассматривает классические функции капитала и трансформацию некоторых из них в ходе эволюционного развития организационной структуры фирмы.

Ключевые слова: капитал, интегрированные корпоративные структуры, интегрированный капитал, внутрифирменный рынок капитала.

Е.А. Khantueva

Transformation of capital functions during the process of formation of integrated corporate structures

The article analyzes different approaches to definitions «capital» and «integrated capital». The author considers classic functions of capital and their transformation during the process of evolutionary development of firm's organizational structure.

Keywords: capital, integrated corporate structures, integrated capital, internal capital market.

Феномену неизбежности концентрации и интеграции капитала уделено пристальное внимание в экономической литературе. Еще в XVIII в. Адам Смит указывал, что соответствующая естественному порядку свободная конкуренция порождает множество конкурирующих капиталов и их последующее слияние является условием успешного развития промышленности. В последние десятилетия процессы интеграции капиталов приобрели наиболее интенсивный характер в рамках глобальной рыночной экономики. В России в период с 1993 по 2010 г. российские компании участвовали в 13 834 сделках слияний и поглощений общей стоимостью 613 млрд дол. С каждым годом число сделок растет – в 2010 г. оно составило 3 662, или 12% прироста по сравнению с предыдущим годом, а с 2008 г. увеличилось более чем в 2 раза [1].

Капитал является базой для создания и развития предприятия, обеспечивая в процессе функционирования интересы собственников, персонала и государства, а также одной из наиболее используемых категорий в финансовом и инвестиционном менеджменте. При этом частое использование термина «капитал» не делает его более однозначным. Английский экономист Н.У. Сениор писал: «Капитал получил столь разнообразные определения, что можно спросить себя: Имеет ли это слово значение, которое было бы принято всеми?» [2]. Само же слово «капитал» (франц., англ. от лат. *capitalis* – главный, основной) в прямом смысле означает главное имущество.

В становление и развитие теории капитала внесли свой вклад многие видные экономисты и исследователи, обосновавшие ее особое значение для понимания функционирования всей экономической системы. Важное методологическое значение для формирования теории капитала имеют концептуальные положения, разработанные меркантилистами и физиократами, представителями классической буржуазной и пролетарской политической экономии, исторической и австрийской школ, кейнсианства и монетаризма. Краткое содержание теорий различных экономических школ

представлено в таблице 1.

Очевидно, что отношение общества к трактовке капитала в силу его социально-экономической значимости напрямую зависит от существующих в обществе реалий. Так, в период существования в России социалистического общественного строя капитал рассматривался с критической точки зрения, поскольку полностью отрицалось существование частной собственности, а понятие собственного капитала подменяли «средства предприятия».

Бурные дискуссии западных экономистов в 1960-1970 гг. вокруг теории капитала дали мощный толчок к изучению этих вопросов и обозначили определенную несостоятельность маржиналистских и монетаристских подходов.

К 90-м гг. многие западные экономисты стали понимать необходимость корректировки взглядов своих предшественников. Наибольший вклад в изучение и разработку вопросов оценки капитала внесли Е. Бем-Баверк, В. Зомбарт, П. Сраффа, Х. Курц. Опираясь на классическую экономическую теорию, они рассмотрели вопросы формирования цены капитала.

Однако, несмотря на пристальное внимание к изучению этой ключевой экономической категории, научная мысль до сих пор не выработала универсальное определение капитала, которое отвечало бы потребностям как теории, так и практики.

Современные ученые-экономисты трактуют понятие «капитал» по-разному. Так, В.В. Бочаров определяет его с позиции управления финансами предприятия как общую стоимость средств в денежной, материальной и нематериальной формах, вложенных в активы предприятия, богатство, используемое для его собственного увеличения [3]. Близкое определение дает известный ученый-экономист Г.Б. Поляк, понимая под капиталом стоимость, авансируемую в производство с целью извлечения прибыли, т.е. стоимость, воспроизводящую новую стоимость [4]. Таким образом, подчеркивается один из основных признаков капитала – он приносит доход, является самовозрастающей стоимостью.

Таблица 1
Развитие теорий капитала

Экономическая школа / Теория	Авторы	Содержание
Меркантилизм	Т. Манн	Капитал отождествляется с деньгами. Основным источником формирования капитала считается положительный торговый баланс
Физиократы	Ф. Кенэ А.Р.Ж. Тюрго	Под капиталом понимается земля и вложенные в нее средства, так называемые авансы. Основной источник формирования капитала – сельскохозяйственное (земледельческое) производство.
Классическая школа	У. Петти А. Смит Д. Рикардо	Капитал – накопленные запасы средств производства, предназначенные для последующего изготовления товаров. Капитал характеризуется 3 основными чертами: - капитал – это продукт прошлого труда в отличие от естественных факторов производства: труда и земли (природы); - капитал – это производственный или товарный запас в отличие от запасов для непосредственного потребления; - капитал – это источник дохода в отличие от накопленных предметов роскоши.
Школа марксизма	К. Маркс	На уровне физического бытия капитал – это предметные условия применения производительности труда, прежде всего средства производства. Стоимостное бытие капитала отражается в его делении на постоянный и переменный в теории воспроизводства, объяснившей механизмы возмещения и накопления капитальной стоимости. На уровне социально-экономического бытия «капитал – это не вещь, а определенное общественное, принадлежащее определенной исторической формации общества производственное отношение, которое представлено в вещи и придает этой вещи специфический общественный характер» [14]
Неоклассическая школа	Дж. Мид П. Самуэльсон	Капитал – основные средства производства. Капитал – богатство, являющееся результатом прошлого труда, находящегося в частной собственности, обладающее способностью приносить доход.
Австрийская школа	Ф.Ф. Хайек	Капитал – запас определенных товаров, который должен быть воспроизведен. Новый капитал никогда не совпадает с новым (подчеркивается фактор времени).
Теория человеческого капитала	Т. Шульц Г. Беккер Л. Торроу П. Гутман	Капитал – это единство двух факторов: физического капитала, объединяющего все производительные силы, за исключением рабочей силы, и человеческого капитала, включающего все качества рабочей силы – физические, интеллектуальные, нервные (врожденные и приобретенные).
Монетаризм	М. Фридмен	Сущность капитала связывается с природой денег. Капитал отождествляется с движением различных денежных форм (денег, ценных бумаг), а доход – с процентом.

Коллектив авторов под редакцией профессора Е.И. Шохина трактует капитал предприятия как сумму источников краткосрочного и долгосрочного характера [5]. Подобное определение можно рассматривать как формальное, поскольку оно характеризует понятие через внешние формы его выражения, а в основе трактовки лежит методика расчета. Так, основываясь на бухгалтерской формуле Международных стандартов бухгалтерского учета, Дж. Синкс определяет капитал как разницу между активами и обязательствами предприятия [6], по сути, имея в виду собственный капитал. Однако определение капитала через совокупность математических элементов не раскрывает его сущности и является недостаточным.

А.И. Деева полагает, что в условиях открытого рынка капитал представляет собой особый инвестиционный товар [7]. Данное определение отражает взаимоотношения, сложившиеся на финансовом рынке, где инвестор, являясь владельцем капитала, вкладывает свои средства в тот или иной проект с целью получения прибыли. Он как бы «продает» свой капитал менеджерам, управляющим проектом, за определенную величину доходности.

Р.М. Нуреев определяет капитал как ресурсы длительного пользования, предназначенные для производства товаров и услуг [8]. Схожее мнение высказывают Л.В. Донцова и Н.А. Никифорова, трактуя капитал предприятия как источник финансирования его финансово-хозяйственной деятельности, величина которого отражается в пассиве бухгалтерского баланса [9].

А.Б. Борисов [10], Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева [11] разделяют капитал в широком и узком смысле. В первом случае под ним понимается все, что способно приносить доход, или ресурсы, созданные людьми для производства товаров и услуг; во втором – вложенный в дело, работающий источник дохода в виде средств производства.

Я.М. Миркин, В.Я. Миркин определяют капитал предприятия как сумму средств, инвестированную собственниками в предприятие на постоянной основе в качестве ресурсной базы его деятельности [12].

И.А. Бланк под капиталом предприятия понимает накопленный путем сбережений запас экономических благ в форме денежных средств и капитальных товаров, вовлекаемый его собственниками в экономический процесс как инвестиционный ресурс и фактор производства с целью по-

лучения прибыли [13].

Необходимо также провести разграничение между понятиями «капитал» и «финансовые ресурсы» организации, так как зачастую первое предстает синонимом второго. С точки зрения соподчиненности двух категорий можно привести следующие трактовки сущности капитала:

- капитал – это часть финансовых ресурсов, функционирующих в деловом обороте хозяйствующих субъектов в виде материальных и финансовых активов, оборачивающихся и приносящих прибыль;
- капитал – это наивысшее состояние финансовых ресурсов, когда эти ресурсы, функционируя в хозяйственной деятельности, приносят прибыль.

Безусловно, финансовый ресурс и капитал имеют идентичную экономическую природу, однако последний – это более узкое понятие, поскольку является более высокой формой организации финансовых ресурсов, которую отличает признак рентабельности.

На основе вышеуказанных определений можно выделить формальный и сущностный подходы к определению категории «капитал». При формальном подходе капитал рассматривается как совокупность экономических элементов или посредством бухгалтерской формулы. При сущностном же подходе капитал может определяться как ресурс и как стоимость.

Многочисленность определений капитала является следствием разнообразия его функций. Рассмотрим кратко основные функции этой экономической категории, отражающие ее сущность:

- 1) капитал – это *накопленная ценность*;
- 2) капитал – это *производственный ресурс (фактор производства)*;
- 3) капитал – *объект собственности и распоряжения*. На начальном этапе эволюции, связанной с формированием и использованием капитала, права собственности и распоряжения принадлежали одному и тому же субъекту. По мере развития экономики возникла возможность их разделения. Как объект собственности и распоряжения капитал формирует определенные пропорции, находящие свое отражение в соотношении собственного и заемного капитала, которое в экономической теории характеризуется категорией «структура капитала» и влияет на многие аспекты эффективности функционирования предприятия и его рыночную стоимость;
- 4) капитал – *часть финансовых ресурсов*;

5) капитал – *часть инвестиционных ресурсов*. Капитал по своей экономической природе представляет ресурс, предназначенный для инвестирования. Все основные формы движения капитала во всех секторах экономики связаны с его инвестированием и реинвестированием;

6) капитал – *источник дохода*. Куда бы ни был направлен капитал как экономический ресурс, он потенциально способен приносить доход его владельцу при условии эффективного управления. Доход на капитал обычно выступает в форме процента, получаемого собственником капитала, что составляет основу для формирования затрат по его привлечению и использованию в экономическом процессе и выражается категорией «цена капитала»;

7) капитал – *объект временного предпочтения*. Альтернативные формы временного предпочтения возникают на всех стадиях функционирования капитала. На стадии накопления решается дилемма между потреблением текущего дохода и его сбережением. На стадии использования капитала как инвестиционного ресурса осуществляется выбор форм инвестирования, дифференцированных во времени, то есть краткосрочных или долгосрочных;

8) капитал – *объект купли-продажи*. Как объект рыночного обращения капитал образует особый вид рынка – рынок капитала, который характеризуется спросом, предложением и ценой, а также определенными субъектами рыночных отношений, между которыми существует конкуренция. Спрос на капитал порождается в первую очередь стремлением к его приобретению как инвестиционного ресурса и фактора производства. Субъектами спроса, соответственно, выступают предприниматели, вовлекающие его в экономический оборот. Стремление к реализации капитала в экономическом процессе как накопленной ценности формирует предложение капитала. Нереализованность же накопленного капитала порождает издержки упущенных возможностей. Под воздействием спроса и предложения в системе рыночных отношений складывается цена капитала;

9) капитал – *носитель фактора риска*. Риск является важнейшей характеристикой капитала как источника дохода в процессе его использования в хозяйственной деятельности. Применяя капитал как инвестиционный ресурс или фактор производства, предприниматель идет на осознанный экономический риск недополучения ожидаемого дохода, полной или частичной потери вло-

женного капитала;

10) капитал – *носитель фактора ликвидности*. Используемый в хозяйственном обороте капитал в процессе своего постоянного движения характеризуется определенной ликвидностью, то есть способностью быть реализованным по реальной рыночной стоимости, что дает возможность реинвестировать его при наступлении неблагоприятных экономических или иных условий. Различные формы и виды капитала характеризуются различным уровнем ликвидности, что связано со степенью мобильности капитала как фактора производства и инвестиционного ресурса, инвестиционными качествами финансовых инструментов инвестирования, уровнем развития и сложившейся конъюнктурой рынка капитала, а также его зарегулированностью;

11) капитал – *измеритель рыночной стоимости предприятия*. В этом качестве выступает в первую очередь собственный капитал предприятия, определяющий величину его чистых активов. Также размер собственного капитала определяет потенциальный объем привлечения заемных средств предприятием, использование которых обеспечивает получение дополнительной прибыли. В совокупности с другими факторами капитал формирует базу оценки рыночной стоимости предприятия.

Полагая, что все же характеристика капитала как стоимости является первостепенной, можно предложить следующее определение категории «капитал», укладывающееся в рамки стоимостного подхода:

капитал – это самовозрастающая стоимость, воплощенная в денежной, материальной и нематериальной формах и инвестированная в предприятие с целью получения прибыли.

Эпоха индустриализации создала почву для разработки полноценной теории концентрации и централизации капитала К. Марксом [14]. Впоследствии эта теория была дополнена В.И. Лениным и утверждала следующее:

- 1) конкуренция есть движущая сила концентрации и централизации капитала;
- 2) концентрация и централизация представляют собой формы накопления капитала, предоставляя производствам финансирование, а банкам – возможность контроля над финансовыми потоками и ценными бумагами предприятий;
- 3) централизация и концентрация капитала невозможны без создания акционерных

- обществ, дающих возможность обмениваться акциями или покупать их на рынке;
- 4) при акционерной форме организации предприятия функции владения и управления капиталом отделены друг от друга;
 - 5) акционерная компания дает возможность создания сложных многоуровневых систем компаний;
 - 6) акционерная форма капитала обладает устойчивостью;
 - 7) высокая концентрация и централизация капитала создает монополии (олигополии), вынуждая государство к вмешательству, в результате чего часть средств переходит государству;
 - 8) усиление монополизации (олигополизации) ведет к сращиванию промышленного и банковского капитала и созданию на их базе капитала финансового.

Оставляя в стороне идеологическую составляющую, сопровождавшую данную теорию, необходимо признать, что это достаточно полное и логичное описание процессов объединения капиталов и формирования центров контроля над производством.

Необходимо отметить различие между концентрацией и централизацией капитала. Первая представляет собой капитализацию части прибавочной стоимости, а последняя – рост капитала за счет присоединения или поглощения уже существующих капиталов, то есть их интеграцию. В результате централизации и концентрации капитала сформировались новые фирменные образования – интегрированные корпоративные структуры (ИКС).

До начала XX в. преобладала сконцентрированная, или горизонтальная, интеграция (объединение предприятий, ведущих один вид деятельности). После Первой мировой войны получили развитие вертикально интегрированные (связанно диверсифицированные) фирмы, основанные на внешней или внутренней интеграции в структуру компании бизнес-единиц, технологически связанных с ней. В середине XX в. возникла тенденция к централизации капитала путем диверсификации. Главной особенностью ИКС (и ее отличием от различных форм кооперации предприятий) является то, что ее элементы в силу сложившихся между ними связей регулярно выступают в отдельных аспектах деятельности как единый экономический объект.

Таким образом, централизация и концентрация капиталов предприятий, вошедших в состав

ИКС, приводит к формированию *интегрированного капитала* – целостной экономической системы взаимодействия капиталов бизнес-единиц интегрированной корпоративной структуры.

Интегрированный капитал ИКС, в состав которой входят торговые и промышленные компании, принято называть торгово-промышленным, а продукт слияния капиталов банков (и иных финансовых и кредитных организаций) и промышленности – финансовым. Часто применяется термин «финансово-промышленный», хотя то, что под ним подразумевается, по сути, совпадает с финансовым капиталом.

Р. Гильфердинг в работе «Финансовый капитал» делает упор на подчинении промышленного капитала банковскому [18]. Критикуя это положение, В.И. Ленин затем напишет: «Концентрация производства; монополии, вырастающие из нее; слияние или сращивание банков с промышленностью – вот история возникновения финансового капитала и содержание этого понятия» [19]. Банки, обслуживая денежный оборот в производственных подразделениях интегрированных компаний для обеспечения непрерывности воспроизводственных процессов замкнутой хозяйственной структуры, не доминируют, а выступают с ними на равных. На самом деле возможны обе ситуации. Ярким примером лидирующего положения банка в ИКС являются немецкие гроссбанки, Deutsche Bank и Commerzbank. С другой стороны, для России характерны ИКС, имеющие в своем составе банки, которые выполняют лишь обслуживающие функции. Например, банк «Союз» в структуре группы «Базовый элемент» или банк «МБРР» в составе АФК «Система».

Для интегрированного капитала характерна специфическая форма движения и сверхотдача по сравнению с отдачей от разобщенных капиталов элементов структуры. В этом выражается синергетический эффект их объединения.

Капиталы бизнес-единиц как элементы системы выполняют все перечисленные выше функции. При их интеграции происходит трансформация капитала как носителя фактора риска, измерителя рыночной стоимости, объекта купли-продажи, собственности и распоряжения. Так, в диверсифицированных ИКС совокупный риск меньше суммы рисков элементов системы. Совокупная рыночная стоимость интегрированной компании может быть как выше, так и ниже суммы стоимостей бизнес-единиц. На этот счет в научной литературе нет единого мнения. Все эмпирические

исследования, посвященные компаниям, придерживающимся стратегии диверсификации, можно разделить на три основных направления [15]:

- диверсификация неэффективна и ведет к разрушению стоимости компании (Бергер и Офек [16], Серваес [17]);

- диверсификация сама по себе не является «разрушителем» стоимости;

- диверсификация – стратегия, создающая стоимость.

При этом основной причиной как создания, так разрушения стоимости диверсифицированной фирмы считается наличие внутрифирменного рынка капитала. Фундаментом для его создания служит интегрированный капитал, имеющий особую форму движения за счет изменения функции купли-продажи. В результате этой трансформации возникает рынок капитала внутри самой ИКС, где субъектами выступают бизнес-единицы. Внутрифирменный рынок капитала позволяет ИКС распределять средства между структурными элементами через внутренние поставки товаров, кредиты, займы, участие в капитале и т.д. (обычно по трансфертным ценам). Вопросы создания внутрифирменных рынков впервые затронул О. Уильямсон при изучении организационных струк-

тур фирмы и применении теории интернализации для объяснения процессов интеграции.

Создание внутреннего рынка капитала в ИКС изменяет также функцию капитала как объекта собственности и распоряжения. За счет внутригруппового финансирования структура капитала не определяется простым сложением собственных и заемных средств бизнес-единиц, заемным по отношению к ИКС будет считаться только внешнее финансирование.

Интегрированный капитал в современном мире является движущей силой экономического развития. ИКС более устойчивы к экономическим потрясениям, легче аккумулируют средства для финансирования инвестиционных и, в частности, инновационных проектов. При этом интегрированный капитал обладает не только экономическим, но и осязаемым политическим могуществом. Его трансформационные особенности влияют на формирование стратегий финансового и инвестиционного менеджмента в ИКС. Поле дальнейших исследований интегрированного капитала может лежать в области изучения теории и практики функционирования внутренних рынков капитала в ИКС.

Литература

1. Статистика сайта Института слияний, поглощений и альянсов (Institute of Mergers, Acquisitions and Alliances). URL: <http://www.imaa-institute.org/statistics-mergers-acquisitions.html>. (дата обращения: 26.12.2011).
2. Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: АБФ, 1996.
3. Бочаров В.В. Современный финансовый менеджмент. – СПб.: Питер, 2006.
4. Финансовый менеджмент: учебник для вузов / под ред. Г.Б. Поляка. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009.
5. Финансовый менеджмент: учеб. пособие / под ред. Е.И. Шохина. – М.: ФБК-ПРЕСС, 2003.
6. Шарп У., Александер Г., Бейли Дж. Инвестиции. – М.: ИНФРА-М, 1999.
7. Деева А.И. Инвестиции: учеб. пособие. – М.: Экзамен, 2004.
8. Нуреев Р.М. Курс микроэкономики: учебник для вузов. – М.: Норма, 2008.
9. Донцова Л.В., Никифорова Н.А. Анализ финансовой отчетности: практикум. – М.: Дело и сервис, 2004.
10. Борисов А.Б. Большой экономический словарь. – М.: Книжный мир, 2004.
11. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – М.: ИНФРА-М, 2004.
12. Миркин Я.М., Миркин В.Я. Англо-русский толковый словарь по банковскому делу, инвестициям и финансовым рынкам. Свыше 10000 терминов. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2006.
13. Бланк И.А. Управление формированием капитала. – Киев: Ника-центр, 2000.
14. Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Т. 1. – М.: Эксмо, 2011.
15. Григорьева С.А. Финансовые исследования стратегии диверсификации на развитых и растущих рынках капитала // Корпоративные финансы. – 2007. – №1.
16. Berger P.G., Ofek E. Diversification's effect on firm value // Journal of Financial Economics. 1995. № 37. P. 39-65.
17. Servaes H. The Value of diversification during the conglomerate merger wave // Journal of Finance. 1996. №51. P. 1201-1225.
18. Гильфердинг Р. Финансовый капитал. Новейшая фаза в развитии капитализма: пер. с нем. 7-е изд. – М.: Либроком, 2011.
19. Ленин В.И. Полное собрание сочинений: в 55 т. – М.: Изд-во полит. литературы, 1958. Т.27.

Хантуева Елена Анатольевна, аспирант кафедры «Инвестиционный менеджмент» ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации». тел.: 8-926-369-78-19, e-mail: ekhantueva@yahoo.com

Khantueva Elena Anatolevna, postgraduate student, department of investment management, Financial University under the Government of the Russian Federation. 79 Butyrskaya str., 4, Moscow, 127015, cell. phone: 8-926-369-78-19, e-mail: ekhantueva@yahoo.com

УДК 330.342.001.36

© Н.И. Эрдыниева

Выравнивание пространственных дисбалансов и территориальное развитие (на примере Республики Бурятия)

В статье выявлены основные проблемы социально-экономического развития Республики Бурятия, предложены основные пути их решения.

Ключевые слова: регион, диспропорции, специализация, инфраструктура.

N.I. Erdynieva

Alignment of spatial disbalance and territorial development (on the example of the Republic of Buryatia)

In the article the basic problems of social and economic development of Republic Buryatia have been revealed, the basic ways of their decision have been proposed.

Keywords: region, disproportions, specialization, infrastructure.

Современная российская экономика в значительной степени основывается на недропользовании и по существу является ресурсной. В структуре российского экспорта около 60% составляют сырая нефть и нефтепродукты, природный газ, необработанный алюминий и никель, медь и каменный уголь. Федеральный бюджет на 50% состоит из налогов и платежей за недра [3].

Структура экономики большинства ресурсно-сырьевых территорий, из недр которых добываются полезные ископаемые, постоянно меняется и существенно отличается от диверсифицированной экономики промышленно развитых регионов, базирующейся на воспроизводимых факторах производства [1].

Возможность достижения целей развития для систем разного уровня (включая и региональную) определяется во многом возможностями этой системы или потенциалом (лат. *potentia* – скрытая возможность, которая может проявиться при определенных условиях).

Республика Бурятия имеет крайне сложную, с точки зрения освоения, структуру рельефа местности. Около 50% территории относится к территории вечной мерзлоты, что усложняет проведение каких-либо строительных и прочих инфраструктурных работ. Эти факторы позволяют выделить основные проблемы развития Республики Бурятия:

- отсутствие ярко выраженной экономической специализации региона;
- устаревший технологический уклад;
- относительно высокие энерготарифы и неразвитость местной инфраструктуры;
- низкая инвестиционная привлекательность и конкурентоспособность;
- выраженный дисбаланс по плотности населения и качеству жизни;
- наличие «байкальского фактора».

Обобщая вышеперечисленные проблемы, можно выделить несколько системных проблемных узлов Республики Бурятия, характерных и для большинства субъектов Российской Федерации, Байкальского макрорегиона и Дальнего Востока:

- демографические диспропорции, низкое качество жизни, неразвитый рынок труда;
- недостаточность инфраструктурных сетей и их высокая изношенность;
- ориентация на сырье и слабость перерабатывающей промышленности;
- дефицит финансовых и инвестиционных ресурсов;
- управленческие затруднения, связанные с межведомственной (межотраслевой) координацией и налаживанием эффективной межрегиональной кооперации (в том числе с Монголией и Китайской Народной Республикой).

Для решения выявленных проблем предлагаются следующие мероприятия

1. Ускоренная разработка генпланов ключевых городов и поселений.
2. Создание нормативной базы, регулирующей отношения на земельном и жилищном рынке.
3. Развитие инфраструктур для ведения бизнеса в сфере жилищно-коммунального хозяйства, пространственного планирования и городского и сельского строительства.
4. Развитие индустрии гостеприимства в основных городских центрах, а также на ключевых рекреационных территориях (в рамках работ по формированию туристско-рекреационного кластера).

Одним из важных элементов выравнивания пространственного дисбаланса в целом для Республики Бурятия является изменение механизмов управления бюджетным процессом и всем коммунальным хозяйством городов и поселений.

Целью территориального развития Республики Бурятия является создание сбалансированной пространственно-экономической структуры Республики Бурятия [2].

Отсюда вытекает основная задача – сокращение диспропорций социально-экономического развития муниципальных образований в республике. Территории Бурятии можно условно сгруппировать по географическому положению муниципальных образований, современной специализации экономики, единству инфраструктурной сети, общности проблем и перспектив социально-экономического развития (Центральный, Северо-Восточный, Юго-Восточный, Южный, Юго-Западный, Прибайкальский и Северный) (табл. 1).

Основной экономический потенциал локализован преимущественно в средней части Республики Бурятия и оказывает слабое воздействие на более отдаленные территории. Сложившаяся специализация макрорайонов обуславливает вклад территорий в бюджетную систему Республики Бурятия.

Центральный макрорайон преимущественно за счет г. Улан-Удэ, а также крупных муниципальных районов – Селенгинского и Заиграевского – формирует 76,6% налоговых поступлений в консолидированный бюджет Республики Бурятия. При этом доля Центрального макрорайона с 2003 г. возросла на 10,3%.

На втором месте находится Северный макрорайон, обеспечивающий 8% налоговых поступлений. Эта доля сократилась с 2003 г. на 5,3%. Остальные макрорайоны обеспечивают вклад в диапазоне от 2,2 до 5,7%.

Дифференциация экономического потенциала территорий определяет различие в уровнях налоговых доходов, приходящихся на душу населения: от 1400 р. в Иволгинском районе Центрального макрорайона до 27 тыс. р. в Муйском районе и г. Северобайкальске Северного макрорайона (за 2005 г.). При этом наиболее низкий уровень наблюдается в муниципальных районах с высокой долей в экономике территории сельского хозяйства.

Наиболее высокий уровень подушевых налоговых доходов приходится на районы с высоким уровнем развития обрабатывающих производств, добычи полезных ископаемых, в сфере транспорта и услуг, что обуславливает наличие дополнительных возможностей привлечения инвестиций, увеличения денежных доходов населения и развития потребительского рынка.

Таким образом, существуют серьезные диспропорции в социально-экономическом развитии территорий Республики Бурятия, ярко проявляющиеся в значительной дифференциации налогового и бюджетного потенциалов муниципальных образований.

Наиболее перспективная система мер действенной ликвидации социально-экономических диспропорций муниципальных образований в Республике Бурятия будет осуществляться путем развития региональных «точек роста» как центров межтерриториальных социально-производственных комплексов.

Это приведет к изменению специализации ряда макрорайонов и на этой основе к сокращению территориальных диспропорций, существующих в Республике Бурятия.

Таблица 1
Макрорайоны Республики Бурятия

№	Макро-район	Муниципальные образования	«Точки роста»
1.	Центральный	г. Улан-Удэ, Иволгинский, Заиграевский и Селенгинский районы	Азиатский транспортно-логистический комплекс (развитие авиационного сообщения); создание в г. Улан-Удэ мультимодального транспортно-логистического центра и терминальных комплексов, выполняющих функции логистического распределительного сервисного и делового центра; развитие инновационного комплекса; создание комплекса по производству высоко-технологичной продукции на базе особо чистого кварца; освоение Ошурковского месторождения апатитов в Иволгинском районе
2.	С е в е р о - Восточный	Баунтовский эвенкийский, Еравнинский, Кижингинский и Хоринский районы	Восточный производственно-инфраструктурный комплекс (освоение Озерного месторождения полиметаллов в Еравнинском районе, Ореkitканского молибденового и Хиагиндинского месторождений урана в Баунтовском эвенкийском районе, Ермаковского бериллиевого месторождения в Кижингинском районе); развитие агропищцевого и лесоперерабатывающего производства в Хоринском районе
3.	Ю г о - Восточный	Бичурский, Кяхтинский, Мухоршибирский и Тарбагатайский районы	развитие инфраструктурного комплекса международного автомобильного пункта пропуска в Кяхтинском районе (г. Кяхта); развитие агропищцевого кластера; развитие угольной промышленности (ОАО «Разрез Тугуйский», «Бурятуголь»); освоение Жарчихинского молибденового месторождения в Тарбагатайском районе
4.	Южный	Джидинский и Закаменский районы	развитие агропищцевого кластера; развитие минерально-сырьевого комплекса на основе добычи золота, угля, вольфрама, молибдена; развитие лесного комплекса на основе глубокой переработки древесины; строительство автомобильного пункта перехода «Айнек-Гол» в Закаменском районе; открытие пункта упрощенного перехода «Желтура» в Джидинском районе
5.	Ю г о - Западный	Окинский и Тункинский районы	развитие туризма, рекреационных ресурсов, курортов «Аршан», «Нилова Пустынь», «Хонгор – Уула» в Тункинском районе; развитие агропищцевого кластера
6.	П р и б а й - кальский	Баргузинский, Курумканский, Кабанский и Прибайкальский районы	туристский комплекс (туристско-рекреационная особая экономическая зона «Байкал»); развитие агропищцевого кластера
7.	Северный	Город Северо-байкальск, Муйский и Северо-Байкальский районы	Северобайкальский производственно-инфраструктурный комплекс (строительство Мокского гидроузла в Муйском районе и горнодобывающих предприятий на базе Холодинского месторождения полиметаллов и Чулбонского месторождения кварцитов в Северо-Байкальском районе). строительство цементного завода в п. Таксимо мощностью 1 млн тонн цемента в год в Муйском районе; строительство автомобильной дороги от станции Витим до гидроэлектростанции (2,5 км); реконструкция взлетно-посадочных полос аэропортов п. Таксимо, п. Нижнеангарск

Новыми видами экономической специализации Северо-Восточного макрорайона станут добыча урановых руд подземным способом, добыча и обогащение свинцово-цинковой и вольфрамо-молибденовой руд, добыча бериллиевой руды. Также расширится сельскохозяйственное производство в части мясного животноводства и мясопереработки, пищеperеработки в целом.

На территориях Юго-Восточного макрорайона возникнет новая специализация по оказанию транспортно-логистических услуг, увеличится добыча каменного угля, получит развитие традиционное мясо-молочное животноводство и растениеводство.

Территории Южного макрорайона будут специализироваться на добыче золота, каменного угля, вольфрамо-молибденовых руд, углублении процессов лесопереработки. В сельском хозяйстве увеличится выращивание кормовых культур, а также мясное животноводство. Также макрорайон включится в развитие транспортно-логистического кластера.

На территории Юго-Западного макрорайона укрепится специализация на оказании туристско-рекреационных услуг.

Виды экономической специализации Северного макрорайона расширятся за счет создания новых энергетических мощностей, развития транспортно-логистических услуг, выпуска строительных материалов.

На территориях Центрального и Прибайкальского макрорайонов увеличение видов специализации связано с созданием и развитием транспортно-логистического кластера, инновационных видов экономической деятельности и развитием туристского комплекса, в рамках которого будет наблюдаться индустрия гостеприимства, а также формирование модельных экологических поселений на побережье озера Байкал.

Реализация этих основных направлений и проектов значительно расширит специализацию макрорайонов Республики Бурятия, что позволит диверсифицировать структуру экономики территорий, увеличить налогооблагаемую базу консолидированного и местных бюджетов, а также органам местного самоуправления в Республике Бурятия повысить доходную базу бюджетов муниципальных образований и снизить их зависимость от финансовой помощи вышестоящих уровней бюджетной системы.

Литература

1. Береснев В.Л., Лавлинский С.М., Суспицын С.А. Модели индикативного планирования развития ресурсных регионов // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 4. – С. 15-32.
2. Стратегия социально-экономического развития Республики Бурятия до 2025 г.
3. Филобокова Л.Ю., Лемдяева Л.А. Потенциал развития природно-ресурсного региона и методические подходы к его оценке (на примере Сахалинской области) // Экономический анализ: теория и практика. 2010. №9(174). – С. 39-46.

Эрдыниева Наталья Ильинична, ассистент каф. «Экономика, организация и управление производством» ВСГУТУ 670013, г. Улан-Удэ, ул. Ключевская 40В, тел. 8(3012)21-27-42, сот. 8(9025)65-80-82, e-mail: eni10@list.ru

Erdynieva Natalya Ilinichna, assistant, department of economics, organization and management, East-Siberian State University of Technology and Management. 670013, 40V Klyuchevskaya str., Ulan-Ude. Tel. 8(3012)21-27-42, 8(9025) 65-80-82, e-mail: eni10@list.ru

ЭКОНОМИКА РЕГИОНА

УДК 332.1

© Л.Р. Бартунаев, Н.А. Санковец

Возможность применения опыта зарубежных стран в выравнивании региональных диспропорций

В статье рассмотрена проблема применимости иностранного опыта в политике выравнивания региональных диспропорций. Дан сравнительный анализ экономических, правовых и организационных мер региональной политики развитых стран и России, а также внесены предложения по уменьшению значительных различий в экономическом развитии российских регионов.

Ключевые слова: региональная дифференциация, региональная политика, региональное развитие.

L.R. Bartunaev, N.A. Sankovets

Ability to use the experience of foreign countries in the alignment of regional disparities

In the article the issue of applicability of foreign experience in the policy of alignment of regional disparities has been considered. The comparative analysis of economic, legal and organizational measures of regional policies in developed countries and Russia has been made. The decrease of considerable disparities in economic development of Russian regions has been proposed.

Keywords: regional differences, regional policy, regional development.

Постсоветское развитие Российского государства сопровождается обновлением, а во многих отношениях и становлением новой региональной политики, стремящейся соответствовать требованиям демократизации общества и реформирования системы управления.

Российский экономический регионализм до сих пор носит несформировавшийся характер. Его отличает опора на исторически сложившуюся пространственную дифференциацию уровней экономического развития и изменение форм территориального управления и механизмов регионального развития, свойственного социалистическому способу производства. Регионализм в России имеет двойственную природу. С одной стороны, он существует в рамках действия базовых тенденций мирового развития, с другой – существует российская специфика, связанная с транзитивным характером экономики.

На территориальную экономическую дифференциацию в России влияет отсутствие естественного и продолжительного периода становления рыночных отношений, что выражается в особенностях ментальности экономической элиты и общества. Несформировавшийся, несовершенный рыночный механизм, не удовлетворяющая рыночным требованиям сложившаяся в период социалистического хозяйствования структура хозяйственного комплекса страны не позволяют на уровне регионов выявлять и реализовы-

вать экономический потенциал развития. Также этническое многообразие и многонациональный состав населения, значительно различающиеся природно-климатические условия и огромная протяженность территории страны тормозят развитие рыночных отношений.

Зависимость регионального развития от транзитивного состояния национальной экономики предполагает формирование особых подходов к совершенствованию государственного регулирования территориальной экономической дифференциацией в России.

В осуществлении регионального регулирования должны участвовать в той или иной степени все государственные институты, поскольку их деятельность так или иначе привязывается к определенной территории. Государственная региональная политика является многоуровневой. Ее субъектами выступают законодательные и исполнительные власти центра и регионов, органы местного самоуправления, а также различного рода межрегиональные ассоциации. Принципы, организация, методы, формы региональной экономической политики существенно различаются в разных странах.

Во всех странах, в том числе и России, существует несколько уровней государственного регионального управления. Преобладающей тенденцией в эволюции современных государств

является постепенная децентрализация государственной власти, передача все большей части государственных функций от центра к регионам. Ни в одной стране нет монополии какого-либо одного центрального государственного органа,

ответственного за регулирование регионального развития. Так или иначе эта функция государства разделяется между несколькими или многими центральными ведомствами. Как правило, выделяются один-два ведущих или координирующих органа (табл. 1).

Таблица 1

Регулирование регионального развития в странах мира

Страна / Координирующие государственные органы	Консультативные, проектные, экспертно-исследовательские организации	Законодательная база
США – Администрация экономического развития (Министерство торговли), Управление по разработке политики и Административно-бюджетное управление при Президенте страны, Федеральный консультативный совет по экономическому развитию, Комиссия по междуштатной торговле	Национальная ассоциация региональных советов (региональные агентства по планированию, советы (комитеты) при местных властях, организации развития и т.д.)	Закон «Об общественных работах и экономическом развитии» (1965), закон «О межправительственном сотрудничестве» (1968), закон «О региональном развитии» (1975)
Германия – Министерство транспорта, строительства и жилищного хозяйства	Комитет по пространственной организации	Закон о пространственной организации (1954)
Франция – Генеральный коммисариат планирования	Делегация по обустройству территории и региональному развитию (ДАТАР), Межведомственный комитет по обустройству и развитию территории (СИАДТ), Национальный комитет по обустройству территории (КНАДТ) и Фонд обустройства и развития территории (ФНАДТ)	Закон о территориальной ориентации (1992), закон об устройстве территории (1995), закон о долгосрочном обустройстве и развитии территории (1999)
Италия – Министерство по делам регионов	Конференция «Государство – регионы» Союз итальянских провинций и Национальная ассоциация итальянских коммун	Специальные законы отсутствуют
Испания – Генеральный административный совет по планированию	Генеральный административный совет по планированию, Совет по финансовой политике автономных сообществ, Национальная комиссия по местной администрации	Закон о финансировании автономий, закон о фонде межтерриториальной компенсации, закон о региональных стимулах и др.
Нидерланды – Министерство экономики и администрации провинций, Министерство жилищного хозяйства, физического планирования и охраны среды	Отсутствуют	Специальные законы отсутствуют

<p>Россия – Министерство регионального развития РФ, Министерство финансов, Министерство экономического развития, Министерство природных ресурсов (входящие в них федеральные агентства, службы и департаменты)</p>	<p>Отсутствуют поддерживаемые государством специализированные агентства и консультационные организации. Научные и проектные организации в России не объединены общей программой научного обеспечения региональной экономической политики</p>	<p>Законы и акты можно разделить на четыре группы: 1) определяющие рамочные условия для региональной политики; 2) по направлениям экономической и социальной политики с существенными региональными аспектами; 3) регулирующие развитие «особых» территорий; 4) устанавливающие дифференцированные по регионам социальные нормативы</p>
---	--	---

В зарубежных странах правовое поле региональной политики модернизируется с явной тенденцией расширения прав регионов различного уровня. В России оно имеет еще не сформировавшийся характер и строится прежде всего на разработке нормативных актов, содержащих основы управления и особенности функционирования базовых элементов механизма регионального управления (например, Основные положения региональной политики, ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ», Бюджетный, Налоговый, Градостроительный кодексы, закон «О недрах», Положения «О федеральных природных ресурсах» и «Об основах жилищной политики», «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует РФ» и т.п.). Кроме того, новой для России организационной формой регулирования регионального развития являются ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ (например, Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия регионов Севера, Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов РФ «Дальний Восток и Забайкалье» и др.), которые вырабатывая совместные решения, в определенной мере влияют на государственную региональную политику.

Изучение зарубежного опыта воздействия на процессы выравнивания территориальных диспропорций показывает, что зарубежная экономика имеет достаточно прогрессивные результаты, но в то же время региональная политика носит противоречивый характер, так как при различной наделенности факторами производства выявляются особенности в функционировании рыночной экономики. Избыточность того или иного фактора производства ведет к определению специализации территории, является основанием

для внешнего сотрудничества и т.п. В данном случае это выражается в том, что более богатые страны имеют больше возможностей решать проблемы территориальной дифференциации, в то время как более бедные страны должны сделать достаточно сложный выбор из возможных средств воздействия. Поэтому для России опыт регионального управления в зарубежных странах достаточно значим, но для его применения в российских условиях необходимо учитывать особенности транзитивности экономики страны, политические и иные факторы.

Возможность использования зарубежного опыта развития государственной региональной политики в отечественной практике вытекает из существования сходных проблем в области техники и технологии, экономики и социальной жизни, так как научно-технический прогресс и его пространственная диффузия идут практически по единому сценарию, в результате чего и в разных странах возникают сходные региональные проблемы: в частности, продолжающаяся дифференциация экономической и социальной жизни экономических районов, центра и периферии. Нельзя не признать того, что в области осмысления региональных проблем и разработки путей их решения развитые страны продвинулись дальше нас.

Эффективность государственного регулирования регионального развития во многом зависит от того, насколько удачно сочетаются друг с другом различные макро- и микроинструменты, а также от контроля за целевым применением стимулов. Практика всех стран свидетельствует, что бесконтрольность субсидий, льгот и т.п. провоцирует коррупцию среди государственных чиновников, ослабляет интерес руководства регионов к эффективному развитию территорий.

В России практика использования макро- и микроинструментов регионального управления

тоже достаточно разнообразна, но, к сожалению, в большинстве случаев малорезультативна.

Конкретные проекты и мероприятия, осуществляемые в рамках программ регионального стимулирования, обычно оцениваются по критериям коммерческой эффективности. Обобщающим же результатом осуществления программ является ускорение экономического развития региона, подтягивание его к уровню более развитых регионов. Например, в результате реализации программ содействия региональному развитию в рамках ЕС межрегиональные различия по уровню душевого ВВП (измеряемые коэффициентом Джини) уменьшились в каждой стране на величину от 8 до 38 % [1].

Практический опыт многих стран свидетельствует о том, что государственная поддержка проблемных территорий является характерным направлением региональной политики, в рамках которого используются разнообразные механизмы и инструменты. Крупные развитые страны (США, Канада, Австралия) дают множество примеров решения региональных проблем, являющихся актуальными и для России. Это проблемы изменения территориального разделения труда и усиления межрегиональной кооперации, реструктуризации старопромышленных и аграрных регионов, сближения регионов по уровню социально-экономического развития, освоения периферийных регионов с богатыми природными ресурсами, ограничения чрезмерного роста крупных городов и промышленных агломераций, регулирования миграции между городами и сельской местностью, модернизации инфраструктурных систем, оздоровления экологической ситуации в регионах, стабилизации социально-экономического положения малочисленных народностей и другие.

Многие средние и даже малые по территории страны также обладают ценным опытом решения региональных проблем. Необходимо отметить, что главное здесь не масштаб страны, а ее региональное многообразие и степень активности региональной политики государства. Например, в Германии особенно интересен опыт реструктуризации новых восточных земель и их экономической интеграции с западными землями, в Италии поучительна политика преодоления социально-экономических контрастов между Севером и Югом, в Японии особого внимания заслуживают деконцентрация промышленного производства, сохранение рекреационных территорий и создание системы технополисов, в Испании – разреше-

ние конфликтов между центром и национальными автономиями, в Нидерландах – осушение и освоение больших участков моря. И перечисленные, и многие другие страны обладают ценным опытом территориального обустройства на уровне агломераций, городов, сельских местностей, санации депрессивных территорий, «рассеивания» безработицы, рационального использования земли, охраны окружающей среды.

В развитых странах стабильное развитие регионов и надежное функционирование систем «центр-регионы» во многом определяются четким разделом предметов ведения между центральной, региональной и муниципальной властями, отлаженной системой бюджетного федерализма, применением разнообразных форм и инструментов государственного регулирования. Все это не означает полного устранения коллизий в отношениях между центром и регионами, о чем свидетельствуют факты современной истории в развитых странах.

Анализ показывает, что меры по выравниванию территориальной экономической дифференциации в развитых странах, несмотря на имеющийся опыт и наличие достаточных значительных финансовых возможностей, еще не обеспечили в достаточной мере решение главной региональной проблемы. Территориальная экономическая дифференциация в развитых странах и в настоящее время сохраняется, во многом это определяется тем, что каждый исторический этап экономического развития страны требует их трансформации, приспособления к новым условиям. Несомненно, что рассматривать опыт выравнивания территориальной экономической дифференциации в развитых странах только с позитивных тенденций, то есть как непротиворечивый и безошибочный процесс, будет неправильно. Однако осмысление как достижений, так и неудач чужого опыта приносит несомненную пользу. Также нельзя игнорировать результаты региональной политики развивающихся стран, так как Россия в настоящее время находится в промежуточном состоянии между развитыми и развивающимися странами. Она имеет много общих региональных проблем с развивающимися странами, которые уже достигли довольно высоких масштабов развития экономики и сохраняют динамизм социально-экономических преобразований, в том числе в региональном разрезе. Это, прежде всего, такие страны, как Китай, Бразилия, Мексика. Особое значение для пристального изучения имеют достигнутые этими

странами результаты по активному включению регионов в международное экономическое сотрудничество (свободные экономические зоны Китая, приграничный пояс Мексики), экономическому освоению новых регионов (Бразилия), транспортному и энергетическому строительству (Бразилия, Китай), стимулированию межрегиональной интеграции, продвижению промышленности в сельскую местность и др.

Таким образом, совершенствуя механизм государственного регулирования регионального развития с целью снижения территориальной экономической дифференциации, из зарубежного опыта, по нашему мнению, можно использовать следующее:

- создание надрегиональных образований для организации эффективного территориального управления;

- разработка новых подходов к использованию программных механизмов в региональном управлении;

- использование практики создания и функционирования ОЭЗ в проблемных регионах.

Эффективность развития единого экономического пространства страны в значительной мере зависит от скоординированности всех административно-территориальных структур и государственного регулирования социально-экономических процессов.

Опыт зарубежной региональной политики показал объективную необходимость надрегиональных образований для организации эффективного территориального управления развитием народного хозяйства страны. Вместе с тем отсутствие целостной системы территориального управления с четким распределением полномочий и ответственности между уровнями и элементами системы, отсутствие единой системы стратегического планирования значительно снижают эффективность хозяйственной деятельности на территории Российской Федерации.

В условиях, когда процесс разграничения предметов ведения между федеральным центром, субъектами Федерации и муниципальными образованиями не завершён, органы государственной власти на всех уровнях вынуждены искать новые организационные и финансово-экономические формы решения накопившихся проблем. Среди таких форм можно отметить ассоциации экономического взаимодействия, а также созданные на основании Указа Президента РФ федеральные округа. Деятельность подобных структур в целом

эффективна, но с точки зрения научного управления имеет резервы улучшения и нуждается в научном анализе и осмыслении. Кроме того, возникла необходимость выработки целостной модели территориального управления.

Потребность в таком подходе объясняется и тем, что федеральные органы власти пока еще не нашли должных форм экономического взаимодействия с регионами через ассоциации. Не определены до конца функции и задачи федеральных округов, а также механизмы их взаимодействия с другими органами власти.

Специалисты отмечают, что процесс формирования крупных рыночных структур находится сейчас на начальной стадии и сопровождается поиском оптимальных вариантов организации. На уровне субъектов Федерации идет объективный естественный процесс консолидации административно-территориальных субъектов хозяйствования. Впоследствии эти структуры могут послужить основой укрупненных звеньев административно-территориального устройства России, если их деятельность окажется более эффективной по сравнению с существующей системой территориального управления.

Непосредственной реализацией политики должны заниматься координационные органы соответствующего уровня управления. Экономическая политика государства может и должна быть дифференцированной по отношению к различным территориям с учетом их демографического, ресурсного, социально-экономического положения, а также совокупного потенциала, необходимого для решения поставленных задач.

Деятельность подобных организационных структур сталкивается с трудностями, связанными с отсутствием законодательного оформления механизмов практической реализации принимаемых ими решений, а также с отсутствием механизмов связи деятельности таких организационных структур с единой системой государственного территориального управления в России. Часто они претендуют на реализацию функций государственного управления, но не имеют для этого необходимых полномочий и ресурсов. Для организации эффективной деятельности подобных структур, способствующих более эффективному территориальному управлению, необходимо решить ряд важнейших проблем. В первую очередь важно решить вопрос о статусе, порядке формирования, ответственности и подотчетности. Также необходимо выработать конкретные механиз-

мы взаимодействия каждого уровня управления с единой территориальной системой управления страны

Предлагаемая система позволит Российской Федерации посредством использования нескольких промежуточных уровней управления создать целостную систему стратегического сетевого планирования, максимально учитывать особенности социально-экономического развития различных регионов, объединить интересы субъектов Федерации, не нанося ущерба интересам страны в целом.

Таким образом, региональная политика в любой стране имеет свои особенности, обусловленные конкретными обстоятельствами формирования и развития хозяйственного комплекса. Этим объясняется невозможность автоматического перенесения опыта одной страны в другую. Но изучение и понимание закономерностей регулирования региональной экономики в других стра-

нах позволяет глубже и яснее понимать процессы, происходящие в России.

Критический анализ зарубежного опыта антидепрессивной региональной политики может способствовать совершенствованию федеральной политики в России и разработке механизмов ее реализации. Безусловно, прямое копирование опыта высокоразвитых стран будет малоэффективным, но, учитывая специфику кризиса в российских регионах, будет целесообразным сочетание государственного инициирования региональных программ с механизмами социально-ориентированного рынка. При этом должны использоваться мягкие методы государственного программирования и регулирования по реструктуризации региональной экономики, модернизации и техническому перевооружению действующих предприятий, созданию новых высокотехнологичных производств, расширению инфраструктуры, созданию условий для повышения уровня жизни людей.

Литература

1. «State of the Regions Report». NIEIR. [Электронный ресурс]. – URL: http://203.23.174.102/regionlink/state_regions.htm
2. Артоболовский С.С. Государственное регулирование развития депрессивных районов в развитых странах (на примере Западной Европы) // Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт: сб. науч. тр. – Новосибирск: ЭКОР, 1996. Вып. 3.
3. Горшенина Е.В. Экономическое развитие региона: приоритеты, механизмы, модели. – Тверь: Изд-во ТГСХА, 1999. – 40 с.
4. Лесаж М. Европейский опыт межрегионального сотрудничества: сб. документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ. – М.: 2002.
5. Мингалев Ж.А., Ткачев С.В. Экономический рост в регионах: пригоден ли мировой опыт для России? // ЭКО. – 2000. – № 3. – С.6.
6. Юилл Д. Основные характеристики региональной политики: опыт европейских стран // Регион: экономика и социол. – 1999. Спец. вып. – С. 25.

Бартунаев Лазарь Романович, доктор экономических наук, профессор кафедры «Экономическая теория» Бурятского государственного университета.

Санковец Надежда Александровна, ст. преподаватель филиала Российского государственного гуманитарного университета в г. Улан-Удэ.

Bartunaev Lasar Romanovich, doctor of economic sciences, professor, department of economic theory, Buryat State University.

Sankovets Nadezhda Alexandrovna, senior teacher, Branch of the Russian State Humanities University in Ulan-Ude.

УДК 331

© В.Г. Беломестнов, И.Н. Малыхина

Роль социальной инфраструктуры в развитии региона

Статья посвящена проблеме развития социальной инфраструктуры в регионе. Раскрыта роль такой инфраструктуры в производственных отношениях.

Ключевые слова: социальная инфраструктура, потребность, социальные услуги, регион.

V.G. Belomestnov, I.N. Malykhina

The role of the social infrastructure in region development

The article is devoted to the problem of development of social infrastructure in the region. The role of social infrastructure in relations of production has been revealed.

Keywords: social infrastructure, requirement, social services, region.

Социальная политика государства реализуется через механизм государственных программ социального обеспечения и системы социальных услуг (здравоохранение, образование, культура и другие). Государство участвует в финансировании, производстве и распределении социальных услуг, увеличивая тем самым их доступность населению [1].

В ходе реформирования российской экономики существенно изменяются представления о целях, критериях и механизмах функционирования социальной сферы, соответственно формируется обновленная социальная политика. При этом актуальной задачей является не пассивное приспособление ее к нынешним ограниченным финансово-материальным ресурсам страны. Такой балансый подход необходим в социальной политике всегда и везде, но сегодня в России проявляется чрезмерное несоответствие ресурсов потребностям, хотя отчасти это обусловлено неэффективностью использования ресурсов, нечет-

костью определения приоритетных целей.

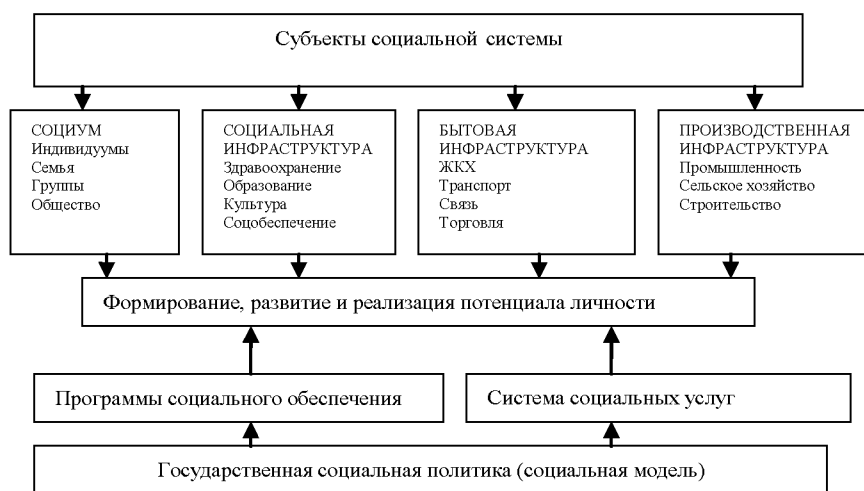
Таким образом можно отметить, что социальная система государства – это не просто степень социального развития общества и совокупность методов и механизмов предоставления социальных услуг, но и способ реализации потенциала человека.

При этом целью оказания социальных услуг является как создание и поддержание трудовых ресурсов для экономики (производственный аспект социальной системы), так и формирование и реализация социальных потребностей населения (потребностный аспект социальной системы).

Таким образом, автор считает, что социальная система как экономическая категория является совокупностью отношений между субъектами по поводу производства, распределения и потребления социальных благ, направленных на развитие человеческого капитала в целом (схема 1).

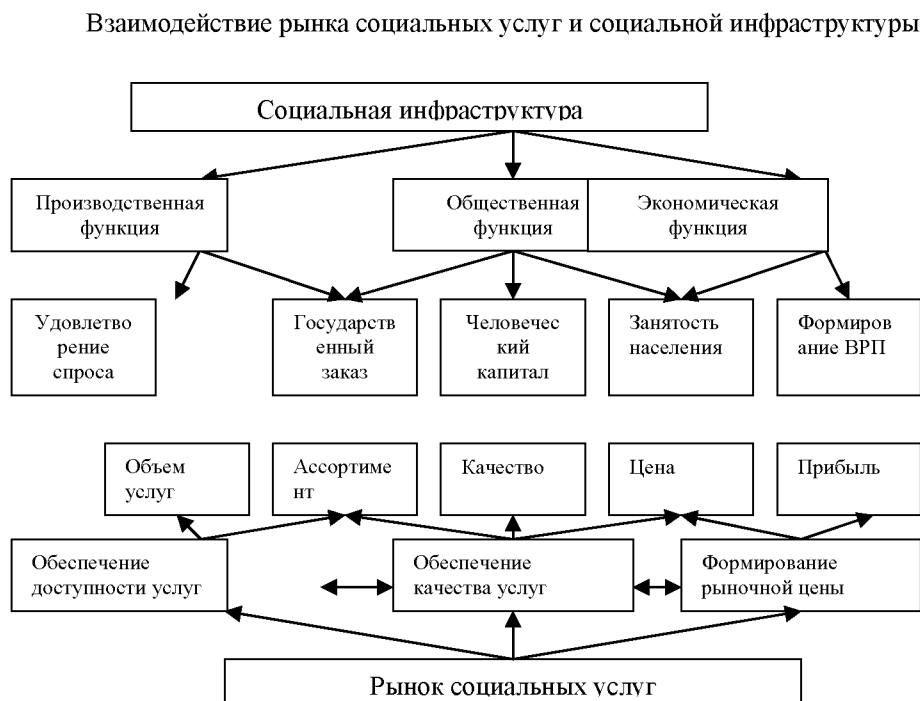
Схема 1

Экономические отношения в социальной системе



Социальная инфраструктура выполняет производственную, общественную и экономическую функции, которые реализуются на рынке социальных услуг (схема 2).

Схема 2



Основу такого взаимодействия составляют потребности населения и общества в формировании уровня потребления социальных благ. Данные потребности носят специфический характер и во многом зависят от региональных факторов спроса.

Система социальных услуг является также частью экономической системы, обеспечивая за-

нятность населения и формирование регионального продукта. Если, по данным Федеральной службы статистики по Республике Бурятия, вклад системы социальных услуг в формирование ВРП составляет 12,1%, то численность занятых в ней составляет 24,1% от общей численности занятых в экономике (табл. 1).

Таблица 1

Численность занятых в системе социальных услуг, %

	2007	2008	2009
Всего занято в экономике	100	100	100
В том числе			
Образование	12,8	11,9	11,6
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	8,3	8,2	8,4
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	4,4	4,0	4,1

Система социальных услуг на территории представлена сетью муниципальных и частных учреждений, организаций и предприятий. Традиционно совокупность данных учреждений называется социальной инфраструктурой региона.

Здесь имеются следующие цели:

- формирование и развитие трудовых ресурсов территории;
- формирование человеческого капитала территории, тем самым обеспечивая социальную

привлекательность территории;

- обеспечение занятости населения и формирование регионального продукта.

В связи с вышесказанным авторы считают, что социальная инфраструктура региона является частью социально-экономической системы, участвующей в экономической деятельности и обеспечивающей социальную привлекательность региона, а также направленной на формирование и развитие трудовых ресурсов и человеческого

капитала региона.

В современных условиях социальная инфраструктура составляет экономическую базу муниципальных образований, обеспечивая сохранение и развитие малых поселений, а также диверсификацию структуры экономики.

По данным исследований авторов, в малых поселениях республики численность занятых в социальной сфере составляет более 45% от общей численности занятых в экономике (табл. 2).

Таблица 2

Занятость населения в поселениях РБ

Тип поселений	Количество поселений в РБ	Доля занятых в социальной сфере в общей численности занятых в экономике поселений
Сельские поселения (сельсоветы, сомоны)	238	45
Поселки городского типа	14	30
Города	6	20

Таким образом, социальная инфраструктура в настоящее время играет системообразующую

роль как в социальном, так и в экономическом развитии региона и имеет рыночный характер.

Литература

1. Гриценко А., Соболев В. Рыночная инфраструктура: сущность, функции, строение // Экономика Украины. 1998. №4.
2. Статистический сборник РБ. 2010 г. // Федеральная служба статистики по Республике Бурятия. Улан-Удэ, 2010.

Беломестнов Виктор Георгиевич, доктор экономических наук, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление» Бурятского государственного университета.

Мальхина Инга Николаевна, аспирант Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления.

Belomestnov Victor Georgievich, doctor of economic sciences, professor, department of state and municipal management, Buryat State University.

Malykhina Inga Nikolaevna, postgraduate student, East-Siberian State University of Technologies and Management.

УДК 336.2 (571.54) 3-247

© Н.М. Залуцкая

Налоговый потенциал как фактор территориального развития

В статье рассмотрены налоговый потенциал территории как фактор социально-экономического развития, основные методологические подходы к оценке налогового потенциала.

Ключевые слова: налоги, налогообложение, налоговый потенциал территории, доходы бюджета.

Tax potential as a factor of territorial development

In the article territorial tax potential as a factor of socio-economic development and the basic methodological approaches to the assessment of tax potential have been considered.

Keywords: taxes, taxation, tax capacity, revenues of budget.

Безусловно, для России и ее регионов в настоящее время одними из важнейших управленческих задач являются изучение и оценка возможностей аккумулирования налоговых ресурсов на соответствующей территории. С учетом последствий кризисных явлений данная задача становится все более актуальной. В современном обществе, с его постоянно растущими потребностями и расширением функций государства, возникает объективная проблема роста государственных расходов, что требует компенсации их в виде доходных источников, аккумулируемых в бюджетной системе. Основную долю (70-90%) в формировании доходов бюджета любой страны занимают налоги. Они выступают инструментом реализации расходных обязательств государства, а через них – и общественных потребностей.

Налог – это экономическая категория, выражающая объективные отношения, связанные с необходимостью перераспределения созданного общественного продукта (ВВП, ВРП), используемого для удовлетворения растущих социальных, экономических и политических потребностей общества. Посредством институционализации государство придает налоговым отношениям нормативно-правовую форму, учреждает налоговые органы, наделяя их особыми полномочиями, развивает институциональную налоговую среду.

Экономическая природа и результативность налогообложения раскрываются в процессе распределения вновь созданной стоимости, или национального дохода. Вместе с тем конкретные возможности налоговых поступлений в основном предопределены параметрами воспроизводства национального дохода.

Определение роли налогов в воспроизводственном процессе основано на исследовании *возможностей аккумулирования налоговых доходов* государства и муниципальных образований. Указанные *возможности* в науке и практике принято называть налоговым потенциалом (или налогоспособностью) территории. От величины налогового потенциала зависит размер доходов соответствующего бюджета, что, в свою очередь, во многом определяет характер социально-экономического развития территории.

Налоговый потенциал – многогранное системное явление, зависящее от региональных особенностей и условий хозяйствования, от ресурсно-сырьевого, демографического, инновационного, производственного и других потенциалов.

Качественное выражение налогового потенциала территории (НПТ) заключается в способности совокупной налоговой базы в пределах данной территории обеспечивать бюджетные налоговые доходы. Количественное выражение НПТ можно представить как максимально возможные налоговые поступления в регионе в рамках конкретного периода времени.

В зарубежной и российской экономической литературе рассмотрено немало подходов к определению и количественной оценке НПТ, поскольку в настоящее время данный вопрос является актуальным в ходе формирования доходов бюджетов всех уровней. Правильная оценка величины налогового потенциала административно-территориального образования играет важную роль при разработке эффективной региональной бюджетно-налоговой политики и совершенствовании системы налогообложения.

Следует отметить, что в мировой финансовой практике под налоговым потенциалом принято понимать потенциальный бюджетный доход на душу населения, который может быть получен органами власти за определенный промежуток времени (обычно финансовый год) при использовании единых на всей территории страны условий налогообложения, то есть путем стандартизации налоговых баз и ставок. Выделяя из совокупности налогооблагаемых ресурсов или источников бюджетных доходов часть, относящуюся к бюджетной компетенции определенных органов власти, можно говорить о доходном (налоговом) потенциале бюджетов соответствующих уровней власти. Понятие налогового потенциала территории предполагает учет максимально возможного числа налогооблагаемых ресурсов данной территории [1, с. 29].

В отечественной экономической литературе вопросы определения и оценки налогового потенциала территории рассмотрены такими специалистами, как О.В. Богачева, И.В. Горский, А.Л.

Коломиец, А.Д. Мельник (Москва), А.П. Свинцова (Ямало-Ненецкий АО), Л.Г. Черногор (Астраханская область), М.Н. Шалюхина (Новосибирская область) и др. Авторы предлагают несколько определений явления «налоговый потенциал региона», а также несколько методик стоимостной его оценки. Наиболее распространенными являются следующие методики: оценка налогового потенциала на основе валового регионального продукта (метод ВРП) и оценка налогового потенциала с использованием репрезентативной налоговой системы (метод РНС). Все методики расчета НПП являются альтернативными, и региональные органы власти при оценке возможных доходов региональных и местных бюджетов вправе использовать тот метод, который, по их мнению, лучше решает конкретную поставленную задачу. На наш взгляд, методика оценки налогового потенциала в первую очередь должна быть достаточно простой, понятной и удобной при использовании в конкретных условиях на практике.

По мнению экономиста И.В. Горского, налоговый потенциал территории можно рассматривать в следующих аспектах [2, с. 27]:

1) с точки зрения налоговой компетенции разных уровней власти, как это предлагается в определении Всемирного банка, т.е. можно ставить вопрос о региональном потенциале налогов, устанавливаемых федеральными (региональными, местными) органами власти.

2) с точки зрения фактического поступления налоговых платежей в бюджеты разных уровней. Речь здесь идет о потенциале налогов (или их распределяемых долей) в качестве источника дохода конкретных бюджетных звеньев на территории данного региона. Например, «налоговый потенциал федерального бюджета на территории Республики Бурятия». Иными словами, налоговый потенциал территории (НПП) представляет собой сумму налоговых потенциалов федерального и регионального бюджетов. Отсюда:

$$\text{НПП} = \text{НПФб} + \text{НПРб}, \text{ где}$$

НПП – налоговый потенциал территории;

НПФб – налоговый потенциал федерального бюджета;

НПРб – налоговый потенциал консолидированного бюджета региона.

3) с точки зрения совокупного потенциала региона, то есть суммарного потенциала в смысле пункта 1 или пункта 2, которые равны между собой.

Точки зрения всех ученых и специалистов-практиков в конечном итоге сводятся к тому, что

налоговый потенциал характеризуется экономической структурой региона и его обеспеченностью налогооблагаемыми ресурсами. В свою очередь, обеспеченность налогооблагаемыми ресурсами определяется величинами налоговых баз отдельных налоговых платежей: суммой налогооблагаемой прибыли, полученной налогоплательщиками; величиной доходов физических лиц; размером стоимости, добавленной в процессе производства продукции, оказания услуг, выполнения работ; величиной среднегодовой стоимости налогооблагаемого имущества и т.п.

Налоговый потенциал территории (НПП), независимо от способа его определения, характеризуется свойством аддитивности, то есть общий налоговый потенциал территории складывается из потенциалов отдельных налогов. Следовательно, практически для определения величины налогового потенциала территории необходимо сложить показатели потенциалов всех действующих в данном регионе отдельных налогов. При этом потенциал конкретного налога представляет собой максимально возможную за определенный период сумму поступлений в бюджетную систему по данному налогу исходя из установленных федеральным (субфедеральным) законодательством налоговых баз и налоговых ставок. Привязка к конкретному законодательству зависит от целей оценки НПП. Так, если рассматривать показатель НПП как элемент расчета финансовой основы межбюджетных отношений, оценивать и сопоставлять потенциалы нескольких субъектов РФ, то привязка к федеральному законодательству позволяет сделать расчеты, методическое единство которых обеспечит достаточно объективную сравнительную оценку потенциалов разных регионов. Если же цель расчетов заключается в оценке величины НПП, выражающей некую максимальную сумму налоговых поступлений в бюджетную систему в условиях конкретной региональной налоговой системы, то допустима привязка к субфедеральному законодательству.

Налоговый потенциал региона можно рассматривать с точки зрения гипотетически возможных сумм налоговых платежей в бюджеты разных уровней. Речь здесь идет о потенциале налогов (или их распределяемых долей) в качестве источника дохода конкретных бюджетных звеньев на территории данного региона в условиях действующего бюджетно-налогового законодательства РФ. Отдельно можно выделить налоговый потенциал консолидированного бюджета региона

и налоговый потенциал федерального бюджета на территории региона. Общий налоговый потенциал территории представляет собой сумму налоговых потенциалов федерального бюджета и консолидированного бюджета субъекта РФ.

Практически доступным в применении, на наш взгляд, является метод репрезентативной налоговой системы, который предполагает оценку величины налогового потенциала на основе применения стандартных налоговых ставок к соответствующим налоговым базам. Результатом оценки по данному методу является объем возможных налоговых доходов, который получал бы регион в случае, если бы он применял на своей территории типичную (репрезентативную) налоговую систему. При этом налоговый потенциал оценивается отдельно по каждому виду налоговых доходов ис-

ходя из соответствующей налоговой базы и применяемой налоговой ставки. Затем полученные стоимостные величины складываются, в результате получается общий налоговый потенциал.

Итак, в основе налогового потенциала находится главный фактор – налоговая база, и налоговый потенциал территории пропорционален совокупной налоговой базе данной территории.

Таким образом, налоговый потенциал территории предполагает максимальную величину налоговых поступлений, которые могут быть собраны на территории отдельного региона в бюджеты всех уровней исходя из компетенции субфедеральных органов власти, а также декларированных налогоплательщиками и выявленных налоговыми органами налоговых баз и применяемых налоговых ставок.

Литература

1. Богачева О.В. Налоговый потенциал и региональные счета // Финансы. – 2000. – №2. – С. 29.
2. Горский И.В. Налоговый потенциал в механизме межбюджетных отношений // Финансы. – 1999. – №6. – С. 28-30.
3. Горский И.В. Некоторые параметры налоговой реформы // Финансы. 2004. – № 2. – С. 22-25.
4. Истомина Н.А., Одиноква Т.Д. Оценка налогового потенциала по бюджетообразующим налогам // Налоговая политика и практика. – 2008. – № 1.
5. Коломиец А.Л., Мельник А.Д. О понятиях налогового и финансового потенциала региона // Налоговый вестник. – 2000. – № 1. – С. 3.
6. Пикман Л. Устойчивость бюджетов субъектов РФ // Бюджет. – 2008. – №12. – С. 17-18.
7. Шалюхина М.Н. Налоговый потенциал региона: проблемы оценки, формирования и эффективного использования // Налоговый вестник. – 2001. – №1. – С. 31-34.

Залуцкая Наталья Михайловна, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики ФГБОУ ВПО «Бурятский государственный университет», Улан-Удэ, Россия.

Zalutskaya Natalya Mikhailovna, candidate of economic sciences, associate professor, department of economics, Buryat State University, Ulan-Ude, Russia.

УДК 338.45

© Г.Т. Найданов, Н.Г. Даримаева

Изменение условий труда промышленных рабочих за период с 2005 по 2010 г. в Республике Бурятия

Статья посвящена анализу условий труда промышленных рабочих, занятых на вредном производстве, и компенсационной выплате в отраслевом разрезе. Рассмотрены текущее состояние основных фондов и их взаимосвязь с охраной труда на предприятиях.

Ключевые слова: условия труда, анализ условий труда, работоспособность, вредные и опасные условия труда, компенсационные выплаты, аттестация рабочих мест.

G.T. Naidanov, N.G. Darimaeva

The change in working conditions of industrial workers for the period from 2005 to 2010 in the Republic of Buryatia

The article is devoted to the analysis of working conditions of industrial workers employed in hazardous production and to the compensation payment to them taking into consideration branches of industry. The current state of as-

sets have been considered in their relationship with safety of labor at the enterprises.

Keywords: *working conditions, analysis of working conditions, working efficiency, hazardous and dangerous working conditions, compensation payments, certification of workplaces.*

Анализ факторов, влияющих на условия труда, показывает, что исследователи в основном выделяют три – четыре фактора. Так, например, в методических рекомендациях НИИ указывается, что условия складываются под воздействием значительного числа факторов, разнообразных по своему происхождению, формам проявления. И выделяют три группы: факторы, непосредственно обусловленные совокупностью производственных отношений, а опосредованно – уровнем развития производительных сил; факторы, непосредственно обусловленные уровнем развития производительных сил, а опосредованно – производственными отклонениями; факторы естественно-природного характера (географические, климатические, биологические и др.) [1, с. 29-30]. В другой работе приводятся такие факторы: социальные (экономические) и нормативно-правовые; технические и организационные; природно-климатические [2, с. 24].

Вообще анализ факторов, воздействующих или формирующих условия труда, давно проводится исследователями. Одной из первых является работа Г. Черкасова и Ф. Громова, где указывается, что полная характеристика условий труда включает пять групп факторов, охватывающих все основные стороны трудового процесса: организационные формы функционирования рабочей силы, социально-психологические условия проявления и развития личности, техническая оснащенность труда, санитарно-гигиенические условия внешней трудовой среды, эстетическое состояние процесса труда [3, с. 44]. Все названные факторы, отмечают авторы, несмотря на их качественные различия, объединяет одно обстоятельство – они являются внешними по отношению к работнику и в значительной мере не зависят от него, но в то же время определяют всю его жизнедеятельность в период работы и даже во многом вне ее [3, с. 44].

Одной из важнейших проблем улучшения условий труда промышленных рабочих является решение вопросов совершенствования производственной среды, которая напрямую воздействует на их здоровье и работоспособность. В настоящее время, как отмечают исследователи, нет отраслей экономики и даже производств (цехов), где отсутствовали бы профессии, связанные с вредными условиями труда, что дает право работникам на дополнительный отпуск, сокращение рабочего

дня и другие различного рода льготы и компенсации. Таких профессий и должностей в целом насчитывается более 7600, из них около 70% – с сокращенным рабочим днем. Есть производства, где тяжелая работа дает основание оформлять работникам основных профессий пенсию досрочно, т.е. за 5 лет. Потери из-за болезней составляют 2/3 от общих потерь рабочего времени, они практически не снижаются.

Анализ изменения удельного веса работающих во вредных и опасных условиях труда на предприятиях и в организациях за период с 2005 по 2010 г. показывает, что в целом имеется устойчивая тенденция к повышению [4, с. 107 (табл.1)]. Например, удельный вес занятых в условиях, не отвечающих гигиеническим нормативам, увеличился. В обрабатывающих производствах – от 23,5 до 28,0%; производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – от 33,2 до 36,4%, в строительстве – от 3,0 до 14,1, транспорте и связи – от 17,3 до 33,0%; занятых на тяжелых работах в обрабатывающих производствах – от 3,3 до 7,5%, в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – от 3,5 до 5,2, строительстве – от 3,3 до 11,1, транспорте и связи – от 5,2 до 12,7% соответственно; удельный вес работающих на оборудовании, не отвечающем требованиям охраны труда, в целом остался без изменения в пределах 0,1-0,5%; занятых на работах, связанных с напряженностью трудового процесса, добычей полезных ископаемых, – от 1,4 до 2,8%, в обрабатывающих производствах – от 0,8 до 1,0, в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – от 4,5 до 8,0, строительстве – от 1,2 до 8,9, транспорте и связи – от 5,8 до 9,2% соответственно. Необходимо также отметить, что в рассматриваемый период произошли определенные положительные изменения в отрасли добычи полезных ископаемых. Например, значительно снизился удельный вес работающих в условиях, не отвечающих гигиеническим нормативам, занятых на тяжелых работах – от 42,4 до 23,5 и от 18,6 до 9,7% соответственно. Положительные изменения, на наш взгляд, произошли в результате целенаправленной работы руководителей отрасли. Например, только за 2010 г. израсходовано на мероприятия по охране труда в оптовой торговле 455 р., строительстве – 2556 р., транспорте и

связи – 9623 р., производстве электроэнергии и воды – 9987 р., обрабатывающем производстве – 4276 р., сельском хозяйстве, охотолесном хозяйстве – 1124 р. (рис. 1).

Таблица 1

УДЕЛЬНЫЙ ВЕС РАБОТАЮЩИХ ВО ВРЕДНЫХ И ОПАСНЫХ УСЛОВИЯХ ТРУДА
(на конец года; в процентах от общей численности работников соответствующего вида экономической деятельности)

	На предприятиях и в организациях				
	добыча полезных ископаемых	обрабатывающие производства	производство и распределение электроэнергии, газа и воды	строительство	транспорт и связь
Занятые в условиях, не отвечающих гигиеническим нормативам					
2005	42,4	23,5	33,2	3,0	17,3
2007	40,0	26,2	30,7	8,0	25,1
2008	24,5	27,0	34,3	5,0	33,3
2009	28,4	27,2	39,2	10,7	33,5
2010	23,5	28,0	36,4	14,1	33,0
Занятые на тяжелых работах					
2005	18,6	3,3	3,5	3,3	5,2
2007	29,1	4,2	9,6	12,1	11,2
2008	12,3	5,1	7,4	14,5	17,9
2009	11,4	5,1	5,6	15,6	18,1
2010	9,7	7,5	5,2	11,1	12,7
Работающие на оборудовании, не отвечающем требованиям охраны труда					
2005	0,1	-	-	0,7	0,1
2007	0,1	0,2	0,1	-	0,1
2008	-	0,2	-	1,0	0,1
2009	-	0,2	-	1,2	-
2010	-	0,2	0,5	0,3	-
Занятые на работах, связанных с напряженностью трудового процесса					
2007	1,4	0,8	4,5	-	5,8
2008	2,7	0,9	4,9	1,2	13,8
2009	6,3	1,0	8,0	3,3	6,7
2010	2,8	1,0	8,0	8,9	9,2

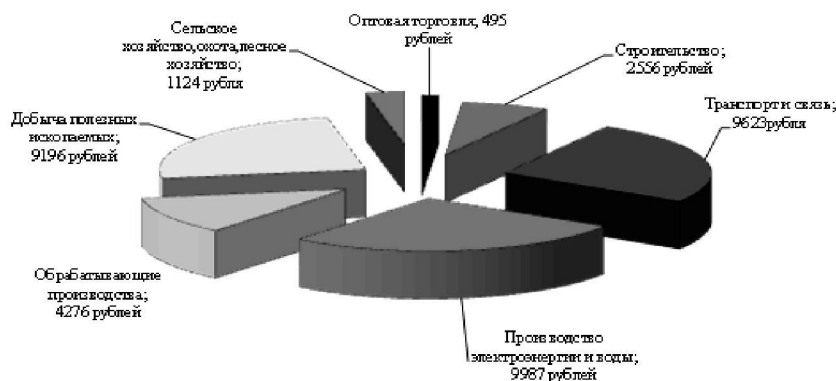


Рис. 1. Израсходовано на мероприятия по охране труда в 2010 г. по видам экономической деятельности (расход на 1 работающего, р.)

Уровень развития условий труда во многом определяют производительность, эффективность труда работников, что также значительно снижает финансовые затраты на компенсационные и другие выплаты.

Анализ удельного веса работников, которым установлены компенсации за вредные и опасные условия труда, показывает, что их численность имеет устойчивую тенденцию к увеличению [4, с. 108 (таблица 2)]. Например, на предприятиях и в организациях удельный вес работающих во вредных и опасных условиях труда в 2010 г. достиг на производстве и распределении электроэнергии, газа и воды более 50%, на транспорте и связи – 54,9%, обрабатывающем производстве – 36,7, добыче полезных ископаемых – 36,0, строительстве – 34,4%; работников, имеющих право на дополнительный отпуск, на предприятиях и

в организациях добычи полезных ископаемых – 74,2%, обрабатывающем производстве – 27,7, производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – 35,7, строительстве – 36,1, транспорте и связи – 27,6%; бесплатно получают молоко или другие равноценные пищевые продукты на предприятиях и в организациях добычи полезных ископаемых 43,1%, обрабатывающем производстве – 25,6%, производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – 31,4%, строительстве – 22,4%, транспорте и связи – 14,6%; повышенная оплата труда достигла на предприятиях и в организациях добычи полезных ископаемых 32,0%, обрабатывающем производстве – 28,6, производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – 32,2%.

Таблица 2

УДЕЛЬНЫЙ ВЕС РАБОТНИКОВ, КОТОРЫМ УСТАНОВЛЕНЫ КОМПЕНСАЦИИ ЗА РАБОТУ ВО ВРЕДНЫХ И ОПАСНЫХ УСЛОВИЯХ ТРУДА (на конец года; в процентах от общей численности работников соответствующего вида экономической деятельности)

	На предприятиях и в организациях				
	добыча полезных ископаемых	обрабатывающие производства	производство и распределение электроэнергии, газа и воды	строительство	транспорт и связь
Работающие во вредных и опасных условиях труда					
2005	61,0	26,8	36,7	7,0	17,3
2007	70,6	31,4	44,9	20,1	60,5
2008	39,5	33,2	46,6	21,7	47,6
2009	77,1	41,8	47,2	48,7	42,1
2010	36,0	36,7	50,1	34,4	54,9
Работники, имеющие право на:					
дополнительный отпуск					
2005	55,1	20,3	33,8	22,0	28,1
2007	59,8	22,8	37,8	19,5	27,9
2008	54,8	22,2	38,2	20,8	25,7
2009	61,1	21,7	38,2	28,6	30,1
2010	74,2	27,7	35,7	36,1	27,6
сокращенный рабочий день					
2005	9,7	0,6	-	1,3	1,5
2007	12,2	0,5	-	2,7	1,8
2008	10,6	1,2	0,5	-	1,4
2009	11,8	1,3	0,4	0,6	1,7
2010	12,9	0,6	1,5	-	1,9
бесплатное лечебно-профилактическое питание					
2005	0,8	0,2	-	-	-
2007	1,0	0,2	1,3	-	-
2008	1,2	0,2	-	-	0,1
2009	1,4	0,2	2,0	-	-
2010	1,3	0,2	-	-	-

	На предприятиях и в организациях				
	добыча полезных ископаемых	обрабатывающие производства	производство и распределение электроэнергии, газа и воды	строительство	транспорт и связь
бесплатное получение молока или других равноценных пищевых продуктов					
2005	38,6	33,9	33,8	12,9	18,2
2007	41,6	33,8	39,7	12,0	13,5
2008	39,5	34,1	46,2	12,9	13,3
2009	45,3	33,7	39,8	26,0	15,6
2010	43,1	25,6	31,4	22,4	14,6
оплату труда в повышенном размере					
2005	26,6	18,6	24,4	2,9	13,2
2007	26,8	22,2	27,3	4,7	18,4
2008	26,9	23,2	32,5	4,0	17,2
2009	31,6	22,5	32,0	28,9	14,5
2010	32,0	28,6	32,2	14,7	14,9
право на досрочное назначение пенсии по старости по спискам № 1 и 2					
2005	52,3	15,2	13,9	10,8	3,9
2007	51,8	14,7	12,0	9,7	4,4
2008	44,8	15,8	8,7	8,1	3,9
2009	49,0	15,3	7,8	11,2	11,4
2010	44,0	15,4	5,9	10,3	11,7

По данным Бурятстата, за 2010 г. численность занятых на предприятиях и в организациях добычи полезных ископаемых составили 9562, обрабатывающем производстве – 47549, производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – 16253, строительстве – 27253, транспорте и связи – 29606 [4, с.63]. На рассмотренных предприятиях и в организациях работало 24044 чел., из них получали компенсацию за вредные и опасные условия труда 8927 чел. (42,4%); имели право на дополнительный отпуск – 7639 чел. (36,3%), сокращенный рабочий день – 884 чел., (4,2%), бесплатное получение молока или других равноценных пищевых продуктов – 5766 чел. (27,4%), оплату труда в повышенном размере – 5156 чел. (24,5%), право на досрочное назначение пенсии по старости по списку №1 и 2 – 3683 чел. (17,5%). В целом за 2010 г. были установлены компенсационные выплаты за вредные и тяжелые условия труда в среднегодовом исчислении 5209 работникам, или 25,4% от общей численности.

Анализ работающих во вредных и опасных условиях труда на предприятиях и в организациях добычи полезных ископаемых, обрабатывающем производстве, производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, строительстве,

транспорте и связи показывает, что численность в среднегодовом исчислении за 2010 г. составила 2238 человек, или 10,6%. Наибольший удельный вес работающих в условиях, не отвечающих гигиеническим нормативам, составил 5682 чел., или 27,0%. На тяжелых работах занято 1944 чел. (9,24%), на работах, связанных, с напряженностью трудового процесса, – 1258 чел. (3,98%).

Улучшение условий труда промышленных рабочих во многом, на наш взгляд, зависит от состояния, коэффициента обновления активной части основных доходов, т.е. машин и оборудования. Так, анализ степени износа основных фондов по видам экономической деятельности показывает, что на предприятиях и в организациях добычи полезных ископаемых, обрабатывающем производстве, производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, строительстве, транспорте и связи степень износа машин и оборудования в целом является достаточно высокой, что составляет 40,8%. Наибольшая степень износа машин и оборудования наблюдается на предприятиях и в организациях добычи полезных ископаемых – 50,5%, обрабатывающем предприятии – 45,2%, транспорте и связи – 43,3, строительстве – 36,8%, производстве и распределении электроэнергии,

газа и воды – 28,4%.

Отметим, что при достаточно высоком уровне износа основных фондов все же наблюдается

определенное снижение степени износа основных фондов – от 49,6 (2005) до 41,5% (2009) [5, с. 32 (табл.3)].

Таблица 3

СТЕПЕНЬ ИЗНОСА ОСНОВНЫХ ФОНДОВ
ПО ВИДАМ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
(в процентах)

Год	Основные фонды – всего	В том числе:			
		здания	сооружения	машины и оборудова- ние	транспортные средства
всего по республике					
2005	19,8	21,6	12,1	49,6	27,1
2006	17,5	16,9	12,0	42,9	30,9
2007	19,3	16,8	13,9	43,5	32,7
2008	19,0	16,2	14,2	40,5	35,2
2009	21,9	17,1	16,5	41,9	45,1
добыча полезных ископаемых					
2005	44,4	35,1	47,3	44,4	47,8
2006	45,6	41,2	48,2	46,7	39,8
2007	45,9	40,1	56,5	47,1	29,0
2008	45,3	32,8	54,1	48,1	33,9
2009	44,3	30,8	46,7	50,5	40,4
обрабатывающие производства					
2005	38,7	23,7	60,4	51,2	38,7
2006	40,3	23,2	58,9	52,8	52,5
2007	41,0	23,7	58,9	49,6	44,6
2008	43,4	24,8	62,1	52,8	47,7
2009	38,6	22,2	51,1	45,2	49,4
производство и распределение электроэнергии, газа и воды					
2005	54,7	31,9	61,4	61,2	58,9
2006	34,6	10,1	43,7	42,8	44,5
2007	35,3	11,1	37,2	44,7	36,5
2008	20,9	7,3	26,2	20,9	30,4
2009	27,9	10,7	34,0	28,4	38,6
строительство					
2005	37,8	21,4	48,1	43,8	44,5
2006	37,8	40,6	46,9	37,8	34,7
2007	33,6	29,3	29,4	41,5	38,4
2008	29,5	30,0	40,0	29,0	28,2
2009	35,1	29,5	40,5	36,8	31,2
транспорт и связь					
2005	8,5	8,5	6,0	32,4	21,8
2006	11,3	10,1	8,6	37,3	27,5
2007	12,5	12,3	8,9	39,4	32,1
2008	15,7	14,0	12,3	42,2	34,9
2009	18,6	16,3	14,3	43,3	46,4

Анализ коэффициента обновления основных фондов в целом показывает, что наблюдается умеренная тенденция его увеличения. Если в 2005 г. коэффициент составлял 12,6%, то в 2009 г. увеличился до 15,3%. Однако в 2009 г. коэффициент обновления машин и оборудования на предприятиях

и в организациях добычи полезных ископаемых составил 18,5%, обрабатывающем производстве – 11,7%, производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – 9,7%, строительстве – 4,5%, транспорте и связи – 18,7% [5, с. 38].

Литература

1. Классификация факторов, воздействующих на формирование условий труда: метод. рекомендации НИИ труда. 1977. – С.75.
2. Макушин В.Г. Совершенствование условий труда на промышленных предприятиях: социально-экономические проблемы. М.: Экономика. 1981. С. 215.
3. Условия труда, льготы, компенсации за работу во вредных и опасных условиях, травматизм на производстве: стат. сб. №03-02-03. Улан-Удэ, 2011.
4. Труд и занятость в Республике Бурятия: стат. сб. № 03-02-19. Улан-Удэ, 2011.
5. Основные фонды Республики Бурятия: стат. сб. № 08-05-05. Улан-Удэ, 2011.

Найданов Гончик Тушинович, кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры экономики Бурятского государственного университета.

Даримаева Наталья Гончиковна, старший преподаватель кафедры экономики БФ ТГУ.

Naidanov Gonchik Tushinovich, candidate of economic sciences, senior teacher, department of economics, Buryat State University.

Darimaeva Natalya Gonchikovna, senior teacher, department of economics, BF TGU.

УДК 336.22+338:574

© Л.К. Аюшиева

Совершенствование системы налогообложения в целях экологизации экономики

В статье рассмотрен один из возможных путей реализации концепции устойчивого развития человечества, направленный на оптимизацию и совершенствование системы налогообложения.

Ключевые слова: экологизация экономики, налоги, природопользование.

L.K. Ayushieva

The Improvement of Taxation System Aimed at the Ecologization of Economy

The article considers one of the possible ways of implementation the conception of sustainable development of mankind, aimed at optimization and improvement of taxation system.

Keywords: ecologization of economy, taxes, nature management.

Темпы изменения природных условий стали вполне соизмеримы с темпами изменения самого общества, и вся мировая цивилизация в настоящее время направлена на новую стратегию развития, которая получила название «стратегия устойчивого развития». Принципиальным вопросом при формировании концепции устойчивого развития и экологизации экономики является вопрос о механизмах реализации такой концепции. При этом обычно выделяют три подхода:

1) **прямое регулирование**, связанное с воздействием государства, – нормативно-правовые, административно-контрольные меры, прямое регламентирование и т.д.;

2) **экономическое стимулирование**, связанное с развитием рыночных механизмов;

3) **смешанные механизмы**, сочетающие первые два подхода.

Рассмотрим экономический подход. При экологизации экономики, переходе к устойчивому типу развития важнейшим является вопрос о механизмах реализации экологоориентированно-

го развития. Здесь приоритетное значение имеет формирование эффективного экономического механизма природопользования. В современных условиях это возможно при выполнении следующих принципов:

1. *Эффективная концепция рационализации природопользования* и охраны окружающей среды и соответствующий экономический механизм природопользования в секторах/комплексах могут быть реализованы только после разработки концепции развития самих секторов/комплексов и всей экономики в целом.

2. *Экономический механизм природопользования должен быть органической частью «глобального» экономического механизма*, он не может быть локальным и охватывать только природоэксплуатирующие комплексы и отрасли. Данный механизм должен быть согласован с другими экономическими механизмами, действующими на последующих этапах природно-продуктовой вертикали, соединяющей первичные природные ресурсы с конечной продукцией.

3. *Экономический механизм природопользования в комплексах должен формироваться на межотраслевой и межрегиональной основе.* Эффективный экономический механизм природопользования может быть создан только на основе комплексного подхода.

В качестве примера включения экономического механизма природопользования в общий механизм, охватывающий всю природно-продуктовую вертикаль, его согласования с «послеприродными» механизмами и ориентацией на конечные результаты можно привести возможную *систему налогов для природно-продуктовой вертикали.*

Налоговая система должна быть устроена таким образом, чтобы на первых этапах природно-продуктовой вертикали налоги были максимальными (для «подавления» природоэксплуатирующей деятельности), они должны убывать по мере приближения к стадии конечной продукции (для стимулирования высокотехнологичных, инфраструктурных, перерабатывающих и обрабатывающих отраслей). Принципиальным моментом при росте природоресурсных налогов является возможность снижения налогового бремени на труд и капитал, т.е. должна соблюдаться фискальная нейтральность в виде сохранения общей суммы налогов, здесь происходит только их реструктуризация.

Современные системы налогов в мире и России сосредоточены прежде всего на взимании налогов с населения, с прибыли, добавленной стоимости. Плата за природопользование составляет в лучшем случае лишь несколько процентов от доходной части бюджета. Тем самым в определенной степени поощряется природоэксплуатирующая деятельность. При сохранении общей суммы налогов целесообразно резкое изменение пропорций в пользу увеличения удельного веса налогов, связанных с природопользованием, прежде всего платы за право пользования природными ресурсами, «зеленых» налогов. Эта доля должна возрасти и составить существенную часть доходов государственного бюджета. Это позволит более адекватно учесть воздействие на окружающую среду, деградацию природных ресурсов и создаст стимул для снижения природоемкости экономики. В России это даст возможность также резко увеличить изъятие природной ренты, которая принадлежит всему обществу, а сейчас в значительной степени монополизирована природоэксплуатирующими секторами, прежде всего топливно-энергетическим комплексом.

Так, в США в 1989 г. в целях сокращения производства фреонов, разрушающих озоновый слой, был введен налог на их продажу. Для того чтобы дать промышленности время на переход к производству заменяющей продукции, этот налог был установлен прогрессивным во времени. Как показали исследования в США, введение даже ограниченного числа «зеленых» налогов позволило бы ежегодно собирать дополнительно в федеральный бюджет 100 млрд дол. Экологические акцизные налоги широко распространились в европейских странах. Во Франции, Германии, Италии действует налог на смазочные масла, в Норвегии и Швеции – на минеральные удобрения и пестициды, за счет которых финансируется программа устойчивого, экологосбалансированного сельского хозяйства, в Австрии и Великобритании введен налог на пользование топливными и нефтяными продуктами.

Отметим, что помимо экологических федеральных налогов необходимо предусмотреть право на введение отдельных экономических механизмов субъектами Российской Федерации (региональные налоги) в зависимости от решения экологических проблем территорий.

Это будет актуально в Байкальском регионе, где в данный момент формируется стратегия сохранения биоразнообразия.

Также для стимулирования природоохранной деятельности в обязательном порядке необходимо предусмотреть возможность установления налоговым и бюджетным законодательствами:

- налоговых льгот (в конкретных случаях хозяйственной деятельности, например, при строительстве очистных сооружений для жилищно-коммунального сектора, переработке отходов и рециклинге отдельных видов отходов, рекультивации территорий и др.),

- экологических депозитов (для гарантированного финансирования работ по рекультивации отработанных карьеров, рекультивации полигонов захоронения отходов),

- экологических фондов (для ликвидации накопленного экологического ущерба), в дальнейшем предоставление фондам льгот при налогообложении;

- государственных кредитов и государственных заказов на выполнение работ, направленных на охрану окружающей среды.

При осуществлении эффективной природоохранной деятельности целесообразно уменьшение налогооблагаемой прибыли. Например, может

быть сокращение налогооблагаемой прибыли на сумму, которую предприятие реинвестировало на природоохранные цели. Также отметим, что налоговые льготы для производителей должны устанавливаться не только с учетом уровня проведения природоохранных мероприятий, но и экологичности вида деятельности.

Экологические, или «зеленые», налоги призваны решать по крайней мере две задачи:

- во-первых, сделать стоимость продукции более адекватной по отношению к затратам, в том числе природных ресурсов, и ущербам, наносимым окружающей среде;

- во-вторых, способствовать компенсации экологического ущерба самим загрязнителем, а не всем обществом, т.е. способствовать реализации принципа «загрязнитель платит».

В связи с тем, что целью политики устойчивого развития общества является поиск таких инструментов охраны окружающей среды, которые позволили бы добиться равновесия между требованиями экологической и экономической эффективности, экологические налоги могут выполнять как стимулирующую роль для развития эколого-сбалансированных производств и видов деятель-

ности, так и «подавляющую» для природоемкой деятельности. Здесь государство дает только первоначальный толчок, с помощью налогов воздействуя на цены, а все остальное по идее должны делать рыночные механизмы – воздействовать на поведение производителя и потребителя, на спрос и предложение продукции в зависимости от степени ее экологичности и т.д.

Таким образом, экономические механизмы смогут обеспечить баланс интересов государства и хозяйствующих субъектов (природопользователей). Тем самым экологическое налогообложение должно стать частью общего механизма, регулирующего функционирование отдельных производств в природно-продуктовой вертикали, и быть ориентировано на конечные результаты.

Для совершенствования налоговой системы России с учетом экологизации экономики требуется время. Однако это станет существенным фактором для успеха долгосрочной стратегии, направленной на достижение масштабных перемен, необходимых для перехода к устойчивому развитию – экономическому развитию, не разрушающему природные ресурсы, в которых будут нуждаться будущие поколения жителей Земли.

Литература

1. Экономика природопользования: учебник / под ред. К.В. Папенова. – М.: ТЕИС, ТК Велби, 2006.
2. Анисимов А.В. Экологический менеджмент. Ростов н/Д: Феникс, 2009.
3. Бобылев С.Н., Ходжаев А.Ш. Экономика природопользования: учебник. – М.: ТЕИС, 2006.

Аюшиева Лариса Климентьевна, кандидат экономических наук, ст. преподаватель кафедры экономики Бурятского государственного университета. 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а, тел:8(3012)21-35-06.

Ayuchieva Larisa Klimentevna, candidate of economic sciences, senior teacher, department of economics, Buryat State University. 670000, Ulan-Ude, Smolin str. 24a. Tel: (83012)21-35-06

УДК 338.45

© Р.В. Бадараева

Обоснование выбора оценочных критериев результативности промышленной политики социально-экономических систем

В статье представлены существующие подходы к оценке экономической эффективности социально-экономических систем региона и изложены основные подходы к выбору оценочных критериев результативности региональной промышленной политики.

Ключевые слова: промышленная политика, оценка, экономическая эффективность, инновации, инвестиции.

R.V. Badaraeva

Substantiation of the choice of evaluation criteria of industrial policy effectiveness within socio-economic systems

The article presents the current approaches to evaluation of economic efficiency within socio-economic systems of

the region and it outlines the main approaches to the selection of evaluation criteria of effectiveness of regional industrial policy.

Keywords: *industrial policy, evaluation, economic effectiveness, innovations, investments.*

Развитие современных промышленных систем происходит в условиях экономической нестабильности в связи с мировым финансовым кризисом и снижением экономической эффективности деятельности промышленных предприятий. Наблюдается рост социальной напряженности общества. В этих условиях становятся актуальными вопросы сбалансированного управления экономическим развитием промышленных систем на основе регулирования их связей, количества, соотношения и содержания составных элементов.

Важнейшими составляющими региональной промышленной политики на современном этапе развития являются инновационная и инвестиционная деятельность социально-экономических и промышленных систем. Разработка и внедрение технических, технологических и организационных инноваций способствуют более интенсивному развитию хозяйствующих субъектов территории, повышению их конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках. Вместе с тем инновационные процессы вызывают необходимость привлечения финансовых, трудовых, материальных и производственных ресурсов. Процесс ожидания результатов от реализации инновационно-инвестиционных проектов сопровождается временным лагом, который возникает между моментами инвестирования в развитие промышленных структур и получения отдачи в виде социально-экономического эффекта. Но в связи с тем, что инновации обладают повышенной прибавочной стоимостью в сравнении с традиционным продуктом, распространенным на товарном рынке, их можно и нужно внедрять, для того чтобы более быстро поднять экономику и выйти на новый виток социально-экономического развития. При реализации инновационно-инвестиционных проектов требуются согласование взаимосвязей между составными элементами управления инновационной системой и оптимизация соотношений между ними, а в целом решение проблемы управления сбалансированным развитием инновационно-инвестиционной составляющей промышленной политики региона.

Актуальные в настоящее время вопросы развития инноваций и инвестиций промышленных систем и хозяйствующих субъектов исследуют как зарубежные, так и отечественные ученые, такие как Ф. Фукуяма, Ж. Доси, П. Лерена, М. Ла-

бини, М. Шакум, Я. Корнай, А.В. Сельсков. Вопросы управления и повышения конкурентоспособности на основе эффективной экономической политики в своих трудах исследовали В.Н. Кондратьев, В.Н. Фридлянов, теоретические основы промышленной политики, проблемы ее формирования и вопросы управления промышленной политикой – В.Н. Княгинин, П.Г. Щедровицкий, Г.В. Клейнер, А. Татаркин и другие.

Изучением целей и определением критериев оценки эффективности социально-экономического развития региона занимались такие ученые, как А.И. Гаврилов, А.С. Нешиной и др. Так, А.И. Гаврилов [1] в своей работе в качестве целей регионального социально-экономического развития рассматривает «такие, как увеличение доходов, улучшение образования, питания и здравоохранения, снижение уровня нищеты, оздоровление окружающей среды, равенство возможностей, расширение личной свободы, обогащение культурной жизни». С этим, конечно, трудно не согласиться. Данные цели относятся к стратегическим целям развития экономики регионов и страны. В соответствии с установленными целями определяются задачи развития, при этом в случае необходимости проводятся анализ, оценка и корректировка.

Несмотря на множество работ, данное направление исследования требует уточнения методов, критериев и показателей оценки экономической эффективности регионального социально-экономического развития.

Становление конкурентоспособной экономики на уровне мирового рынка в России и современные тенденции развития мировой экономической системы требуют создания объективных условий для повышения инновационной активности предприятий, которые будут способствовать внедрению принципиально новых форм и методов управления на всех ее уровнях: от микроуровня как основного производственного звена до уровня промышленности. Эти условия должны обеспечить максимально быстрое формирование рынка инноваций в стране и в регионах, определяющего высокую степень конкурентоспособности экономики региона и страны, а также создание эффективных взаимосвязей между государственными органами управления и субъектами хозяй-

ствования. Для установления подобных условий необходимо пошаговое проектирование процесса создания инновационно-ориентированных предприятий на основе кластерного подхода, который положительно себя зарекомендовал в ряде зарубежных государств. Открытие инновационно-ориентированных предприятий является трудоемким процессом и требует комплексного и детального исследования основных факторов, определяющих жизнеспособность инновационных систем, их функциональность и экономическую эффективность.

Известно, что хозяйствующий субъект, обладающий высоким уровнем конкурентоспособности, наиболее эффективен. Уровень его конкурентоспособности определяется новинками, которые быстро проходят процесс адаптации и диффузии на мировом рынке товаров. Большую долю прибыли компания получает, когда разрабатывает и вносит инновационные изменения в известную продукцию при условии проведения четкого и верного маркетингового хода. Например, широко известная компания «Apple», переживающая сейчас сложные времена, нарастила капитал за счет разработки и внедрения на мировой рынок «iFon» и «iPad», принесших баснословные прибыли их «хозяину». Причем небольшие инновационные дополнения в эти модели привлекают еще большие финансовые потоки в компанию. Это яркий пример высокоэффективного бизнеса на мировом рынке инноваций, демонстрирующий быстрый рост конкурентоспособности и расцвет компании, которая в довольно короткие сроки завоевала весь рынок. Именно такие компании создают конкурентоспособность продукции и самого бизнеса на внешнем рынке и таким образом определяют уровень конкуренции в своей сфере деятельности. Именно на такие компании, которые определяют затем и статус своей страны, приходится ориентироваться всем бизнес-единицам, действующим или вступающим в данный сегмент рынка.

Процесс становления и выхода на реальный рынок инноваций и инновационно-ориентированных предприятий требует условий для их формирования и существования, что определяется законодательными и нормативно-правовыми актами федерального и регионального уровней, а также привлечения значительных финансовых и материальных ресурсов, высококвалифицированного кадрового состава. Выделение данных факторов из общих объемов всех ресурсов общероссийской и региональной экономики является громоздким

и трудоемким механизмом. Много говорится о том, что «российские компании никак не выйдут на рельсы инновационного развития, при этом на процесс выхода тратятся солидные средства». Государство принимает активное участие в процессе формирования рынка путем поддержания отдельных отраслей промышленности и предприятий.

Промышленная политика многих стран, в частности Японии, Кореи и Тайваня, предусматривает вмешательство правительства в распределение кредита и ускорение процесса развития промышленности. Если сравнить с тем, как происходило бы это, если бы процесс регулировался одним лишь свободным рынком, то можно сказать, что при идеальном состоянии системы взаимоотношений, предусматривающем отсутствие коррумпированности и высокую компетентность технократической бюрократии, промышленная политика может быть эффективным способом компенсации информационной неадекватности слаборазвитых рынков капитала. Но идеального состояния добиться очень сложно, и в случае его отсутствия промышленная политика чревата стать орудием перераспределения ресурсов между группами, пользующимися политической поддержкой, без учета целесообразности и объективности [3, с. 44].

Стратегию промышленной политики страны определяют структура и состояние экономики в целом, количество и качество трудовых ресурсов, гибкость рынка труда, а также возможность предвидения того, какие товары и услуги будут востребованы мировым сообществом в будущем. По данным Федеральной службы государственной статистики, общая ситуация в промышленности в 2009 г. выглядела следующим образом: по фактическому состоянию на конец года объем выпуска промышленной продукции в нашей стране составил $\frac{9}{10}$ от уровня 2008 г. – производство снизилось на 10,8%, в обрабатывающих производствах падение более значительное – 16%. Накопленный иностранный капитал в экономике России составил 268,2 млрд дол. США, доля прямых инвестиций – 40,7%. В 2009 г. в экономику России поступило 81,9 млрд дол. США иностранных инвестиций, что на 21,0% меньше, чем в 2008 г. Уровень занятости населения (доля занятого населения в общей численности населения в возрасте 15-72 лет) – 61,2%, при этом безработица составила 8,6% [2, с. 14-15].

Опыт развитых стран свидетельствует о том, что промышленная политика должна носить инте-

гральный характер, т.е. должна быть неразрывно связана с другими направлениями экономической и социальной политики, включая региональную, приобретая, таким образом, научно-техническую, технологическую, финансовую и экологическую компоненту. Это является условием достижения высокого уровня развития человеческого капитала, ключевого элемента конкурентоспособности страны в наше время. Инновационная модель промышленной политики учитывает все возрастающую значимость капиталовложений в нематериальные активы: дизайн, разработку брендов и НИОКР, интеллектуальный капитал, способствуя созданию современных рабочих мест внутри страны, поддержанию ее научно-технического потенциала, обеспечению экономики высокообразованными и квалифицированными кадрами, увеличению внутреннего спроса.

Важным инструментом проведения действенной промышленной политики является оптимизация финансового сектора экономики как важнейшей основы развития промышленности. Необходимо в процессе оптимизации финансового сектора исследовать направления совершенствования разнообразных методов бюджетной (инвестирование в развитие производственной базы, финансирование приоритетных производственных предприятий), налоговой (установка государством величины и порядка налогообложения), денежно-кредитной (регулирование со стороны государства сферы денежного обращения) и финансовой политики (регулирование и контроль финансовых рынков, оперативное управление государственными средствами). Не менее важными выступают в связи с этим и меры институциональной (обеспечение рыночных процессов соответствующей правовой базой), внешнеэкономической (стимулирование экспортеров, введение разумных импортных и экспортных ограничений), инвестиционной и инновационной политики государства (прямое государственное финансирование, законодательное обеспечение инвестиционного процесса, развитие таких необходимых рыночных институтов, как фондовый рынок, венчурные фонды, инвестиционные банки и т.д.). Необходимо также помнить и о мерах общеэкономического характера, способствующих разработке дополнительных стимулов и условий для наращивания добавленной стоимости в продукции, произведенной в России, процветанию промышленности и экономики в целом. Важный вывод, который следует из анализа, состоит в том,

что успех может быть достигнут, если привести в действие механизмы синергии от разумного сочетания тех инструментов экономической политики, действие которых подчинено приоритетам, отвечающим современным потребностям государства и общества.

Уровень реализуемости промышленной политики может быть проанализирован и оценен на основе общих требований к повышению ее эффективности, они могут быть определены либо как достижение намеченных целей (результатов) при минимальных затратах, либо как достижение максимальных результатов при заданном уровне затрат. Оценка результативности является важнейшей частью политики развития.

На региональном, равно как и на федеральном, уровне оценка эффективности промышленной политики, в частности и в принятии решений о государственной поддержке этой деятельности, осуществляется путем согласования интересов с приоритетным отношением к общегосударственным и общерегиональным интересам.

Результативность промышленной политики предопределяется эффективностью предпринимательской деятельности, изменением уровня конкурентоспособности социально-экономических систем. Экономическая эффективность предпринимательской деятельности, как и любой другой экономической деятельности, зависит от соотношения результатов деятельности и расходуемых при этом ресурсов. Она должна рассматриваться в органическом синтезе со всей системой условий и факторов развития предпринимательства, что является выражением результатов производительности труда, качества продукции, а также рационального комбинирования различных ресурсов: материальных, трудовых, финансовых. Вместе с тем необходимо оценивать и так называемый социальный эффект, проявляющийся в росте благосостояния людей. Социальные факторы играют все более возрастающую роль в определении критериев эффективности предпринимательства.

Уровень динамики показателей эффективности предпринимательства в широком смысле отличается от уровня динамики эффективности конкретных видов предпринимательства. Сказывается при этом неполное совпадение государственных и непосредственно «предпринимательских» интересов.

Оценка экономической эффективности предпринимательской деятельности осуществляется на основе единого народнохозяйственного критерия

рия – максимизации роста прибыли, а также продукции (работ, услуг) по отношению к затратам или примененным ресурсам. Для измерения экономической эффективности предпринимательской деятельности используется система обобщающих показателей и показателей использования труда, основных фондов, оборотных фондов, капитальных вложений, материальных ресурсов, показатели внедрения научно-технического прогресса. В теории и практике различают эффективность абсолютную и сравнительную, фактическую, расчетную или прогнозируемую. Различают еще экономическую, социальную и бюджетную эффективность на основе соответствующих показателей измерения. Показатели роста произведенной продукции на душу населения характеризуют в обобщенном виде улучшение использования трудовых ресурсов, основных фондов и материальных ресурсов, улучшение организации производства и управления.

По нашему мнению, для более оперативной оценки эффективности промышленной политики можно применять расчет изменения уровня конкурентоспособности социально-экономических систем путем определения интегрального показателя конкурентоспособности, а также путем сравнения уровня их развития с конкурирующими системами. Обоснованием данного предположения служит то, что конкурентоспособность конкретного хозяйствующего субъекта формируется из конкурентоспособности «составных частей» и зависит от сложности и характерных особенностей объекта. В свою очередь в процессе оценки уровня конкурентоспособности социально-экономических систем необходимо учитывать максимальное, но не излишнее количество важных факторов, оказывающих влияние на изменение основных показателей деятельности предпринимательских структур. Так, можно отнести к числу формирующих конкурентоспособность региона следующие факторы: качество и конкурентоспособность товаров, производимых на территории региона, уровень и состояние техники и технологий, профессионализм персонала, ресурсная обеспеченность, оперативность взаимодействия и реактивность оцениваемого объекта (временной фактор). К числу внешних факторов, определяющих конкурентоспособность региона, относятся условия внешней среды, определяющие размеры зон хозяйствования и включающие параметры, конъюнктуру рынка, действующие и принимаемые региональные нормативно-правовые акты. В

качестве элемента сравнения, по мнению автора, возможно использование показателей социально-экономического развития самых сильных компаний региона по отраслям.

Существует несколько вариантов оценки различных аспектов конкурентоспособности социально-экономических систем в зависимости от результативности проводимой и реализуемой промышленной политики. Выбор варианта оценки экономической эффективности зависит от поставленных целей исследования, решаемых задач, которые предопределены целями исследования, а также состояния, уровня и темпов развития региональной социально-экономической системы.

При оценке занимаемой позиции на рынке можно использовать показатели присутствия на международном рынке, развития экспортных операций, завоевания новых рынков экспорта, умения создавать новые точки роста. Оценка лидерства в технологиях и инновациях проводится путем определения уровня квалификации привлеченных специалистов, известности и репутации лидирующих предприятий, способности и частоты разработки и внедрения новых продуктов. Не менее важна оценка уровня обновляемости социально-экономических систем, которую характеризуют способность к образованию новых фирм, компаний, доля экономической активности, т.е. изменение уровня и содержания социально-экономических систем в валовом региональном продукте, взаимодействие с зарубежными партнерами.

Таким образом, многоаспектность проблематики отбора, разработки и предложения методики применения оценочных критериев результативности промышленной политики и социально-экономического развития регионов определяет трудоемкость этого процесса, требующего всестороннего изучения и применения системного подхода для выработки обоснованных методов и способов определения экономической эффективности функционирования систем. Нарастание уровня конкурентоспособности социально-экономических систем и необходимость использования в процессе анализа различных показателей оценки конкурентоспособности, в том числе интегрального показателя конкурентоспособности, продиктованы современными условиями, сформированными рыночными отношениями в стране и за рубежом.

Литература

1. Гаврилов А.И. Региональная экономика и управление. – URL:http://narod.ru/ru/stat_rab/book/Reg_ek_upr_Gavrilov/8-22.aspx.htm
2. Гребенкин А.В. Трансрегрессивный подход к региональной промышленной политике: науч. доклад. – Екатеринбург: Изд-во ИЭ УрО РАН, 2007.
3. Нешиной А.С. Концептуально-методические основы комплексной оценки эффективности региональной системы поддержки и развития малого предпринимательства в г. Москве // Финансовый менеджмент. № 5. 2002.
4. Промышленная политика европейских стран = Industrial policy of the European countries / под ред. Н.В. Говоровой. – М.: Ин-т Европы РАН: Рус. сувенир, 2010. – 214 с. (Доклады Института Европы = Reports of the Institute of Europe / Учреждение Российской академии наук, Ин-т Европы РАН; № 259).
5. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке: пер. с англ. – М.: АСТ, 2006. – 220 с.
6. Ферова И.С. Промышленные кластеры и их роль в формировании региональной промышленной политики. Красноярск, 2005.

Бадараева Рената Васильевна, кандидат экономических наук, доцент ФГБОУ ВПО «Бурятский государственный университет», 670000, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а.

Badaraeva Renata Vasilevna, candidate of economic sciences, associate professor, Buryat State University. Address: 670000, Smolin str. 24a, Ulan-Ude, Republic of Buryatia.

УДК 338.8:338.24

© В.А. Рубан

Развитие региона на основе социально-экономического партнерства

В статье рассмотрены проблемы развития отраслей экономики на примере жилищно-коммунального хозяйства. Раскрыты подходы к инвестиционному развитию отрасли.

Ключевые слова: развитие, инвестиции, регулирование, эффективность, жилищно-коммунальное хозяйство.

V.A. Ruban

The development of region on the basis of socio-economic partnership

In the article the problems of the development of branches of economy on the example of housing and communal services have been considered. The approaches to investment development of the branch have been revealed.

Keywords: development, investments, regulation, efficiency, housing and communal services.

Изменения общественно-экономических отношений, произошедшие в 90-х гг. XX в., повлияли на экономическую систему в целом. Для этого была запущена часть экономических механизмов и перестроена система, что, как предполагалось, должно было бы привести к цепной реакции стратегических изменений экономики.

Рассмотрим некоторые примеры. Так, ключевой отраслью является жилищно-коммунальное хозяйство. Пока в данной отрасли не установятся четкие взаимоотношения в цепочке «производитель – покупатель», говорить о ее полном реформировании не приходится.

Подобные примеры есть практически во всех отраслях. Так, отсутствие системы непрерывного инновационно-инвестиционного развития делает ситуацию таковой, что невозможно говорить о

какой-либо конкурентоспособности промышленной продукции. Отсутствие системы ресурсосбережения и энергосбережения в частности, как части национальной политики, делает неконкурентоспособным промышленность в целом. В настоящий момент настало время для запуска экономических механизмов, регулирующих рыночные отношения во всех областях деятельности.

При становлении рыночного пространства в экономике России за базовую принята модель западной экономики, где каждая из отраслей в результате многолетнего развития заняла свое место и сформировались экономические механизмы государственного регулирования, определяющие степень рыночности и социальности отрасли.

Исходя из методов государственного регулирования и поддержки можно выделить ряд пока-

зателей, классифицирующих отрасль:

- степень воздействия рынка на отрасль;
- степень адаптации отрасли к рынку;
- степень близости отрасли к населению (социальности);
- степень приоритетности отрасли для государства [1].

В какой-то мере изменение рыночной позиции отрасли является стратегической целью реформ. Но в этом случае неверный выбор цели (рыночной позиции) может изменить место отрасли в социальной позиции. Обеспечение условий жизни населения и социальных нормативов является первичным по отношению к развитию экономики предприятий.

Основными признаками, характеризующими влияние государства на рыночную и социальную позицию отрасли, будут:

- доступность услуг для потребителя без поддержки государства;
- инвестиционная привлекательность и возможность инвестиционного развития.

Соответственно основными механизмами в отраслях будут:

- государственное регулирование;
- ценообразование;
- финансирование текущей деятельности;
- финансирование развития

Особенно интересен вопрос формирования механизмов в отраслях, еще не занявших устоявшиеся рыночную и социальную позиции, находящихся в состоянии переходной, транзитивной экономики.

Рассматривая отношения между потребителями и производителями в таких отраслях, можно отметить, что традиционно в них участвовало государство, обеспечивая доступность и объемы услуг. В данной статье социальные транзитивные отрасли рассматриваются на примере жилищно-коммунального хозяйства.

Основными проблемами социально-экономического развития регионов, формируемых под воздействием отрасли ЖКХ, являются:

- жилищные (недостаточное количество жилья, его крайне неравномерное распределение и несоответствие составу семей, низкий уровень обслуживания жилищного фонда);
- экологические (тревожное ухудшение условий очистки воды и сточной жидкости, утилизации твердых бытовых отходов, состояния водного бассейна);
- социальные (рост ставок и тарифов на опла-

ту жилищно-коммунальных услуг при их низком качестве в условиях падения реальных денежных доходов населения);

- экономические (падение производительности труда, низкий уровень использования производственных мощностей, острый дефицит собственных оборотных средств, неудовлетворительное техническое состояние предприятий ЖКХ и др.) [2].

Жилищно-коммунальное хозяйство, отражая возможности удовлетворения первичных потребностей населения, является в настоящее время базовой отраслью, определяющей цели и темпы экономического развития. Традиционная схема размещения производительных сил ориентирована на создание обслуживающей социальной инфраструктуры на территориях, являющихся местом проживания работающего населения, т.е. инфраструктура привязана к производству. Однако, с другой стороны, понятно, что инфраструктура может создать условия для организации производственной деятельности, например, бизнес-инкубаторы, технополисы, зоны свободного предпринимательства. В этом случае развитие ЖКХ в ряде других услуг будет первично для территории.

На сегодняшний день в системе жилищно-коммунального хозяйства остро ощущается нехватка инвестиционных ресурсов. Финансирование предприятий жилищно-коммунального хозяйства осуществляется по схеме «выживания», т.е. денежные средства поступают только на те мероприятия, без осуществления которых предприятия вообще не будут функционировать.

Очевидным выходом из данного положения является необходимость реорганизации инвестиционной деятельности в отрасли и выход на партнерские отношения между республикой, местным управлением, предприятиями и населением [3].

Проблемы ЖКХ заключаются, с одной стороны, в необходимости поддержания жилищных стандартов на общемировом уровне, а с другой – отсутствии источников финансирования этих стандартов. Население по традиции считает, что уже оплатило часть текущих затрат и инвестиционное развитие отрасли через налоги, и оплачивает непосредственными платежами оставшуюся часть затрат, причем чрезмерно больших. Предприятия ЖКХ, наращивая издержки, вынуждены апеллировать как к органам местного самоуправления, так и к населению об увеличении финансирования. При этом наблюдается тенденция к

увеличению затрат населения в структуре финансирования ЖКХ. Затратный механизм, раскрученный в отрасли, ставит всех участников процесса финансирования ЖКХ в противоречивую позицию по отношению к друг другу. Возникает парадоксальная ситуация – органы МСУ стремятся переложить на население часть обязанностей по обслуживанию жилищного фонда, следовательно, и финансированию данного обслуживания (возникновение ТОС, ТСЖ и других новых форм управления жилым фондом). Однако, передавая населению обязанности по финансированию отрасли, необходимо создать механизмы, стимулирующие реальное участие населения в данном процессе. Такими побудительными механизмами могут стать возможности контроля и управления инвестициями, их личностный характер, а также их коммерциализация [4].

Рассмотрим качество инвестиционных процессов на примере одной из проблемных, но в то же время и простых для анализа отраслей – ЖКХ. Простота анализа связана с тем, что в основном отрасль финансируется из бюджетных источников разного уровня. При этом суммы по заявляемым проектам и проектам, подтвержденным к финансированию, отличаются друг от друга. И это вызвано не отсутствием средств (что проявляется скорее на этапе финансирования принятых программ), а некачественностью предлагаемых проектов, которые не подтверждаются даже государственными и муниципальными экспертами.

В среднем выделяется не более 2/3 необходи-

мой (запрашиваемой районами) суммы денежных средств, причем неравномерно по районам республики. То есть не утверждается практически треть заявляемых ОМСУ сумм.

Рассматривая стратегии долгосрочного развития отрасли, можно сказать, что основным моментом является выделение приоритета общественной эффективности инвестиций. Отметим следующие направления инвестиций:

- 1) общественно необходимые – исходя из достижений требуемого уровня благосостояния общества и качества жизни;
- 2) отложенного спроса – перспективные инвестиции в долгосрочные проекты территориального развития;
- 3) прорывные – инвестиции в высокорентабельные и быстрокупаемые программы;
- 4) статуса – необходимые для обеспечения независимого целевого развития территорий;
- 5) поддержки – инвестиции в убыточные и экономически невыгодные программы для достижения других целей и косвенного социально-экономического эффекта;
- 6) баланса – для стабилизации положения при кризисных явлениях.

Определение конкретных инвестиционных проектов развития территории требует проведения тщательного экономического, финансового и социального анализа.

Литература

1. Беломестнов В.Г. Управление изменениями в социальных транзитивных отраслях. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2002.
2. Уточненная концепция реформирования жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации // Экологические системы. 2003. №9. URL:http://esco-ecosys.narod.ru/2003_9/art20.htm
3. Новая концепция реформы ЖКХ // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. Ч. 1. 2010. №6.
4. Беломестнов В.Г., Санжицыренова Р.К. Привлечение населения к инвестиционному процессу в ЖКХ // Местное самоуправление и гражданское общество: материалы всерос. обществ. дискуссии. – Н.Новгород: Изд-во Инст. экон. гор., 2002.

Рубан Владимир Алексеевич, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и кредит» Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления, тел. 83012211400. 670013, Улан-Удэ, а/я 8014, e-mail: fik@esstu.ru

Ruban Vladimir Alexeevich, candidate of economic sciences, associate professor, department of finance and the credit, East-Siberian State University of Technologies and Management, tel. 83012211400, e-mail: fik@esstu.ru

Определение эколого-экономического сценария распределения квот на загрязнение окружающей среды между предприятиями в Республике Бурятия методом анализа иерархий

Статья посвящена исследованию эколого-экономической задачи выбора сценария распределения квот на загрязнение окружающей среды между предприятиями в Республике Бурятия, решаемой методом анализа иерархий.

Ключевые слова: безопасное и рациональное природопользование, метод анализа иерархий, эколого-экономическая система.

A.M. Barlukov

The definition of ecologic and economic scenario of quotas distribution to the environment pollution between enterprises in the Republic of Buryatia using the method of hierarchy analysis

The article deals with the research of ecologic and economic problem of choosing the scenario of quotas distribution to the environment pollution between enterprises in the Republic of Buryatia using the method of hierarchy analysis.

Keywords: safe and rational environmental management, method of hierarchy analysis, ecologic and economic system.

Современные методы комплексного программно-целевого развития эколого-экономической системы должны охватывать всю совокупность элементов: методику системного подхода и анализа результатов исследования, организацию материальных, энергетических, трудовых и других ресурсов, максимальную информационную, техническую обеспеченность и т.д.

При прогнозировании и моделировании рационального природопользования сложности возникают из-за того, что не все эколого-экономические, социальные показатели имеют количественные выражения, а лишь качественную характеристику с низким уровнем доверительной вероятности. Поэтому при прогнозировании и оптимизации целесообразно использовать логическую последовательность с позиций системно-структурного подхода и программно-целевой направленности применения прикладного инструментария и методов решения новых актуальных задач природопользования [1].

Практика принятия эколого-экономических решений позволила очертить основные признаки таких задач: многоаспектность, необходимость одновременного учета при выборе альтернатив нескольких целевых ориентиров, необходимость оценки альтернатив с позиции достаточно широкого круга требований (критериев), принципиальная невозможность формирования условий реализации альтернатив, факторов, критериев и целей в количественном виде. К числу усложняющих обстоятельств относится наличие достаточ-

но большого числа лиц, принимающих решения. Указанные обстоятельства затрудняют использование уже ставших традиционными методов разрешения конфликтов.

В силу этого можно применить метод, содержащий алгоритмический подход с элементами субъективного структурирования задачи принятия решений – метод анализа иерархий, разработанный американским ученым Томасом Саати.

Такой метод является систематической процедурой для иерархического представления элементов, определяющих суть любой проблемы. Также состоит в декомпозиции проблемы на все более простые составляющие части (от цели до сравниваемых вариантов решения проблем или альтернатив) и дальнейшей обработке последовательности суждений лица, принимающего решение, по парным сравнениям. В результате может быть выражена относительная степень взаимодействия элементов в иерархии. Эти суждения затем выражаются численно. Метод анализа иерархий включает в себя процедуры синтеза множественных суждений, получения приоритетности критериев и нахождения альтернативных решений [2].

Таким образом, решение проблемы представляет собой процесс поэтапного установления приоритетов. На первом этапе выявляются наиболее важные элементы проблемы, на втором – наилучший способ проверки наблюдений, испытания и оценки элементов; следующими этапами могут быть выработка способа применения решений и оценка его качества. Весь процесс подвергается

проверке и переосмысливанию до тех пор, пока не будет уверенности, что процесс охватил все важные характеристики, необходимые для представления и решения проблемы [3].

Определим эколого-экономический сценарий распределения квот на загрязнение окружающей среды между предприятиями в Республике Буря-

тия, который в наибольшей степени удовлетворял бы целям субъектов иерархии, методом анализа иерархий.

На рис. 1 представлена иерархическая структура факторов, субъектов, критериев и альтернатив как цепь возможных влияний на распределение квот.

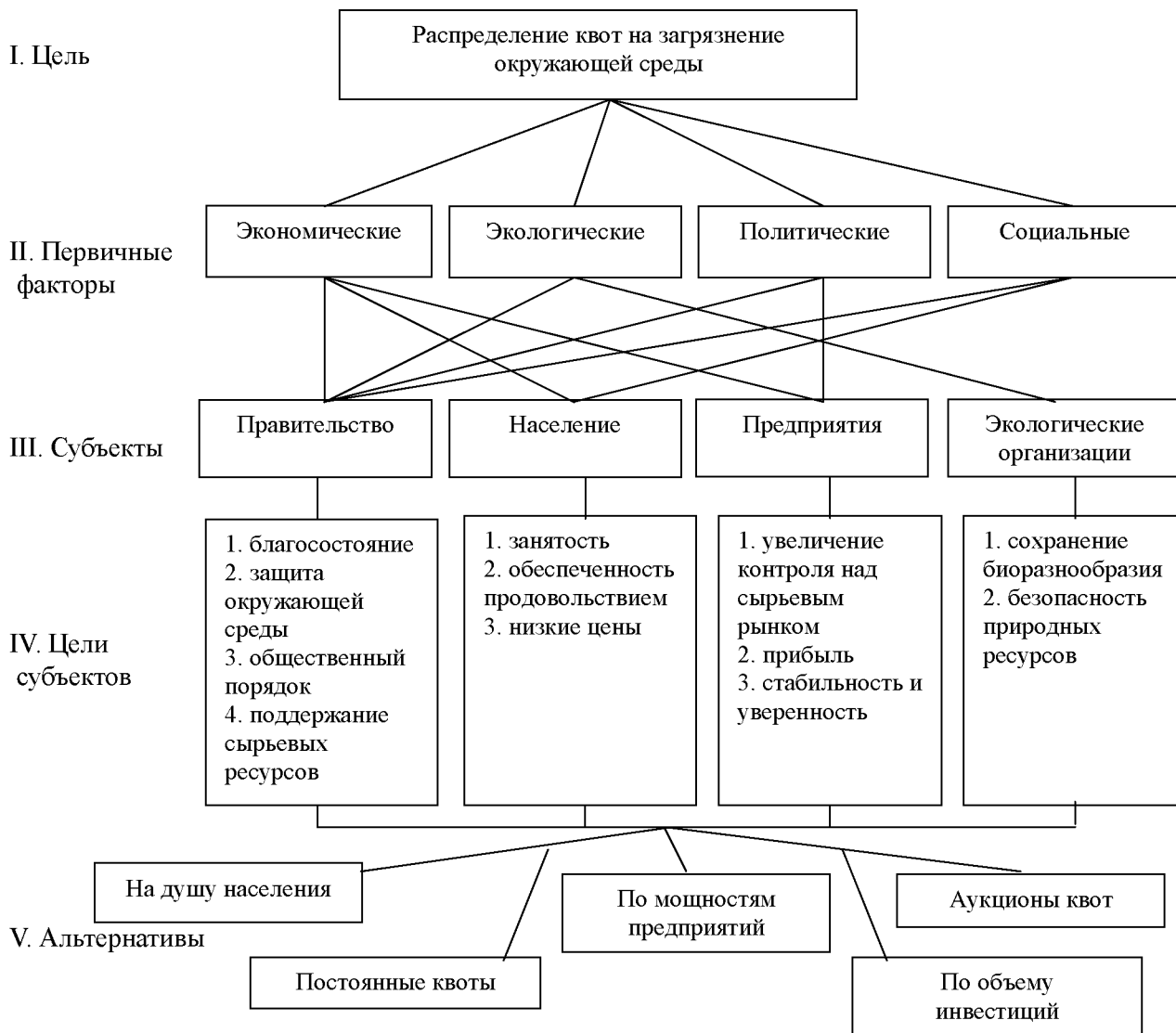


Рис. 1. Декомпозиция задачи распределения квот на загрязнение окружающей среды

В Республике Бурятия распределение квот на загрязнение окружающей среды, очевидно, может осуществляться альтернативными способами. Наиболее очевидными из таких способов являются пять альтернатив, изображенных на рис. 1:

- на душу населения – квоты распределяются пропорционально населению региона, зарегистрированному на конец предыдущего года;
- по мощностям предприятий – квоты рас-

пределяются пропорционально мощностям предприятий, зарегистрированным на конец предыдущего года;

- аукционы квот – проводятся аукционы, на которых распродаются квоты;
- постоянные квоты – квоты являются фиксированными из года в год;
- по объему инвестиций – квоты распреде-

ляются в соответствии с объемами инвестиций, направленных на восстановление окружающей среды и зарегистрированных на конец предыдущего года.

Субъекты на III уровне иерархии включают в себя следующие категории:

- лица, принимающие решения, – субъекты, непосредственно влияющие на процесс принятия

решения о распределении квот на загрязнение окружающей среды (правительство, предприятия, экологические организации);

- население – косвенно участвует в процессе принятия решения о распределении квот.

При обработке результатов были получены следующие собственные векторы матрицы парных сравнений экспертов (табл. 1):

Таблица 1

Выявление фактора, имеющего наибольшее воздействие на распределение квот

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
Экономический	0,58	0,50	0,31	0,06	0,32	0,36
Политический	0,12	0,07	0,06	0,15	0,56	0,18
Социальный	0,24	0,12	0,31	0,59	0,06	0,26
Экологический	0,06	0,31	0,31	0,21	0,06	0,20
Индекс согласованности	0,03	0,15	0,00	0,18	0,07	0,03

Из таблицы видно, что группа считает экономический фактор доминирующим над всеми остальными факторами по степени воздействия на распределение квот на загрязнение окружающей среды.

Теперь каждая пара субъектов на уровне III сравнивается по степени воздействия на факторы уровня II. Очевидно, имеются четыре матрицы доминирования (табл. 2).

Таблица 2

Ранжирование субъектов по степени влияния на экономику

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
Правительство	0,12	0,52	0,34	0,63	0,63	0,43
Население	0,26	0,23	0,10	0,07	0,07	0,14
Предприятия	0,56	0,18	0,46	0,26	0,24	0,35
Экологические организации	0,06	0,08	0,10	0,04	0,07	0,07
Индекс согласованности	0,04	0,04	0,15	0,18	0,10	0,01

Из табл. 2 видно, что наибольшее влияние на экономику, по мнению группы, оказывают правительство (0,43) и предприятия (0,35).

Таблица 3

Ранжирование субъектов по степени влияния на политику

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
Правительство	0,62	0,64	0,62	0,63	0,70	0,67
Население	0,17	0,25	0,12	0,08	0,05	0,12
Предприятия	0,05	0,05	0,16	0,11	0,12	0,09
Экологические организации	0,17	0,05	0,09	0,18	0,12	0,12
Индекс согласованности	0,07	0,12	0,04	0,03	0,04	0,00

Согласно табл. 3, на политическую ситуацию в регионе оказывает влияние практически только правительство (0,67), затем население и экологические организации (по 0,12).

Таблица 4

Ранжирование субъектов по степени влияния на социальную ситуацию

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
Правительство	0,14	0,14	0,39	0,55	0,62	0,35
Население	0,57	0,57	0,39	0,25	0,17	0,41
Предприятия	0,24	0,24	0,07	0,06	0,17	0,15
Экологические организации	0,06	0,06	0,15	0,14	0,05	0,09
Индекс согласованности	0,13	0,13	0,01	0,16	0,07	0,03

Из табл. 4 видно, что при оценке влияния на социальную ситуацию предпочтения группы были отданы населению (0,41) и правительству (0,35).

Таблица 5

Ранжирование субъектов по степени влияния на экологическую ситуацию

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
Правительство	0,07	0,08	0,18	0,25	0,42	0,20
Население	0,21	0,46	0,18	0,10	0,42	0,30
Предприятия	0,31	0,32	0,41	0,04	0,10	0,22
Экологические организации	0,41	0,14	0,24	0,60	0,05	0,27
Индекс согласованности	0,05	0,10	0,16	0,17	0,02	0,01

Согласно табл. 5, на экологическую ситуацию оказывают равномерное влияние все субъекты. Наблюдается небольшое различие: правительство (0,20), население (0,30), предприятия (0,22) и экологические организации (0,27).

Цели каждого из четырех субъектов сравниваются, в результате выводится собственный вектор, который, по существу, отражает упорядочение и веса целей.

Таблица 6

Ранжирование целей правительства

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
Благополучие	0,37	0,25	0,56	0,18	0,17	0,31
Защита окружающей среды	0,08	0,25	0,12	0,12	0,17	0,15
Общественный порядок	0,46	0,25	0,12	0,54	0,50	0,36
Поддержание сырьевых ресурсов	0,10	0,25	0,20	0,16	0,17	0,18
Индекс согласованности	0,02	0,00	0,08	0,09	0,00	0,01

Из табл. 6 видно, что общественный порядок (0,36) и благосостояние (0,31) являются более важными целями для правительства, чем защита окружающей среды (0,15) и поддержание сырьевых ресурсов (0,18).

Таблица 7

Ранжирование целей населения

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
Занятость	0,10	0,11	0,14	0,43	0,14	0,18
Обеспеченность продовольствием	0,20	0,48	0,58	0,43	0,71	0,51
Низкие цены	0,70	0,41	0,28	0,14	0,14	0,32
Индекс согласованности	0,08	0,02	0,07	0,00	0,00	0,00

Согласно табл. 7, для населения наиболее важной целью является обеспеченность продовольствием (0,51). Вместе с низкими ценами (0,32) они составляют долю, равную 0,83.

Таблица 8

Ранжирование целей предприятий

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
Контроль над сырьевым рынком	0,14	0,22	0,14	0,20	0,45	0,23
Прибыль	0,28	0,32	0,58	0,60	0,45	0,47
Стабильность и уверенность	0,58	0,46	0,28	0,20	0,09	0,30
Индекс согласованности	0,08	0,07	0,07	0,00	0,00	0,00

Из табл. 8 видно, что контроль над сырьевым рынком не является доминирующей целью для предприятий (0,23). В то же время прибыль (0,47) для них наиболее желательна.

Таблица 9

Ранжирование целей экологических организаций

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
Сохранение биоразнообразия	0,75	0,50	0,25	0,50	0,25	0,45
Безопасность природных ресурсов	0,25	0,50	0,75	0,50	0,75	0,55
Индекс согласованности	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Согласно табл. 9, сохранение биоразнообразия (0,45) и безопасность природных ресурсов (0,55) практически равноценны для экологических организаций.

Следующим этапом является нахождение степени важности субъектов относительно факторов, влияющих на распределение квот на загрязнение окружающей среды. Для такой оценки необходимо умножить справа матрицу собственных векторов субъектов относительно каждого фактора уровня III

на собственный вектор, который получен для уровня II:

$$\begin{pmatrix} 0,43 & 0,67 & 0,35 & 0,20 \\ 0,14 & 0,12 & 0,41 & 0,30 \\ 0,35 & 0,09 & 0,15 & 0,22 \\ 0,17 & 0,12 & 0,09 & 0,27 \end{pmatrix} \times \begin{pmatrix} 0,36 \\ 0,18 \\ 0,26 \\ 0,20 \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} 0,41 \\ 0,24 \\ 0,23 \\ 0,12 \end{pmatrix} \begin{matrix} \text{правительство} \\ \text{население} \\ \text{предприятия} \\ \text{экологические организации} \end{matrix}$$

Теперь необходимо проранжировать цели четырех субъектов – правительства, населения, предприятий и экологических организаций. Для этого необходимо умножить собственный вектор целей на соответствующий вес субъекта.

Для правительства:

$$0,41 \times \begin{pmatrix} 0,31 \\ 0,15 \\ 0,36 \\ 0,18 \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} 0,13 \\ 0,06 \\ 0,15 \\ 0,07 \end{pmatrix} \begin{matrix} \text{благосостояние} \\ \text{защита окружающей среды} \\ \text{общественный порядок} \\ \text{поддержание сырьевых ресурсов} \end{matrix}$$

Для населения:

$$0,24 \times \begin{pmatrix} 0,18 \\ 0,51 \\ 0,32 \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} 0,04 \\ 0,12 \\ 0,08 \end{pmatrix} \begin{matrix} \text{занятость} \\ \text{обеспеченность продовольствием} \\ \text{низкие цены} \end{matrix}$$

Для предприятий:

$$0,23 \times \begin{pmatrix} 0,23 \\ 0,47 \\ 0,30 \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} 0,05 \\ 0,11 \\ 0,07 \end{pmatrix} \begin{matrix} \text{увеличение контроля над сырьевым рынком} \\ \text{прибыль} \\ \text{стабильность, уверенность} \end{matrix}$$

Для экологических организаций:

$$0,12 \times \begin{pmatrix} 0,23 \\ 0,47 \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} 0,03 \\ 0,06 \end{pmatrix} \begin{matrix} \text{сохранение биоразнообразия} \\ \text{безопасность природных ресурсов} \end{matrix}$$

Вектор приоритетов:

$$\begin{pmatrix} 0,134 \\ 0,062 \\ 0,155 \\ 0,072 \\ 0,041 \\ 0,124 \\ 0,082 \\ 0,052 \\ 0,113 \\ 0,072 \\ 0,032 \\ 0,062 \end{pmatrix} \begin{matrix} \text{благосостояние} \\ \text{защита окружающей среды} \\ \text{общественный порядок} \\ \text{поддержание сырьевых ресурсов} \\ \text{занятость} \\ \text{обеспеченность продовольствием} \\ \text{низкие цены} \\ \text{увеличение контроля над сырьевым рынком} \\ \text{прибыль} \\ \text{стабильность, уверенность} \\ \text{сохранение биоразнообразия} \\ \text{безопасность природных ресурсов} \end{matrix}$$

Этот вектор применяется для определения весов сценариев.

Последний этап, который необходим для определения весов сценариев, – построение матриц доминирования относительно каждой цели для пяти сценариев.

Таблица 10

Ранжирование сценариев по степени влияния на благосостояние региона

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
На душу населения	0,18	0,11	0,25	0,09	0,38	0,21
Постоянные квоты	0,12	0,05	0,06	0,14	0,07	0,10
По мощностям предприятий	0,31	0,17	0,07	0,14	0,16	0,18
Аукционы квот	0,05	0,57	0,48	0,34	0,31	0,32
По объему инвестиций	0,35	0,09	0,13	0,28	0,07	0,18
Индекс согласованности	0,10	0,20	0,19	0,11	0,04	0,03

Согласно табл. 10, на благосостояние региона в наибольшей степени влияют аукционы квот (0,32), а в наименьшей – постоянные квоты (0,10).

В то же время, как видно из табл. 11, на защиту окружающей среды, прежде всего, влияют объемы инвестиционных вложений (0,35), достаточно сильно – аукционы квот (0,24).

На общественный порядок, согласно табл. 12, постоянные квоты (0,25) и объемы инвестиционных вложений (0,24) оказывают приблизительно одинаковое влияние.

Таблица 11

Ранжирование сценариев по степени влияния на защиту окружающей среды

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
На душу населения	0,05	0,07	0,17	0,39	0,07	0,13
Постоянные квоты	0,08	0,14	0,11	0,10	0,07	0,12
По мощностям предприятий	0,16	0,38	0,07	0,06	0,19	0,16
Аукционы квот	0,18	0,07	0,54	0,22	0,19	0,24
По объему инвестиций	0,53	0,33	0,11	0,22	0,48	0,35
Индекс согласованности	0,12	0,18	0,07	0,10	0,01	0,02

Таблица 12

Ранжирование сценариев по степени влияния на общественный порядок

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
На душу населения	0,13	0,20	0,24	0,09	0,14	0,17
Постоянные квоты	0,40	0,20	0,06	0,35	0,35	0,25
По мощностям предприятий	0,13	0,20	0,06	0,15	0,12	0,14
Аукционы квот	0,07	0,20	0,51	0,18	0,12	0,19
По объему инвестиций	0,26	0,20	0,13	0,23	0,28	0,24
Индекс согласованности	0,10	0,00	0,14	0,19	0,18	0,02

Таблица 13

Ранжирование сценариев по степени влияния на поддержание сырьевых ресурсов региона

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
На душу населения	0,05	0,35	0,26	0,48	0,14	0,24
Постоянные квоты	0,09	0,18	0,04	0,07	0,28	0,13
По мощностям предприятий	0,16	0,23	0,07	0,07	0,12	0,14
Аукционы квот	0,33	0,09	0,50	0,16	0,12	0,23
По объему инвестиций	0,37	0,15	0,13	0,23	0,35	0,27
Индекс согласованности	0,04	0,13	0,18	0,12	0,09	0,02

Для поддержания сырьевых ресурсов наиболее эффективными являются альтернативы распределения квот согласно инвестиционным вложениям (0,27), численности населения региона (0,24) и проведенным аукционам квот (0,23) (табл. 13).

На занятость населения, как видно из табл. 14, в наибольшей степени влияют мощности предприятий (0,34), а в наименьшей – объемы инвестиционных вложений (0,13).

Значительную долю влияния на обеспеченность продовольствием населения занимает распределение квот соответственно численности жителей региона (0,45) (табл. 15).

Различие между силой влияния альтернативных вариантов распределения квот на формирование низких цен для населения незначительно: наибольшая доля у постоянных квот (0,25), а наименьшая – у объемов инвестиций (0,17) (табл. 16).

Таблица 14

Ранжирование сценариев по степени влияния на занятость населения

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
На душу населения	0,09	0,23	0,43	0,06	0,33	0,21
Постоянные квоты	0,07	0,43	0,05	0,24	0,09	0,15
По мощностям предприятий	0,46	0,16	0,22	0,30	0,41	0,34
Аукционы квот	0,24	0,12	0,18	0,22	0,08	0,18
По объему инвестиций	0,13	0,06	0,13	0,18	0,09	0,13
Индекс согласованности	0,05	0,13	0,12	0,12	0,01	0,00

Таблица 15

Ранжирование сценариев по степени влияния на обеспеченность продовольствием

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
На душу населения	0,46	0,45	0,26	0,45	0,37	0,45
Постоянные квоты	0,12	0,07	0,05	0,21	0,16	0,12
По мощностям предприятий	0,28	0,04	0,09	0,14	0,33	0,15
Аукционы квот	0,05	0,18	0,45	0,10	0,07	0,14
По объему инвестиций	0,09	0,27	0,15	0,11	0,07	0,14
Индекс согласованности	0,12	0,19	0,08	0,04	0,03	0,01

Таблица 16

Ранжирование сценариев по степени влияния на установление низких цен для населения

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
На душу населения	0,20	0,12	0,21	0,18	0,16	0,20
Постоянные квоты	0,23	0,43	0,06	0,18	0,42	0,25
По мощностям предприятий	0,35	0,18	0,09	0,09	0,27	0,20
Аукционы квот	0,04	0,14	0,49	0,35	0,07	0,18
По объему инвестиций	0,18	0,13	0,15	0,18	0,08	0,17
Индекс согласованности	0,15	0,05	0,13	0,15	0,09	0,01

Таблица 17

Ранжирование сценариев по степени влияния на увеличение контроля над сырьевым рынком предприятиями

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
На душу населения	0,09	0,05	0,23	0,05	0,07	0,11
Постоянные квоты	0,05	0,54	0,06	0,05	0,04	0,10
По мощностям предприятий	0,29	0,21	0,09	0,21	0,53	0,28
Аукционы квот	0,15	0,13	0,49	0,47	0,17	0,30
По объему инвестиций	0,41	0,07	0,14	0,22	0,19	0,22
Индекс согласованности	0,12	0,11	0,08	0,13	0,04	0,01

Наибольшее влияние на увеличение контроля над сырьевым рынком предприятиями оказывают проводимые аукционы квот (0,30), в немного меньшей степени – мощности предприятий (0,28) (табл. 17).

Таблица 18

Ранжирование сценариев по степени влияния на прибыль предприятий

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
На душу населения	0,09	0,51	0,04	0,05	0,05	0,10
Постоянные квоты	0,15	0,04	0,06	0,08	0,05	0,08
По мощностям предприятий	0,39	0,16	0,18	0,25	0,52	0,32
Аукционы квот	0,05	0,12	0,47	0,24	0,13	0,18
По объему инвестиций	0,32	0,16	0,24	0,38	0,25	0,31
Индекс согласованности	0,08	0,11	0,11	0,17	0,05	0,03

На прибыль предприятий в наибольшей степени влияют их мощность (0,32) и объемы инвестиционных вложений (0,31) (табл. 18).

Таблица 19

Ранжирование сценариев по степени влияния на стабильность и уверенность предприятий

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
На душу населения	0,22	0,17	0,07	0,05	0,08	0,12
Постоянные квоты	0,45	0,26	0,11	0,29	0,14	0,26
По мощностям предприятий	0,16	0,40	0,17	0,15	0,49	0,28

Аукционы квот	0,04	0,09	0,40	0,21	0,04	0,12
По объему инвестиций	0,14	0,09	0,26	0,29	0,24	0,22
Индекс согласованности	0,11	0,10	0,13	0,22	0,08	0,04

Предприятия стабильны и уверены при распределении квот соответственно величине их мощности (0,28) и постоянно (0,26) (табл. 19).

На сохранение биоразнообразия приблизительно равное влияние оказывают три альтернативы распределения квот: проводимые аукционы квот (0,25), согласно инвестиционным вложениям (0,24) и на душу населения (0,23) (табл. 20).

Из табл. 21 видно, что сильнее всего на безопасность природной среды влияют распределение квот согласно инвестиционным вложениям (0,25) и проводимые аукционы квот (0,24).

Таблица 20

Ранжирование сценариев по степени влияния на сохранение биоразнообразия

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
На душу населения	0,08	0,35	0,24	0,53	0,06	0,23
Постоянные квоты	0,08	0,18	0,05	0,20	0,26	0,16
По мощностям предприятий	0,15	0,15	0,07	0,05	0,07	0,11
Аукционы квот	0,31	0,23	0,51	0,11	0,09	0,25
По объему инвестиций	0,38	0,09	0,13	0,11	0,52	0,24
Индекс согласованности	0,07	0,19	0,16	0,10	0,08	0,01

Таблица 21

Ранжирование сценариев по степени влияния на безопасность природной среды

	Эксперт 1	Эксперт 2	Эксперт 3	Эксперт 4	Эксперт 5	Собственный вектор группы
На душу населения	0,05	0,27	0,20	0,53	0,09	0,21
Постоянные квоты	0,12	0,27	0,05	0,20	0,09	0,16
По мощностям предприятий	0,10	0,27	0,08	0,05	0,13	0,14
Аукционы квот	0,23	0,09	0,53	0,11	0,20	0,24
По объему инвестиций	0,50	0,09	0,13	0,11	0,48	0,25
Индекс согласованности	0,11	0,00	0,13	0,10	0,14	0,01

Для определения весов сценариев умножим матрицу только что полученных собственных векторов сценариев на вектор весов критериев

(благополучие, защита окружающей среды, общественный порядок, поддержание сырьевых ресурсов, занятость и др.). В результате получаем веса сценариев:

0,207	<i>на</i>	<i>душу</i>	<i>населения</i>
0,158	<i>постоянные</i>	<i>квоты</i>	
0,198	<i>по</i>	<i>мощностям</i>	<i>предприятий</i>
0,211	<i>аукционы</i>	<i>квот</i>	
0,225	<i>по</i>	<i>объему</i>	<i>инвестиций</i>

Таким образом, пятый сценарий имеет наибольший вес – 0,225. Этот результат означает, что группа отдает предпочтение этому сценарию. Значит, в год проведения опроса необходимо принять следующее решение о распределении квот на за-

грязнение окружающей среды между предприятиями в Республике Бурятия. Квоты необходимо распределить пропорционально суммарному объему инвестиций, направленных на восстановление и развитие окружающей среды в республике.

Литература

1. Бешелев С.Д., Гурвич Ф.Г. Математико-статистические методы экспертных оценок. – М.: Статистика, 1980. – 263 с.
2. Саати Т.Л. Принятие решений: метод анализа иерархий. – М.: Радио и связь, 1993. – 320 с.
3. Дэвид Г. Метод парных сравнений. – М.: Статистика, 1978. – 144 с.

Барлуков Александр Михайлович, аспирант кафедры экономики Бурятского государственного университета. 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а, тел.: 8(301-2)21-35-06, e-mail: barlukov88@mail.ru
Barlukov Aleksandr Mikhailovich, postgraduate student, department of economics, Buryat State University. 670000, Ulan-Ude, Smolin str. 24a, tel. 8(301-2)21-35-06, e-mail: barlukov88@mail.ru

УДК 338.436.33

© А.А. Власевский

Состояние и направления развития рынка картофеля в региональной системе АПК

В статье дан анализ тенденций и проблем в формировании и развитии рынка картофеля в АПК Забайкальского края как региональной агропродуктовой системы. На основе обобщения динамики внутреннего производства и потока импорта картофеля определены перспективные направления и меры государственного регулирования рынка по критерию полного самообеспечения потребностей населения края.

Ключевые слова: *региональная система АПК, региональный рынок картофеля, государственное регулирование рынка АПК.*

A.A. Vlasovski

Condition and directions of the development of potato market in the regional system of agrarian and industrial complex

In the article the analysis of tendencies and problems in formation and development of the potato market has been carried out in agrarian and industrial complex of Transbaikalian territory as regional agrofood system. On the basis of generalisation the dynamics of internal manufacture and a flow of potato import, the perspective directions and measures of the market state regulations have been defined according the criterium of full self-provision of requirements of the territory population.

Keywords: *regional system of agrarian and industrial complex, regional potato market, state regulations of agrarian and industrial complex.*

В наши дни развитие сельского хозяйства России сопряжено с рядом проблем, носящих гло-

бальный (системный) характер, решение которых невозможно путем простого внесения изменений

в отдельные аспекты и некоторые элементы существующей модели АПК. Требуется коренное изменение самой модели управления национальным АПК в целом и сельским хозяйством в отдельности. По мнению автора, должно произойти углубление специализации сельского хозяйства, что обеспечило бы полное использование региональных природных ресурсов и разработку стратегических направлений развития каждого ресурсного рынка в системе единого АПК, а также создание интегрированных структур, содействующих материально-техническому снабжению и сбыту сельскохозяйственной продукции любых сельскохозяйственных товаропроизводителей.

По оценке многих ученых и практиков, отсутствие на государственном уровне политики содействия углублению специализации сельского хозяйства регионов становится предпосылкой появления множества проблем, мультипликативно отражающихся и в смежных отраслях и сферах экономики. Так, по оценке В.В. Тульчеева «основными причинами возрастающего импорта продовольствия являются недостаточная зональная специализация в производстве продовольствия, большие издержки на всем пути движения продукции от производителя до потребителя» [1].

Структурно АПК включает такие ресурсные рынки, как рынок зерна, молока и молокопродуктов, мяса и мясопродуктов, овощей и других продовольственных товаров. Одним из важнейших ресурсных рынков, занимающих большую долю в системе единого АПК, является рынок картофеля.

Картофель – важный элемент сбалансированного, здорового питания человека, для населения России практически второй хлеб. Являясь незаменимым продуктом питания, картофель представляет собой важный источник витамина С (аскорбиновая кислота). Кроме того, в картофеле содержатся витамины В1 (тиамин), В2 (рибофлавин), РР (никотиновая кислота), В6 (пиридоксин), а также каротин, который в организме человека и животных превращается в витамин А. Из этого продукта можно приготовить около 300 различных кулинарных блюд. Рекомендуемая суточная норма потребления картофеля – 300-400 г. Выра-

щиванием картофеля занимаются более чем в 120 странах мира. Все это подчеркивает высокую значимость изучения проблем и разработки стратегических направлений развития рынка картофеля в России в целом и его регионах в отдельности.

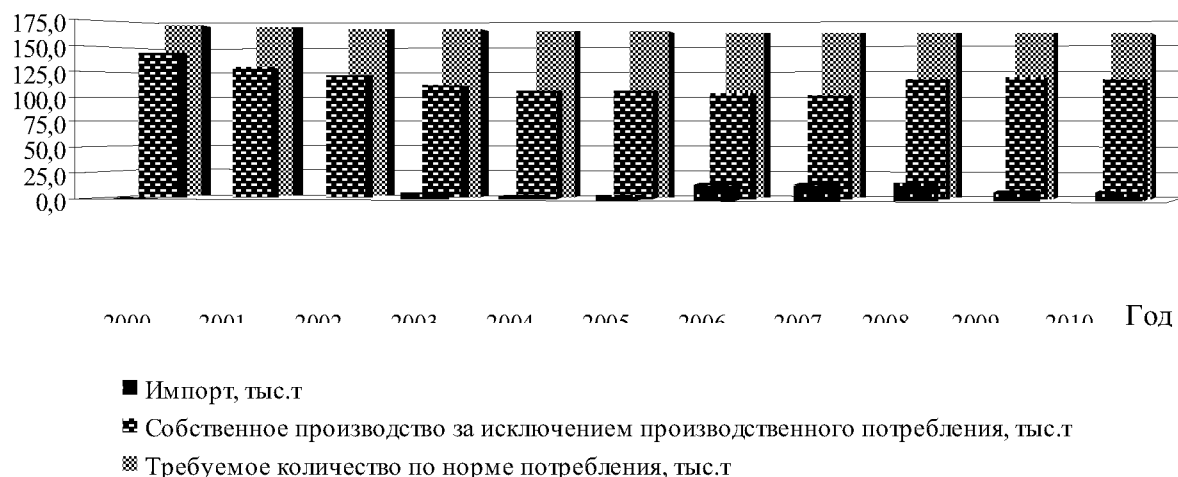
Картофелеводство в нашей стране до 90-х гг. осуществлялось на основе интенсивно-экстенсивных методов ведения хозяйства – повышение уровня механизации технологических процессов, применение средств химизации, увеличение площади мелиоративных земель. Рост объемов производства картофеля сменился ощутимым спадом после перестройки и распада СССР. В числе определяющих факторов стагнирующих тенденций можно назвать деструктивные последствия рыночного реформирования АПК, что способствовало разрушению единого экономического пространства агропродуктовой системы, некорректно проведенной приватизации собственности, диспаритету цен и другим негативным последствиям. Особенно остро названные и другие проблемы в формировании и развитии рынка картофеля проявились в проблемных регионах, к числу которых относится Забайкальский край, где низкая платежеспособность основной массы населения в сочетании с невысокими ценами на картофель способствовала увеличению его потребления в расчете на душу населения.

Рынок картофеля Забайкальского края, являясь неотъемлемой частью региональной системы АПК, начиная с постперестроечного периода, развивается стихийно, что негативно отражается на эффективности функционирования отрасли картофелеводства. Так, в последнее десятилетие для Забайкальского края характерна неустойчивая динамика внутреннего производства картофеля. В период с 2000 по 2005 г. отмечались устойчивая тенденция снижения внутреннего производства и рост импорта картофеля. Самыми сложными годами для сельскохозяйственных товаропроизводителей Забайкальского края стали 2005-2007 гг., когда наблюдались плохие климатические условия и дефицит источников финансирования для хозяйственной деятельности и семеноводства (диагр. 1).

Диаграмма 1

Производство и потребление картофеля в Забайкальском крае

Тыс. т



На некоторые положительные сдвиги в динамике развития регионального рынка картофеля повлияла реализация «Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы», что способствовало небольшому импортозамещению и незначительному росту внутреннего производства. Так, начиная с 2008 г. возросло производство

картофеля в сельскохозяйственных организациях и в крестьянских (фермерских) хозяйствах в сравнении с 2006-2007 гг. Однако в основном занимались производством картофеля в Забайкальском крае личные подсобные хозяйства, которые практически не имеют поддержки со стороны государства. Так, в динамике рассматриваемого периода на долю личных подсобных хозяйств приходится 95-97% валового сбора (табл. 1).

Таблица 1

Структура производства картофеля по категориям хозяйств (% от общего объема производства в хозяйствах всех категорий)

Категория хозяйства	Годы										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Сельскохозяйственные организации	4,5	4,3	3,2	2,4	2,3	2,4	1,4	1,4	2,2	1,9	2,0
Хозяйства населения	94,2	94,5	95,3	96,0	96,1	95,3	96,1	97,0	95,3	95,7	96,3
Крестьянские (фермерские) хозяйства	1,3	1,2	1,5	1,6	1,6	2,3	2,5	1,6	2,5	2,4	1,7

Следует отметить, что неразвитость рыночной инфраструктуры и плохая информированность личных подсобных хозяйств о тенденциях развития картофелеводства зачастую приводят к падению товарности и заниженной доли реализации по организованным каналам сбыта, неоправданно большому числу посредников и росту цен

на картофель.

В Забайкальском крае, как и в целом по России, в торговом (коммерческом) обороте находится в лучшем случае около 20-25% выращенного урожая картофеля. Остальная его часть, производимая личными подсобными хозяйствами населения, идет, как правило, на их собственное потре-

бление. Сравнительно меньшая часть валового сбора картофеля направляется на семенные цели и на корм скоту, переработку клубней на спирт, крахмал, а также выработку картофелепродуктов (сухого картофельного пюре, быстрозаморожен-

ных продуктов, хрустящего картофеля, картофельных крекеров) и сухого картофеля.

Объем валового сбора картофеля в последние годы (с 2007 г.) растет, общий прирост составил более 26% (табл. 2).

Таблица 2

Динамика валового сбора картофеля по категориям хозяйств, тыс. т

Категория хозяйства	Годы										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Всего, в хозяйствах всех категорий	210,8	186,4	168,1	147,3	135,6	145,0	141,7	141,2	164,9	173,2	178,3
Хозяйства населения	198,6	176,0	160,2	141,5	130,3	138,1	136,2	136,9	157,2	165,7	171,7
Крестьянские (фермерские) хозяйства	2,7	2,3	2,6	2,3	2,1	3,3	3,6	2,3	4,1	4,2	3,1
Сельскохозяйственные организации	9,5	8,1	5,3	3,5	3,2	3,6	1,9	2	3,6	3,3	3,5

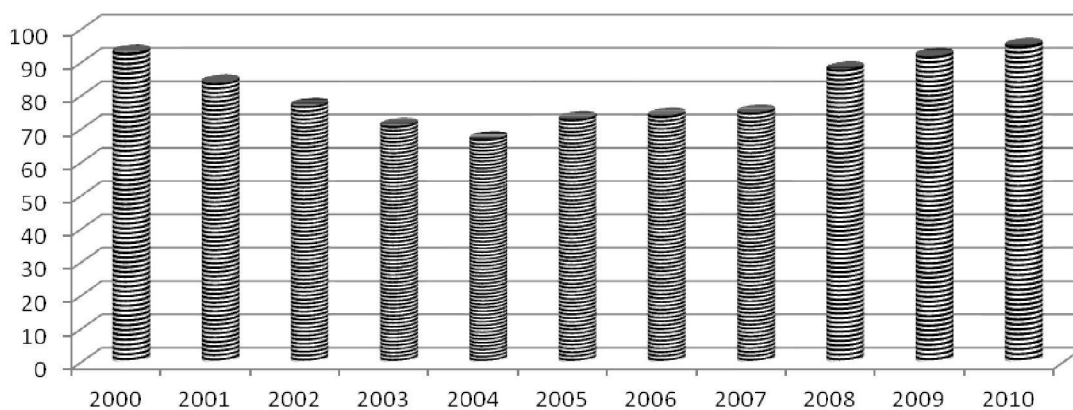
Отличительной особенностью картофелеводства в Забайкальском крае является ориентация на внутренний рынок, местный картофель практически не представлен на международном рынке.

Также наблюдается средняя урожайность, практически соответствующая среднему по СФО значению (диагр. 2).

Диаграмма 2

Динамика урожайности картофеля в хозяйствах всех категорий

Урожайность, ц/га

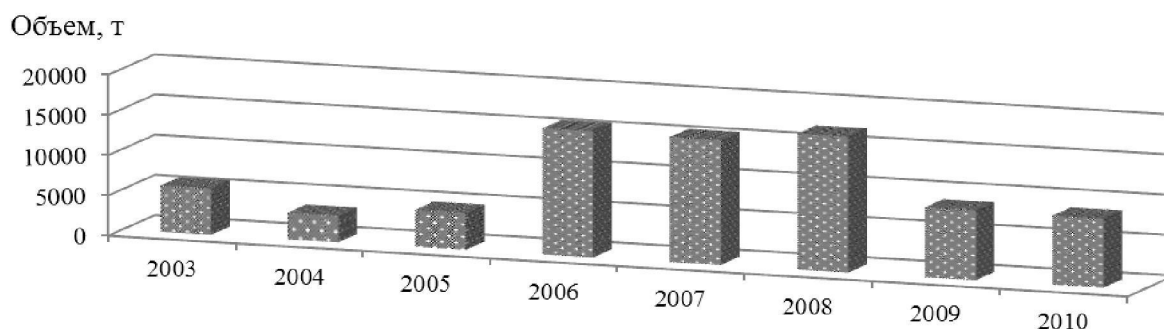


Как показано диаграмме 2 было характерно, снижение урожайности картофеля в период падения объемов внутреннего производства (2004-

2007), что компенсировалось за счет ввоза его из других регионов и соседних стран (главным образом из Китая, диагр. 3).

Диаграмма 3

Импорт картофеля из КНР в Забайкальский край



Баланс ресурсов по картофелю и его использованию показан в табл. 3, что свидетельствует о некотором увеличении импорта именно в период 2004-2007 гг. Следует подчеркнуть, что в наши дни нет возможности полностью обеспечить потребности населения в продовольственном карто-

феле по научно обоснованным нормам питания. Согласно требованиям Доктрины продовольственной безопасности РФ, отечественное производство картофеля должно составлять не менее 95% от требуемого количества.

Таблица 3

Ресурсы и использование картофеля, тыс. т

Показатель	Годы										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ресурсы											
Запасы в начале года	110,2	101,5	87,6	79,6	72,0	64,8	66,1	65,7	74,6	97,8	128,7
Производство	230,7	186,4	168,1	147,3	135,6	145,0	141,7	141,2	164,9	173,2	178,3
Ввоз, включая импорт	10,1	9,7	22,0	34,7	25,5	21,4	26,7	33,5	53,3	53,4	53,3
Итого ресурсов	351,0	297,6	277,7	261,6	233,1	231,2	234,5	240,4	292,8	324,4	360,3
Использование											
Производственное потребление	95,0	80,6	76,6	79,0	62,9	58,9	65,0	64,3	77,3	77,8	82,1
Потери	1,7	1,2	0,9	0,4	0,5	0,3	0,3	0,2	0,4	0,4	0,4
Вывоз, включая экспорт	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Личное потребление	143,2	128,2	120,6	110,2	104,9	105,9	103,5	101,3	117,3	117,5	116,3
Запасы на конец года	111,1	87,6	79,6	72,0	64,8	66,1	65,7	74,6	97,8	128,7	161,5

В настоящее время прилавки продовольственных магазинов и других точек реализации в значительной степени заполнены импортным картофелем. К сожалению, в первые годы реформ, когда решалась острейшая проблема преодоления товарного дефицита и насыщение рынка картофеля, делалась ставка на импорт, что было опасной

и очень грубой ошибкой.

Импортные продукты, реализуемые в нашей стране, далеко не всегда лучшего качества и во многих случаях остаются вне контроля. Ясно, что пока нельзя отказаться от импорта определенного количества продукции. В связи с этим необходимо усилить таможенный и экологический контроль

над ввозимыми в страну продуктами.

Кроме того, низкая покупательская способность вынуждает большинство социальных групп заниматься самообеспечением продовольствия, развитием дачного производства, которое можно сравнить с патриархальным хозяйствованием. Значительная часть населения интуитивно учитывает особенности природно-климатических условий, выращивает картофель, наиболее подходящий для местности, при этом использует имеющийся в наличии посадочный материал.

Хотя основными поставщиками картофеля в Забайкальском крае остаются личные подсобные хозяйства, реализация произведенной ими продукции сопряжена с рядом трудностей. К числу проблем, ограничивающих сбыт их продукции, следует отнести неразвитость рыночной инфра-

структуры, недоступность прямой реализации непосредственно производителями картофеля, недостаток опыта и знаний для формирования «справедливой цены» сельскохозяйственной продукции и другие. Учитывая вышеназванное, в наши дни в структуре объема реализации картофеля наибольший удельный вес занимают сельскохозяйственные организации, хотя их доля в валовом сборе картофеля минимальная.

Основными каналами реализации картофеля у сельскохозяйственных организаций являются бюджетные учреждения, осуществляющие закупки для государственных и муниципальных нужд, за исключением 2002-2006 гг., когда снижение расходной части бюджета отрицательно повлияло на объем приобретения картофеля (рис. 4).

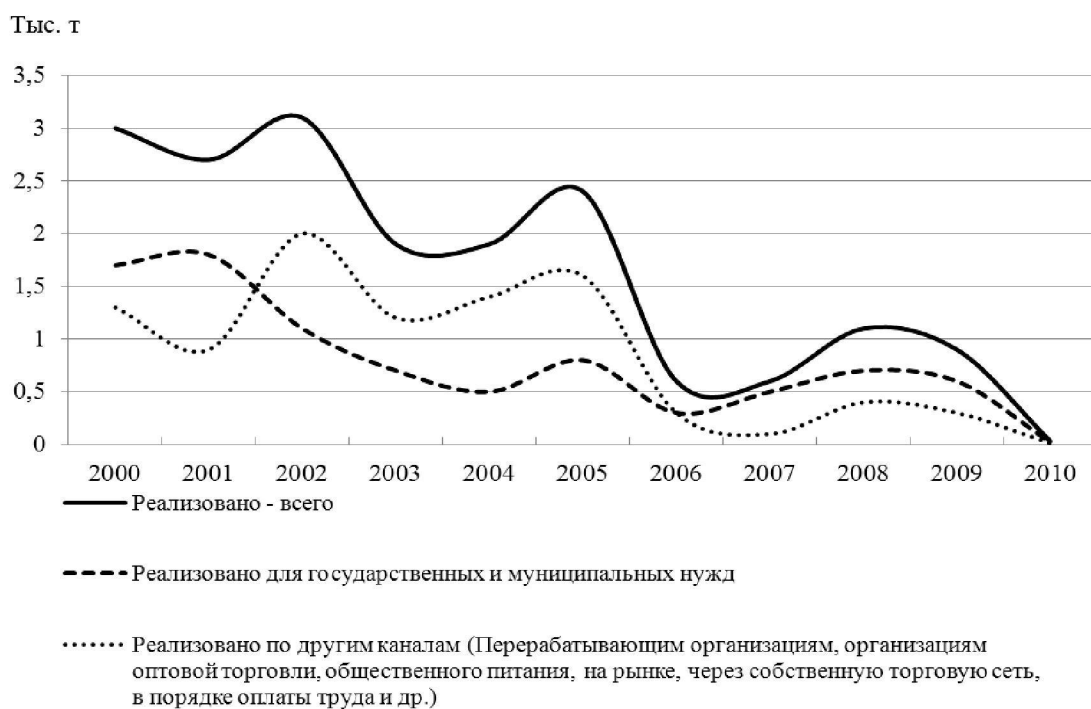


Рис. 4. Реализация картофеля сельскохозяйственными организациями Забайкальского края

В общем по Забайкальскому краю применяется три основных канала сбыта товарного картофеля: основная доля реализуется на рынке, существенно меньше через магазины и очень малая доля – по прочим каналам.

Анализ рынка картофеля Забайкальского края позволил выделить особенности, присущие большинству российских регионов и связанные со спецификой отрасли картофелеводства:

- вследствие того, что основными товаропроизводителями картофеля в Забайкальском крае

являются ЛПХ, развитие регионального рынка картофеля происходит в условиях преобладающего натурального ведения хозяйства, рассредоточения посадок картофеля по мелким личным подсобным хозяйствам, где затруднено своевременное приобретение техники и применение современных технологий возделывания картофеля, следовательно, и получение высокой эффективности картофелеводства;

- в связи с низкими доходами населения и относительно высоким уровнем безработицы в За-

байкальском крае по сравнению со средними значениями по СФО картофель занимает значительную долю в структуре потребительской корзины, вытесняя из рациона питания большой группы жителей края белоксодержащие продукты;

- отсутствие картофелеперерабатывающих предприятий в крае способствует потреблению картофеля в основном в свежем виде при недостаточном обеспечении готовыми продуктами переработки, что объясняется исторически сложившимися традициями и национальной культурой народностей края;

- вследствие особых природно-климатических условий наблюдается относительно короткий период возделывания картофеля при сравнительно крупных площадях сельскохозяйственных угодий в расчете на одного жителя края;

- существует экономическая необходимость в создании специализированных хранилищ картофеля, преимущественно в районах его возделывания, что существенно снизит потери и обеспечит бесперебойное снабжение нуждающегося населения в течение календарного года картофелем с незначительным снижением качественных характеристик;

- ограничены инвестиционные ресурсы для восстановления и развития картофелеводства в связи с их отсроченным эффектом от вложений из-за длительности производственных циклов и слабой материально-технической базы.

Учитывая особенности и специфику картофелеводства Забайкальского края, целесообразно проведение государственной политики, направленной на развитие и поддержку рынка картофе-

ля. Основными инструментами государственной политики должны стать:

- поддержание единых гарантированных закупочных цен вне зависимости от товаропроизводителя;

- обеспечение доступности кредитов для картофелепроизводителей;

- осуществление взаимозачетов по неплатежам для сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств;

- предоставление по лизингу средств механизации;

- установление квот на импорт картофеля и картофелепродуктов.

- содействие созданию в муниципалитетах Центров обслуживания картофелепроизводителей, осуществляющих материально-техническое обеспечение, содействующих сбыту сельскохозяйственной продукции, предоставляющих посреднические услуги при лизинге и финансово-кредитных операциях сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств.

Таким образом, формирование стратегических направлений развития рынка картофеля представляет собой объективный процесс, отражающий требования всей системы экономических законов, прежде всего закона общественного разделения труда, закона концентрации производства, закона неуклонного роста производительности труда, закона соответствия производственных отношений уровню производительных сил, закона планомерного, пропорционального развития народного хозяйства.

Литература

1. Тульчев В.В. Формирование и эффективное функционирование агропромышленного комплекса Российской Федерации в рыночных условиях. – М.: Росинформаротех, 2004. – 272 с.

2. Петрова О.Н. Анализ формирования конкурентного рынка картофеля региона // Региональная экономика: теория и практика. – №8 (191). – 2011. – С. 31-32.

Власьевский Александр Анатольевич, аспирант каф. «Налоги и налогообложение» Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления, тел. 8 (3012) 21-34-33.

Vlasevskiy Aleksandr Anatolevich, postgraduate student, department of taxes and taxation, East-Siberian State University of Technology and Management, tel. 8(3012) 21-34-33.

Совершенствование региональной методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления

В статье дан анализ региональной методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, выявлены основные недостатки и направления для совершенствования. Обоснована необходимость включения в состав субъектов контрольно-счетных органов МО и интегрального показателя «уровень информационной открытости деятельности ОМСУ» в методику оценки.

Ключевые слова: деятельность органов местного самоуправления, открытость, информация, оценка, муниципальное образование/

D.P. Togloeva

The perfection of regional technique of estimation of efficiency of local authorities activity

In given article the analysis of a regional technique of an estimation of efficiency of activity of local governments is carried out, the basic lacks and directions for perfection are revealed. Necessity of inclusion for structure of subjects kontrolno-schetnye bodies MO and an integrated indicator «level of an information openness of activity OMSU» in a technique of an estimation is proved.

Keywords: activity of local governments, an openness, the information, an estimation, municipal union.

Развитие муниципального образования (МО) во многом определяется деятельностью органов местного самоуправления (ОМСУ). Следовательно, весь процесс управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования должен сопровождаться качественной и достоверной оценкой деятельности ОМСУ. Исходной предпосылкой для осуществления оценки деятельности органов местного самоуправления послужило мнение о том, что низкие темпы социально-экономического развития (СЭР) МО объясняются, прежде всего, недостаточно эффективной работой местных органов власти, соответственно следует повысить ее качество. С целью повышения ответственности ОМСУ за качество и результаты проделанной работы были приняты соответствующие законодательные акты по оценке эффективности деятельности ОМСУ муниципальных районов и городских округов и стали проводиться научные исследования по данному направлению.

Впервые необходимость оценки деятельности ОМСУ по решению вопросов местного значения была описана в ФЗ №131, с этой

целью была предусмотрена ст. 18.1. «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления»[1], прописывающая, что перечень показателей утверждается в порядке, определяемом Президентом РФ, а также то, что нормативно-правовыми актами субъектов может быть предусмотрено выделение грантов муниципальным образованиям, достигшим наилучшие результаты.

Отправной точкой начала проведения таких оценок является Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» № 607 от 28.04.2008 и Распоряжение Правительства Российской Федерации «Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов» от 11 сентября 2008 г. № 1313-р. Развитие системы оценки эффективности деятельности ОМСУ ГО и МР в Республике Бурятия (РБ) представлено в таблице 1.

Таблица 1

Нормативно-правовое обеспечение оценки эффективности деятельности органов МСУ ГО и МР в республике

этап	НПА	Утвержден	Изменения
Региональный уровень (Республика Бурятия)			
1	Указ Президента Республики Бурятия «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Республике Бурятия» от 10.03.2009 № 101	- перечень дополнительных показателей (6). - положение о текстовой части доклада глав городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период. - перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Республике Бурятия за отчетный год и их планируемых значений на 3-летний период (153). - порядок организации проведения социологических опросов.	09.11.2009 № 367, от 22.11.2010 № 136
2	Постановление Правительства РБ «О стимулировании эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Республике Бурятия» от 6 ноября 2009 г. № 415	- методика рейтинговой оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Республике Бурятия. - индикаторы оценки деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Республике Бурятия (18)	18.02.2010 № 55, от 10.12.2010 № 544

Так, в целях поощрения деятельности органов местного самоуправления, добившихся наилучших результатов, Постановлением Правительства «О стимулировании эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов в РБ» от 06.11.2009 г. № 415 были утверждены методика рейтинговой оценки и индикаторы.

Согласно данному постановлению, оценка дается по 18 индикаторам. Каждый из них имеет определенный вес (150, 100, 50, 30, 20,-100) (табл. 2).

Таблица 2

Показатели, используемые в методике для оценки эффективности деятельности ОМСУ

№	Показатели	Вес
1	- темпы роста объема инвестиций на душу населения;	150
2	- темпы роста налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета на 1 жителя.	
3	- темпы роста объема производства на душу населения	100
4	- темпы роста объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами субъектов малого предпринимательства, на душу населения	
5	- доля населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума	
6	- охват детей дошкольным образованием	
7	- уровень общей безработицы	

8	- темп роста численности населения	50
9	- доля прибыльных организаций жилищно-коммунального хозяйства	
10	- доля населенных пунктов, обеспеченных питьевой водой надлежащего качества, в том числе: а) доля сельских населенных пунктов; б) доля городских округов.	
11	- уровень обеспеченности общей жилой площадью на 1 человека.	
12	- удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях, организованных органами местного самоуправления	30
13	- доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом	
14	- удельный вес преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их участии	
15	- доля объема отпуска коммунальных ресурсов, счета за которые выставлены по показаниям приборов учета, в том числе: а) доля объема отпуска холодной воды б) доля объема отпуска горячей воды в) доля объема отпуска тепловой энергии	20
16	- доля неэффективных расходов в сфере образования	-100
17	- доля неэффективных расходов в сфере здравоохранения	
18	- доля неэффективных расходов в сфере организации муниципального управления	

В целом методика направлена на оценку деятельности ОМСУ, но ряд показателей не зависит от этого, что объясняется следующими причинами:

- темпы роста объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами субъектов малого предпринимательства, на душу населения (№4);
- темпы роста численности населения (№6);
- темпы роста налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета на 1 жителя (№2).

К примеру, показатель «темп роста численности населения» как таковой не служит показателем деятельности ОМСУ. Скорее всего, на формирование данного показателя влияют другие факторы (предпочтения, экономическая обстановка). Таким образом, учет указанных показателей не только не отражает деятельность ОМСУ, а может даже исказить результаты. В табл. 3 представлены результаты проведенной оценки за 2 года.

Таблица 3

Результаты оценки эффективности деятельности ОМСУ¹

№	Муниципальный район, городской округ	2008	2009
1	Тункинский	1	7
2	Окинский	2	16
3	Баунтовский эвенкийский	3	13
4	г. Улан-Удэ	4	8
5	Кижингинский	5	20

По результатам оценки распределяются дотации в целях поощрения между 5 МО, достигших наилучших показателей.

Анализ результатов, полученных по указанной методике, позволяет сделать вывод о том, что

за год некоторые районы с лучших позиций переместились на худшие (Окинский, Баунтовский, Кижингинский), а МО с худшими показателями уже в 2009 г. занимают первые позиции (Еравнинский, Хоринский). Учет каких показателей или

параметров повлиял на результаты? Здесь не приводятся данные о полученных муниципальными образованиями баллах по результатам сделанной оценки.

Таким образом, в действующей методике не учитываются различия между МО, уровнем их социально-экономического развития. В частности, по некоторым показателям муниципальные районы республики будут находиться в худшем положении по сравнению с городским округом.

Некоторые индикаторы применимы только для городских районов. К примеру, показатель № 15 из табл. 2:

- доля объема отпуска коммунальных ресурсов, счета за которые выставлены по показаниям приборов учета, в том числе:

- а) доля объема отпуска холодной воды;
- б) доля объема отпуска горячей воды;
- в) доля объема отпуска тепловой энергии.

Оценка данного показателя может иметь значение для ГО, тогда как в сельских поселениях если и есть потребление, то оно минимально и не так значимо, как для города.

Таким образом, выбранные показатели вряд ли можно считать объективными и применимыми для оценки деятельности ОМСУ.

На наш взгляд, можно выделить основные направления улучшения региональной методик:

- поиск четких критериев, позволяющих оценить именно деятельность ОМСУ;
- обеспечение достоверности и объективности оценки;
- учет особенностей МО (специфика, виды и пр.).

На данном этапе любое развитие местного самоуправления невозможно без участия всех заинтересованных сторон (бизнеса, власти и населения). Условием выполнения данного требования является информирование указанных групп и обеспечение возможности повлиять на социально-экономические решения. Перед ОМСУ отсутствуют стимулы для развития информатизации на местном уровне. Соответственно существует определенное неравенство среди граждан и других пользователей. Применяемый в настоящее время показатель «уровень информационной открытости ОМСУ», основанный на социологических опросах населения, не вполне объективен, следовательно, следует предусмотреть более четкие критерии для оценки уровня открытости местных органов власти.

Таким образом, для улучшения работы в данном направлении представляется необходимым

предусмотреть в действующей методике оценки эффективности деятельности ОМСУ следующий интегральный показатель:

- уровень информационной открытости деятельности органов местного самоуправления (Комитет информационных технологий и документальной связи Администрации Президента и Правительства РФ).

Данный интегральный показатель должен рассчитываться на основе следующих показателей:

1. *Доступность информации о деятельности ОМСУ.* Уровень доступности следует определять предоставленной возможностью получить информацию или обратиться с запросом на сайте МО: сайт МО, интернет-приемных, указание на местные СМИ, информация об аукционах (электронных торгах).

Для расчета предлагается использовать следующую формулу:

$$i_d = \frac{n_i}{n}, \text{ где} \quad (1)$$

n_i – количество предоставленных способов получения информации на сайте данного МО;

n – общее количество способов получения информации.

2. *Открытость информации о деятельности ОМСУ.* Открытость следует определять, исходя из полноты отражения обязательных элементов, которые должны доводиться до пользователей (муниципальные нормативно-правовые акты (НПА), статистическая информация, социально-экономическая информация, доклад главы МО, паспорт МО, реализация программы СЭР МО)

Расчет данного показателя предлагается производить по следующей формуле:

$$i_o = \frac{n_i}{n}, \text{ где} \quad (2)$$

n_i – количество обязательных элементов, размещенных на сайте данного МО;

n – общее количество элементов, которые должны размещаться на официальных сайтах МО.

В целом интегральный показатель «уровень информационной открытости деятельности ОМСУ» следует рассчитывать по формуле:

$$I = \frac{i_d + i_o}{2}, \text{ где} \quad (3)$$

i_d – показатель доступности информации;

i_o – показатель открытости информации о деятельности ОМСУ.

Ответственность за предоставление данного показателя следует возложить на Комитет информационных технологий и документальной связи Администрации Президента и Правительства РБ, к компетенции которого относится организация работ по развитию инфраструктуры общественного доступа граждан и организаций к государственным информационным ресурсам и сервисам, в том числе общественных пунктов подключения к открытым информационным системам [2].

Указанный показатель позволит повысить эффективность деятельности ОМСУ, что будет способствовать открытости деятельности ОМСУ и доступности информации.

Еще одна сторона улучшения действующей методики – это выявление показателей, отражающих именно качество принятых управленческих решений. Целесообразнее было бы оценить вклад, вносимый ОМСУ, например, в поддержку бизнеса, создание благоприятных условий для их функционирования. Для оценки эффективности ОМСУ следовало бы рассмотреть условия, которые создают ОМСУ для населения (предоставление жилья, ипотека, трудоустройство). Например, такие как:

- ввод жилья за счет средств местного бюджета;
- доля лиц, получивших жилье по программе переселения из ветхого и аварийного жилья, и пр.;
- доля трудоустроенных из числа обратившихся в центр занятости населения;
- % исполнения или достижения целевых ориентиров, прописанных в программах СЭР МО;
- эффективное и обоснованное использование имеющихся финансовых средств.

Несомненно, в условиях дефицита местных бюджетов последнему показателю должно уделяться особое внимание. С целью эффективности использования бюджетных средств в методике предусмотрены такие показатели, как доля неэффективных расходов в сфере образования (Министерство образования и науки), здравоохранения (Министерство здравоохранения). Предоставление показателей осуществляется соответствующими отраслевыми ведомствами (исполнительные органы власти). С целью обеспечения достоверности и объективности следует рассмотреть

замену данных источников получения указанных показателей на субъект, в чью компетенцию входят эти вопросы, – это Контрольно-счетная палата республики.

По существу, как определенный механизм, направленный на оценку деятельности ОМСУ, существующая система должна отвечать следующим требованиям: независимость, справедливость и достоверность. Обеспечить соблюдение перечисленных требований должны в первую очередь субъекты, предоставляющие показатели для проведения мониторинга.

Для обеспечения всесторонней и независимой оценки целесообразно рассмотреть участие и других ветвей власти. Включение КСП в состав субъектов обосновывается тем, что, согласно статусу, Контрольно-счетная палата – это образуемый Советом депутатов и подотчетный ему постоянно действующий контрольный орган МО, осуществляющий муниципальный финансовый контроль. Соответственно КСП – представитель законодательной власти, который осуществляет контроль над использованием бюджетных средств и вполне может обеспечить независимую оценку.

Отметим, что в действующей методике не приводятся различия между разными видами МО. Вместе с тем не вполне корректно давать оценку деятельности органов власти городских округов и муниципальных районов, т.к. в принципе они различны по объему полномочий, вопросам местного значения, масштабам и характеру решаемых проблем.

В заключение можно выделить основные предложения по улучшению действующей методики:

- использовать для оценки интегральный показатель «уровень информационной открытости деятельности ОМСУ как показатель, отражающий именно деятельность ОМСУ и способствующий повышению заинтересованности местных властей к распространению информации;
- включить в число субъектов оценки контрольно-счетные органы региона, что позволит объективно судить о качестве использования бюджетных средств ОМСУ;
- осуществить анализ СЭР МО для определения показателей оценки уровня СЭР МО, что позволит выделить однородные МО для справедливой оценки их деятельности и стимулирования.

Литература

1. Федеральный закон РФ «Об общих принципах местного самоуправления» от 06.10.2003 №131-ФЗ. п.1 ст. 1.
2. Указ Президента РБ «Об утверждении Положения о Комитете информационных технологий и документальной связи Администрации Президента и Правительства РБ» №674 от 15.11.2007 г.

Тоглоева Дарья Петровна, аспирант, ассистент каф. «Налоги и налогообложение» ВСГУТУ, 670013, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Ключевская, 40 в, e-mail:dariatogl@mail.ru

Togloeva Darya Petrovna, postgraduate student, assistant, department of taxes and taxation, East-Siberian State University of Technologies and Management, 40v Kluchevskaya str., Ulan-Ude, Republic of Buryatia, 670031, e-mail:dariatogl@mail.ru

УДК: 338.28

© Н.С. Мезенина

Инновационная деятельность муниципального образования

В статье рассмотрены особенности инновационного развития муниципального образования. Проанализированы факторы, препятствующие внедрению инноваций. Исследованы способы влияния органов местного самоуправления на инновационные процессы.

Ключевые слова: инновации, инновационная деятельность, муниципальное образование, венчурное инвестирование.

N.S. Mezenina

Innovative activity of municipal institution

The features of innovative development of municipal institution have been considered in this article. The author has analyzed the factors interfering introduction of innovations. The methods of local authorities influence on innovative processes have been studied.

Keywords: innovations, innovative activity, municipal institution, venture investment.

Местное самоуправление, как один из уровней публичной власти, является базисом и отправной точкой всех социально-экономических преобразований, происходящих в России. Это в полной мере относится и к инновационной деятельности.

Муниципальное образование представляет собой пространственную среду, в которой живут люди. Его главной целью является создание благоприятных условий для проживания населения, повышение его уровня жизни, строительство и развитие инфраструктуры, необходимой для функционирования предприятий. Традиционный подход, направленный на оптимизацию использования имеющихся на территории ресурсов, способствует лишь временному решению социально-экономических проблем территории, их «консервации». Последствия применения такого подхода неутешительны: наращивание технологической отсталости материальной и инфраструктурной базы муниципального образования, ухудшение демографической и экологической ситуации на территории муниципального образования, уси-

ление существующих различий в уровнях жизни населения, живущего в разных пространственно-географических условиях, и т.д. Для прогрессивного социально-экономического развития муниципальных образований необходим другой подход, направленный на активное использование во всех сферах жизнедеятельности муниципального образования инноваций и новых технологий.

Необходимость осуществления инновационной деятельности на муниципальном уровне обусловлена следующими факторами:

- возрастанием роли инноваций как фактора роста благосостояния и устойчивости социально-экономического развития территорий;
- недостаточным развитием российского законодательства в инновационной сфере и отсутствием концепции развития инновационной деятельности на федеральном уровне;
- актуальностью формирования в муниципальном образовании эффективной социально-ориентированной рыночной экономики, базирующейся на современных технологических укладах;

– отсутствием должных условий для активного вовлечения накопленного научно-технического потенциала муниципальных образований в процессы модернизации производства и развития высокотехнологичного сектора экономики.

Наряду с факторами, обуславливающими необходимость осуществления инновационной деятельности, существует также ряд проблем, сдерживающих развитие инновационной деятельности в муниципальном образовании.

В регионах слабо развиты инновационные механизмы саморазвития и самоуправления. Органы местного самоуправления не всегда готовы использовать достижения науки и техники. Таким образом, переход на инновационный путь развития необходимо начинать с формирования инновационного общества с помощью управленческих, организационных, экономических механизмов. При этом органы местного самоуправления и население должны быть заинтересованы в использовании инноваций как основного условия сохранения и эффективного развития муниципального образования.

Выделяют ряд факторов, препятствующих внедрению инноваций.

Факторы психологические – они присутствуют повсеместно и всегда. В сознании и поведении людей сложилось определенное предубеждение к нововведениям федерального уровня, меньше – к начинаниям регионального и местного уровней. Мотивируется оно достаточно распространенной боязнью перемен и каких-либо изменений. У некоторых возрастных категорий к этому добавляются инертность, консерватизм мышления. Не стоит забывать и о бюрократических преградах, связанных с аппаратной психологией, формальными условностями.

Факторы социальные – их влияние на торможение инновационных процессов очевидно во всех случаях, где преобладают или существуют хотя бы локально групповые интересы. Любые профессиональные, ведомственные, корпоративные группы заинтересованы в сохранении существующего порядка вещей. Прямо или косвенно они сопротивляются нежелательным для них переменам. Боязнь переучиваться, проходить переквалификацию, неуверенность в будущем делают людей невосприимчивыми к перестройке привычных общественных и производственных структур, преобразованию групповых ценностей.

Факторы экономические – инновации предполагают как затраты, так и определенные результа-

ты. При этом с экономической точки зрения осуществление инноваций может не иметь смысла. В то же время социальный эффект от их внедрения будет более высоким.

Помимо существующих причин торможения инноваций необходимо также выделить ряд факторов, сдерживающих развитие инновационной деятельности непосредственно в муниципальных образованиях. К таким факторам мы относим следующее:

незаинтересованность органов местного самоуправления и населения местного самоуправления в использовании инноваций;

недостаток собственных средств муниципальных образований для осуществления и внедрения инноваций;

недостаток финансовой поддержки со стороны государства;

высокая стоимость нововведений и длительные сроки их окупаемости;

низкий инновационный потенциал большинства организаций;

возрастающий дефицит квалифицированного персонала;

недостаток информации о новых технологиях;

слабое использование возможностей кооперирования с научными организациями и другими предприятиями.

Российским законодательством социально-экономическое развитие муниципального образования отнесено к вопросам местного значения со всеми вытекающими из этого правовыми и имущественными последствиями. Поэтому муниципальные образования имеют право формировать свою стратегию инновационного развития, разрабатывать и реализовывать собственные проекты и планы социально-экономического развития.

Проблемы инновационного развития муниципального образования в значительной мере обусловлены отсутствием механизмов воздействия на деятельность хозяйствующих субъектов. Муниципальное образование вправе регулировать инновационное развитие только организаций, составляющих его муниципальную собственность, однако может координировать инновационную деятельность и всех остальных хозяйствующих субъектов.

В связи с этим органы местного самоуправления могут:

1. Оказывать организационную поддержку предприятиям при включении их в федеральные

и региональные программы и проекты, систему действующих специализированных федеральных и региональных фондов технологического развития.

2. Предоставлять гарантии при получении организациями инновационной сферы кредитов.

3. Создавать условия для развития венчурного финансирования инновационных проектов социально-экономического развития муниципального образования.

4. Содействовать развитию и функционированию обществ взаимного кредитования (кредитных кооперативов и союзов), являющихся эффективным механизмом вовлечения свободных средств граждан в малое предпринимательство.

5. Способствовать развитию прозрачной системы конкурсного отбора инновационных проектов для инвестирования.

6. Инициировать и подготавливать совместные заявки на получение донорской помощи из средств зарубежных фондов, которые активно поддерживают деятельность некоммерческих организаций.

7. Способствовать созданию благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании [3].

Также муниципальное образование может выступать заказчиком наукоемкой продукции, необходимой для развития городского или сельского поселения, и инвестировать деятельность инновационного предприятия путем формирования муниципального заказа. Оно может оказать незначительную, но реальную поддержку инновационной деятельности предприятий. Актуальным является и формирование муниципального заказа на производство современной техники для благоустройства территории, строительно-ремонтных и других работ. Тем самым, с одной стороны, оказывается инвестиционная поддержка инновационным предприятиям и научно-исследовательским учреждениям, выполняющим данный заказ, с другой стороны, происходит процесс технического обновления объектов муниципальной собственности, (например, техники, необходимой для выполнения важных функций муниципалитета).

В соответствии со ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года №131-ФЗ органы местного самоуправления вправе выступать заказчиком работ по благоустройству и озеленению территории му-

ниципального образования, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту автомобильных дорог местного значения, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей местного сообщества, а также выполнять другие работы с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств. В этих целях органами местного самоуправления может быть применен научный и кадровый потенциал предприятий, организаций и учреждений инновационной сферы.

Одним из важных и существенных, на мой взгляд, механизмов стимулирования инновационной активности муниципального образования является венчурное финансирование. Это главный источник реализации инновационных проектов, что ведет к повышению конкурентоспособности муниципального образования. Для эффективного развития венчурной индустрии необходимо создание нормативно-правовой базы венчурного бизнеса, что обеспечило бы стабильность функционирования механизма поддержки инновационной деятельности, частичное или полное страхование инновационных рисков венчурной деятельности на всех уровнях государственного управления, обеспечение льготного налогообложения, кадровое обеспечение венчурной деятельности и т.д.

Льготное налогообложение является в основном региональным и федеральным механизмом поддержки развития инновационной деятельности, однако органы местного самоуправления вправе устанавливать льготы, к примеру, на земельный налог.

В целях развития инновационной деятельности муниципального образования необходимо применять законодательные механизмы (утверждение целевых инновационных программ муниципального образования, муниципальной инновационной политики и т.д). Важно также создание и дальнейшее развитие законодательства, регулирующего вопросы инновационного развития муниципального образования, закрепление полномочий органов местного самоуправления по стимулированию инновационного развития организаций, функционирующих на их территории.

На сегодняшний день актуальным механизмом стимулирования развития инновационной деятельности муниципального образования является информационный механизм – созда-

ние информационных баз данных организаций, осуществляющих инновационную и научно-исследовательскую деятельность, нововведений, используемых инноваций и т.д. Муниципальные образования могут объединяться по функциональному признаку в целях информационного сотрудничества, обмена опытом, совместного решения насущных проблем.

Для обеспечения процесса возобновления интеллектуальных ресурсов территории органы местной власти могут использовать и кадровые механизмы (предоставление коммунальных льгот работникам научной и инновационной сферы, помощь инновационным организациям и научно-исследовательским учреждениям в решении жи-

лищной проблемы работников, сотрудничество с высшими учебными заведениями в целях повышения квалификации муниципальных служащих и т.д.).

Таким образом, органы местной власти способны повлиять на инновационное развитие территории. Использование инноваций в различных сферах жизнедеятельности муниципального образования позволит повысить качество обслуживания населения, комфортность его проживания на территории муниципального образования, улучшить экологическую ситуацию в муниципальном образовании, создать развитую инфраструктуру, необходимую для функционирования предприятий.

Литература

1. Шумпетер Й. Теория экономического развития – М.: Прогресс, 1982. – 455 с.
2. Твисс Б. Управление научно-техническими нововведениями – М.: Экономика, 1989. – 271 с.
3. Наумов И.В. Концепция становления и роста инновационной активности муниципального образования / Институт экономики УрО РАН. Екатеринбург, 2007.
4. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ.

Мезенина Наталья Сергеевна, аспирант кафедры «Экономическая теория, мировая и национальная экономика» ВСГУТУ, главный специалист отдела инвестиций и стратегических проектов Комитета экономического развития администрации г. Улан-Удэ. E-mail: mezenina@gmail.com Тел. 39-15-30.

Mezenina Natalya Sergeevna, postgraduate student, department of economic theory, world and national economy, ESSUTM East-Siberian State University of Technologies and Management, chief expert, department of investments and strategic projects, Committee of economic development, Administration of Ulan-Ude.

УДК 336.714 (571.54)

© А.А. Цыденов

Инвестиции и инвестиционная политика на примере Республики Бурятия

В статье рассмотрены понятия инвестиций и инвестиционной политики. Региональная инвестиционная политика рассмотрена на примере Республики Бурятия. Предложены меры по повышению эффективности региональной инвестиционной политики в республике.

Ключевые слова: *инвестиции, инвестиционная политика, эффективность инвестиционной политики.*

А.А. Tsydenov

Investments and investment policy on the example of the Republic of Buryatia

The article considers the concepts of investments and investment policies. Regional investment policy has been discussed on the example of the republic of Buryatia. The measures to improve the effectiveness of the regional investment policy in the republic have been proposed.

Keywords: *investments, investment policy, the effectiveness of the investment policy.*

Активизация инвестиционной деятельности сегодня – это одно из наиболее важных направлений развития экономики. Ключевая роль инвестиций в экономике обуславливается тем, что посредством инвестиций происходит создание,

накопление и обновление капитала, что, в свою очередь, определяет производственные возможности не только отдельно взятого предприятия, но и экономики страны в целом.

В настоящее время инвестиционная деятель-

ность и инвестиционный климат в России развиваются неоднозначно. Об этом говорит хотя бы то, что для нашей страны характерен приток инвестиций из оффшорных зон, в первую очередь с Сейшельских островов, Кипра, Швейцарии и т.д. Зачастую это связано с деятельностью холдингов, учрежденных самими российскими предпринимателями с целью оптимизации налогообложения и сохранения собственного капитала. Что свидетельствует о том, что в России инвестиционный климат воспринимается неопределенным и малоблагоприятным как внутренними, так и внешними инвесторами. Но если оценить данный момент несколько иначе, то становятся понятны, что возможности для инвесторов в нашей стране достаточно неплохие. Во-первых, Россия – это страна дешевого сырья и сравнительно недорогой рабочей силы. Во-вторых, пока еще отсутствует ошутимая конкуренция со стороны отечественных предпринимателей.

Несмотря на то, что интерес к данной проблеме носит постоянный характер, теоретические основы оптимизации инвестиционной политики не получили соответствующего развития. Фактически не решены вопросы, связанные с применением международного опыта в формировании государственной инвестиционной политики с учетом экономической, политической, социальной и географической специфики.

Экономическая деятельность, по сути, невозможна без инвестиций. Неизбежно приходится вначале вкладывать средства и создавать необходимые условия для производственных процессов, а потом, спустя определенный промежуток времени, получать желаемый результат от вложенного капитала. Благоприятное состояние инвестиционного климата можно смело отнести к ключевым условиям, от которых зависит стабильность экономического развития. В последнее время экономическая ситуация в мире меняется коренным образом в сторону усиления роли наукоемкого, высокотехнологического производства, от которого зависит уровень конкурентоспособности не просто промышленной отрасли, а всей страны в целом. Инвестиции в совокупности с правильно организованной налоговой системой являются важнейшими факторами, посредством которых государство оказывает влияние на темпы и пропорции общественного воспроизводства, уровень инфляции, ускорение научно-технического прогресса и решение актуальных социальных проблем.

Продуманное инвестирование решает целый комплекс экономических задач на макро-, мезо- и микроуровнях, а также создает благоприятные условия для реформирования экономики и ее реструктуризации. Таким образом, целесообразно признать, что инвестиции также являются элементом, обеспечивающим эффективное функционирование финансово-кредитной системы России, которая, в свою очередь, выступает одним из факторов экономического развития.

В научной литературе и практике среди ученых и экономистов до сих пор пока не существует единства в понимании сущности инвестиций как экономической категории.

В современной экономической литературе у зарубежных и российских авторов, а также в законодательных актах встречаются различные трактовки определения инвестиций, которые зачастую не дают полной характеристики, а характеризуют одну из сторон этого сложного, многогранного понятия.

Важнейшим признаком инвестиций как экономической категории является производительный характер использования капитала, в то время как термин «вложение капитала» применяется к характеристике финансовых операций: деньги, депозиты, краткосрочные ценные бумаги и т.д. С этой же мыслью согласен отечественный исследователь в области инвестиционного права А.Г. Богатырев [2]. Производительность, а также долгосрочный характер расходования средств часто позволяют авторам ставить знак равенства между инвестициями и капитальными вложениями [4], хотя это не совсем корректно. Международное движение капитала развивается в различных формах с участием экономических субъектов разных стран. Интенсивные потоки капитала между странами и регионами мира вызывают рост объемов иностранных инвестиций в экономику практически всех стран.

Наиболее полное и правильное определение инвестиций сформулировано И.А. Бланком: «Инвестиции представляют собой вложение капитала во всех его формах в целях обеспечения его роста в предстоящем периоде, получения текущего дохода или решения определенных социальных задач» [1].

Исходя из многосторонней сущности инвестиций, выделяют экономическое и финансовое определение инвестиций.

Согласно экономическому определению, инвестиции – «это совокупность затрат, реализуе-

мых в форме долгосрочных вложений капитала в промышленность, сельское хозяйство, транспорт и другие отрасли экономики производственной и непроизводственной сферы» [7]. Часть инвестиций, осуществляемых государством, имеет целью стабилизировать общеэкономический процесс, экологическую обстановку, социальную стабильность либо создать принципиально новые направления техники и технологии, экономическая эффективность которых заранее неизвестна. Впрочем затраты на технологический прорыв могут позволить себе и мощные фирмы, и транснациональные компании [6].

Согласно финансовому определению, инвестиции – это все виды средств, вкладываемых в хозяйственную деятельность в целях получения дохода. Экономическое определение инвестиций трактуется как расходы на создание, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение основного капитала, а также на связанные с этим изменения оборотного капитала. Ведь изменения в товарно-материальных запасах во многом объясняются движением расходов на основной капитал.

Механизм функционирования инвестиций в экономике современных государств организуется и регулируется посредством инвестиционной политики. Инвестиционная политика – это политика, проводимая государством и (или) предприятиями с целью установления структуры и размеров финансовых вложений. Инвестиционная политика представляет собой неотъемлемую часть экономической политики и определяет направления выгодных и рациональных использований инвестиций, источников получения доходов с учетом необходимости усовершенствования основных фондов и повышения их технического уровня [3]. Основной целью инвестиционной политики является мобилизация финансовых ресурсов, необходимых для инвестиционной деятельности. Инвестиционная политика охватывает как финансирование государственных инвестиций, так и создание благоприятного инвестиционного климата для частных инвесторов и предприятий, осуществляющих капитальное строительство за счет собственных средств.

Инвестиционная политика должна обеспечить решение таких задач:

- увеличение объемов инвестиционных ресурсов, которые формируют производственный потенциал на основе новейшей научной базы;

- обоснование приоритетных секторов производства, которые определяют конкурентные позиции на мировом рынке;

- создание динамического экспортного потенциала, который может быстро адаптироваться к конъюнктуре внешней рыночной среды;

- развитие внутренней и внешней кооперации продукции производственно-технологического назначения [5].

Инвестиционная деятельность играет важную роль в экономике абсолютно любого региона. Грамотная инвестиционная политика определяет общеэкономическое развитие региона, экономический рост, занятость населения. Поэтому проблема построения эффективной инвестиционной политики в Республике Бурятия заслуживает особого внимания

Региональная инвестиционная политика – это система мер, осуществляемых на уровне региона, способствующих привлечению инвестиционных ресурсов и определению направлений их наиболее эффективного использования в интересах жителей региона и инвесторов. Инвестиционная политика в каждом регионе имеет свои особенности, обусловленные экономической и социальной политикой региона, величиной производственного потенциала, географическим местонахождением, природно-климатическими условиями и др.

Целью региональной инвестиционной политики является подъем экономики, повышение ее эффективности и обеспечение самофинансирования развития региона.

Задачи региональной инвестиционной политики:

- создание инфраструктуры инвестиционного рынка;

- определение приоритетных направлений инвестирования;

- поддержка инвестиций органами самоуправления;

- обеспечение интеграции регионального инвестиционного рынка в общеэкономический;

- создание условий для привлечения инвестиционных ресурсов в регион;

- формирование инвестиционной открытости и привлекательности региона, его инвестиционного имиджа.

Инвестиционный рейтинг, присвоенный Бурятии рейтинговым агентством «Эксперт РА», звучит как «3В1», что означает пониженный потенциал и умеренный риск. Основными преимуществами

ществами республики являются ее природные ресурсы, это минеральные ресурсы, древесина и гидроресурсы, при всем этом наблюдаются довольно низкая плотность населения – 2,77 чел./км² и низкий уровень социально-экономического развития.

Ключевыми точками роста экономики республики определены 6 направлений: добыча и переработка полезных ископаемых; агропромышленный комплекс; лесопромышленный комплекс; туризм; малый бизнес и крупная промышленность; транспортно-логистический комплекс. Перспективы развития этих и других сфер развития экономики в определяющей мере зависят от возможностей привлечения инвестиций.

Для динамичного развития нужно значительно, а то икратно увеличить приток инвестиций. необходимы технологии, деньги в объемах, соразмерных природно-ресурсному и геополитическому потенциалу. В большей степени республика привлекательна как инвестиционная территория для хозяйствующих субъектов из стран АТР. И в этом плане исполнительные органы власти должны приложить дополнительные усилия по привлечению инвестиций из этих стран.

Совершенствование инвестиционной политики в Бурятии непосредственно связано с необходимостью формирования благоприятного инвестиционного климата, что предполагает решение следующих задач:

1. Сокращение излишних административных барьеров в экономике, для чего может быть предложен следующий комплекс мер:

- повышение уровня экономической свободы инвесторов;
- перемещение акцентов с контроля наличия и правильности оформления документов для получения возможности вести инвестиционную деятельность на территории республики на контроль самой деятельности и реального поведения инвесторов;
- создание механизмов ответственности (административной и экономической) инвесторов не только перед государством, но, прежде всего, перед другими участниками инвестиционных процессов;
- государственный контроль, направленный на защиту интересов всех участников инвестиционной деятельности, на данный момент у частных инвесторов обязанностей больше, чем прав;
- максимальное сокращение административных барьеров.

2. Совершенствование механизмов защиты прав собственности по следующим ключевым направлениям:

- дальнейшее совершенствование законодательной базы с целью пресечения финансовых или организационных схем, позволяющих вполне легально обходить законы;
- разработка государственной программы по повышению профессионального образования инвесторов, а в долгосрочной перспективе меры по защите инвесторов должны быть смещены с государственного на индивидуальный уровень;
- снижение транзакционных издержек участия в инвестиционных процессах, в частности, сокращение издержек создания и осуществления инвестиций, что сделает доступным рынок ценных бумаг для всех участников инвестиционных процессов, а не только для крупных инвесторов, как в настоящее время;
- снижение нарушений прав и ущемлений интересов инвесторов в форме нарушения контрактов. Относится ко всем участникам инвестиционных процессов, поэтому от государства требуется разработка комплекса мер, направленных на усиление ответственности за нарушения контрактных обязательств. К таким мерам следует отнести:

а) контроль над расходованием предоставленных предприятиям государственных кредитов, в том числе за целевым использованием государственных средств, и определение ответственности за нарушения;

б) повышение ответственности государственных органов, включая юридическую ответственность, за полученные инвестиции от иностранных инвесторов;

в) формирование и развитие рынка залоговых, используемых для снижения риска кредиторов на финансовом рынке.

Привлечение в широких масштабах национальных и иностранных инвестиций в Республику Бурятия преследует долговременную, стратегическую цель – улучшение жизни населения, характеризующееся высоким качеством жизни, в основе которого лежит смешанная экономика, предполагающая не только совместное эффективное функционирование различных форм собственности, но и интернационализацию рынка товаров, рабочей силы и капитала.

Для успешного привлечения как национальных, так и иностранных инвестиций необходимо создать благоприятные для инвестирования

условия, повысить инвестиционную привлекательность. Защита собственности, коррупция характеризуют Бурятию не с лучшей стороны. Поэтому, пока в регионе не будут созданы благоприятные, реально привлекательные условия для вложения иностранных инвестиций в приоритетные перспективные отрасли, зарубежный капитал по-прежнему будет отдавать предпочтение чужим рынкам.

Недостаточно эффективная система мер государственного регулирования по оживлению эко-

номики с помощью инвестиций, несовершенство законодательной базы, отсутствие надлежащих гарантий прав инвесторов не позволяют использовать все резервы по интенсификации инвестиционной деятельности. Поэтому разработка путей развития и совершенствования этой сферы государственного управления, определение методов совершенствования инвестиционной политики на современном этапе приобретают особую важность.

Литература

1. Бланк И.А. Основы финансового менеджмента К.: Ника-Центр, 1999. – Т.2. – С. 10.
2. Богатырев А.Г. Инвестиционное право. М.: Российское право, 1992. – С. 272.
3. Большая экономическая энциклопедия. – М.: Эксмо, 2007. – 816 с.
4. Корнай Я. Дефицит: пер. с венг. М.: Наука, 1990. – С. 213.
5. Латыпов Р.Р. Государственная инвестиционная политика в условиях переходной экономики // Вестн. Рос. акад. наук. 2009.
6. Смирнов Л.Л. Организация финансирования инвестиционных проектов. М.: Консалтбанкир, 1993. – С. 38.
7. Современный экономический словарь / под ред. Б.А. Райзберга. М.: Инфра-М, 1997. – С.123.
8. Пупкова Г.А. Инвестиционная политика: что-то отстаем!: условия для активизации инвестиционной привлекательности экономики России // Российское предпринимательство. – 2008. – №11. – Вып.1. – С. 38–41.

Цыденов Алдар Андреевич, аспирант ФГБОУ ВПО «Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления», специальность – 08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством, ведущий экономист отдела планирования и размещения закупок ПФУ ФГБОУ ВПО «Бурятский государственный университет. Тел. 89024549593. E-mail – tai4ar@mail.ru.

Tsydenov Aldar Andreevich, postgraduate student ESSTU specialty – 08.00.05 «Economy and management of the national economy», leading economist of Planning Department and the placement of procurement Buryat State University. Tel. 89024549593. E-mail – tai4ar@mail.ru.

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

УДК 338.2

© Г.М. Осипова

Управление изменениями в компании в условиях глобализации

В статье показано экономическое содержание процесса перехода к адаптивному управлению предприятием в условиях рынка. Выявлена способность системы управления предприятием к адаптации.

Ключевые слова: изменения, управление компаниями, способность к адаптации.

G.M. Osipova

Management of changes in the company in the conditions of globalization

In the article the economic content of the process of transition to adaptive management of business in the market economy conditions has been shown. The ability of the system of enterprise management to adaptation has been revealed.

Keywords: changes, company management, ability to adaptation.

В ходе формирования и развития рыночных отношений в России объективно выявилась необходимость в новых структурах и механизмах управления предприятиями. Анализ реального состояния на предприятиях показывает, что по сравнению с аналогичными данными в развитых странах предприятия нашей страны, по крайней мере большинство, имеют низкую производительность труда, изношенное, устаревшее оборудование, далеко не новейшие технологии, а безопасность и охрана труда не соответствует требованиям и т.д. Значительная часть предприятий, ранее отличавшихся налаженной системой производственно-хозяйственной деятельности, оказалась неспособной быстро реагировать на постоянно изменяющиеся условия внешней среды в силу неразвитости инструментов гибкого, адаптивного управления.

В рыночной экономике проблема адаптации предприятий к изменениям внешней среды приобретает принципиально новые черты – достигнутое предприятием стационарное состояние становится временным явлением из-за существенно увеличения уровня изменчивости и влияния неопределенности.

Основой преобразований в рамках предприятия должна стать инновационная деятельность, эффективность которой определяется характером изменений внешней среды, способностями руководителей предприятия адекватно воспринимать эти процессы и перестраиваться в соответствии с объективными закономерностями. Конкуренция в рыночной экономике ставит перед ними про-

блему выбора, от чего, в свою очередь, зависит характер преобразований и эффективность развития предприятия.

Деятельность предприятий предполагает равновесное состояние, когда каждый элемент приобретает устойчивость, что способствует стабилизации структуры как целостности. Тем самым самовоспроизводится достигнутое равновесное состояние и создаются предпосылки его оптимизации за счет упорядочения внутренних процессов и связей. Осуществляя такую оптимизацию, предприятие самоорганизуется, адаптируется.

Процесс адаптации предприятий предполагает применение новейших технологий; улучшение организации производства и форм коммуникаций с внешней средой; использование инновационных управленческо-технологических, инвестиционных и поисковых инструментов.

Институциональная система для адаптивного развития предприятия рассматривается в качестве одного из критериев интенсификации. Потенциал институциональной среды, который выступает как направление и вектор, определяет интенсивное функционирование экономики. Поэтому актуализируется поиск пути, когда максимально можно задействовать потенциал институциональных преобразований для повышения темпов адаптации предприятий.

Процесс адаптации следует рассматривать как совокупность целенаправленных и последовательных действий со стороны как государства, так предприятия для сохранения и достижения его оптимального потенциала при непредвиден-

ных изменениях свойств внешней среды путем смены алгоритмов его функционирования, направлений деятельности, повышения гибкости и приспособляемости. Для этого управленческий персонал должен обладать необходимыми и достаточными умениями, навыками, ключевыми компетенциями, в дальнейшем способный превратить их в инновации.

Состояние экономики нашей страны, особенно когда она вступает в ВТО, убеждает в необходимости усиления адаптационной деятельности предприятий, более энергичного реагирования на изменения. Механизм развития реального сектора экономики и обеспечения устойчивого экономического роста должен быть нацелен на реализацию конкурентных преимуществ, безусловно имеющих в экономике. К ним относятся человеческий капитал, минерально-сырьевая, нормативно-правовая базы и др. Есть и слабые стороны: внутренние общественные институты, права собственности, уровень монополизации, неразвитость финансового рынка.

Такой механизм прежде всего должен быть нацелен на управление организационными изменениями, что нередко приводит к сопротивлению. Причины могут быть экономические, организационные, личностные. Чтобы не допустить этого, руководство должно убедить персонал в необходимости перемен и адаптации к ним.

Адаптивный механизм – это целостная система, состоящая из взаимосвязанных и взаимообусловленных блоков: технических, технологических экономических рычагов, организационно-распорядительных и социально-психологических методов в сочетании с системой мотивации и ответственности, координирующих деятельность предприятия в постоянно изменяющейся среде.

В настоящее время происходит переход к адаптивной модели управления, в основе которой лежат интеграционные процессы на предприятиях, их объединение с помощью глобальных информационных систем в стратегические альянсы. Процессы объединений носят не единичный характер, а глобальный.

Глобализация бизнеса, формирование стратегических альянсов, информационные сети позволяют создавать на основе такой модели адаптивное предприятие, возможности которого меняются в зависимости от соотношения целевой направленности изменения внешней среды. При объединении ресурсов предприятия создается синергетический, сверхсуммативный эффект, кото-

рый лежит в основе построения предприятия как сложной, иерархической сети контрактов.

Процесс развития компании можно рассматривать как последовательность сменяемых под влиянием изменений среды, равновесных состояний, в рамках которых обеспечивается надежная адаптация предприятия к определенному типу и интенсивности возмущений. Совокупность внешних и внутренних условий, управленческих приемов, структурных ограничений, обеспечивающих поддержание баланса материальных и финансовых потоков компаний со средой для каждой области равновесного состояния, определяет характерную модель роста, адекватно отражающую текущие и будущие условия ее целевых рынков, а также ее организационно-технологические возможности.

Реализация моделей требует определенной поднастройки основных компонентов организационной и производственной структур компании, а переход от одной модели к другой должен осуществляться с минимальными издержками, что обеспечивает максимальное использование существующего потенциала и развивает его в наиболее перспективных направлениях.

Известно, что любая компания имеет свой механизм функционирования, структуру, правила, традиции, организационную культуру и т.д. Важнейшими носителями введения новшеств, изменения правил игры являются сотрудники компании. Организация обретает новое равновесное состояние, а в случае успешного проведения процедуры изменений также дополнительные преимущества. Этот этап функционирования компании продолжается до наступления новых изменений.

Таким образом, цель адаптивного управления компаниями заключается в разработке механизмов укрепления финансово-экономического положения компаний и их конкурентоспособности с учетом согласования интересов национальных, региональных, индивидуальных на основе определения общих и частных принципов производственно-хозяйственной деятельности субъектов.

Управление изменениями компании должно представлять собой целостную систему, в качестве неотъемлемого блока включающую упреждающие реакции на внешние и внутренние изменения, ориентированную на достижение собственной адаптации для своевременной реакции и предотвращения влияния среды на его конку-

рентоспособность.

Насколько важно сформулировать цель проводимых изменений, а затем своевременно и последовательно преодолевать сопротивления, можно увидеть на примере табачной фабрики «Филип Морис» в Казахстане. До смены собственника это было типичное советское предприятие. После смены собственника фабрика преобразилась. Рассмотрим один из аспектов изменений в управлении – персонал. Автор принимал участие в аттестации рабочих мест по безопасности и охране труда. Чтобы избежать негативных последствий, все изменения были тщательно спланированы, своевременно выявлялись возможные причины сопротивления: потенциальная угроза потери работы, заработной платы, лишения льгот и привилегий и т.д. С этой целью была проведена аттестация рабочих мест по безопасности и охране труда. В несколько раз был увеличен штат финансово-экономических работников, в 4-5 раз увеличены размеры заработной платы всего персонала фабрики. Одновременно были введены другие новшества в организационную культуру компании, установлено новое оборудование, внедрены новые способы взаимодействия и взаимоподчинения. Главным итогом изменений было увеличение производительности труда в компании, значительное количество желающих работать в ней. Необходимо, на взгляд автора, последовательно осуществлять комплекс мер с целью перехода компаний от одного уровня производственно-технического и социально-экономического развития к другому, более высокому.

Каждая компания могла бы разрабатывать концепцию адаптации к изменениям, где можно выделить основные требования к новому состоянию организации с учетом сложившихся реалий во внешней и внутренней среде. Исходная методологическая предпосылка при подходе к разработке концепции адаптации заключается в признании трех основных положений: компания представляет собой открытую сложную систему, имеющую стохастический характер; признается взаимосвязь и взаимозависимость элементов, подсистем и всей системы в целом

Литература

1. Емельянов Ю. Информационная и коммуникационная культура в компании // Проблемы теории и практики управления. – 2010. – №10.
2. Клейнер Г.Б. Системный подход к экономической политике // Проблемы теории и практики управления. – 2007. – №5.
3. Хайниш С., Токарева Н. Управление изменениями и механизмы активного развития на предприятии / под ред. Ю.Емельянова. М.: Изд-во МНИИПУ, 2011.

от внешней среды, которая определяется как нестабильная экономическая среда; целью управления такой системой является обеспечение ее устойчивости, надежности и адаптации к новой среде.

Концепция, по нашему мнению, должна выстраиваться на основе научного сочетания системного, процессного, проектного, сервисного, клиентно-ориентированного подходов и гарантировать достижение поставленных целей в условиях изменчивой среды.

При этом необходимо учитывать то, что каждая компания обладает совершенно определенным адаптивным потенциалом. Под ним, думается, следует понимать возможные позитивные реакции субъекта на изменения ситуации, совокупность свойств (ресурсов), которые существуют у компании в скрытом виде и задействуются в ходе изменений. При этом субъект имеет две составляющие – готовность к стабильной производственной деятельности и готовность к инновациям – и складывается из двух векторов: способности к сопротивлению среде с последующей ее перестройкой под себя и способности к ассимиляции с последующим поглощением средой.

Для повышения эффективности использования адаптивного потенциала компании необходим механизм управления этим процессом. Первостепенное значение имеют оценка и прогнозирование потенциала, что позволяет выявить резервы и потери производственно-хозяйственной деятельности. Адаптивный потенциал должен рассматриваться как целостная система, характеризующая максимальную возможность компании производить конкурентоспособную продукцию, удовлетворяющую общественные потребности.

Таким образом, в период изменений существующие системы стратегического управления не отвечают критериям эффективности, если они продолжают опираться на прошлый опыт. Для повышения эффективности необходимы изменения и управление этими изменениями, только такой подход обеспечит конкурентоспособность и развитие компаний.

4. Виханский О.С. Стратегическое управление: учебник. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Гардарики, 1998.
5. Акофф Р.Л., Магидсон Д., Герберт Д.Э. Идеализированное проектирование. Создание будущего организации / пер. с англ., под ред. Ф.П. Тарасенко. – СПб.: Питер, 1999.

Осипова Гета Михайловна, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики Бурятского государственного университета. Тел. 8924-754-77-59.

Osipova Geta Mikhailovna, doctor of economic sciences, professor, department of economics, Buryat State University. Тел. 8924-754-77-59.

УДК 323.22

© А.А. Дугарова

Местное самоуправление в политической системе общества

В статье рассматриваются роль и место института местного самоуправления в политической системе, выявляются особенности современных подходов к его изучению.

Ключевые слова: институт местного самоуправления, государственно-общественные отношения, гражданское общество.

А.А. Dugarova

Local Self -Governance in the political system of society

The article deals with the role and place of the institution of local self-governance in the political system. The features of modern approaches for its study are identified.

Keywords: institution of local self-governance, state-public relations, civil society.

Необходимость обращения к теме местного самоуправления вызвана перестройкой политического устройства в современной России. Структурные изменения в общественных отношениях, внедряемые «сверху», требуют научного анализа и оценки. Объективное распределение полномочий между центральной властью и местным управлением должно стать условием успешной трансформации политической системы. Становится очевидным, что система организации местной власти, в свою очередь, выступает критерием, по которому можно определить сущность политической системы государства.

Институт местного самоуправления занимает особое положение в политической системе Российского государства. С одной стороны, занимает нижний уровень в вертикали власти, с другой – представляет самостоятельную форму политической самоорганизации населения на определенной территории. Принято считать, что уровень развития местного самоуправления является значимым показателем демократичности социума, свидетельством активности граждан и их вовлеченности в процессы общественной самоорганизации, важным параметром реального распределения власти в обществе и степени централизации децентрализации государственного управления.

Особое внимание российских ученых и практиков к данной проблематике стало проявляться с середины XIX в., в период проведения земской реформы 1864 г., когда возникла потребность в изменении общественного уклада и стала очевидной необходимость поиска новых форм управления огромной территорией (Н.М. Коркунов, Б.Н. Чичерин и др.). Именно в этот период выявились основные теоретические и практические проблемы, что потребовало концептуального осмысления: как выделить дела, присущие по своей природе муниципальному управлению, и дела, которые передаются государством органам местного самоуправления. Данные проблемы и стали ключевыми в научных дискуссиях представителей различных школ и идейно-политических направлений. При исследовании местного самоуправления было выделено два основных подхода: теория общины (В.Н. Лешков, А.И. Васильчиков) и государственная теория (А.Д. Градовский, В.П. Безобразов). Институт местного самоуправления активно изучается и на современном этапе (В.Я. Гельман, А.Г. Барабашев, С.А. Авакьян и др.).

Споры о том, какую роль играет местное самоуправление в государственном устройстве современной России, продолжаются. Что представляет собой этот институт в условиях трансфор-

мации российского общества, какие перспективы ожидают его? Можно ли сегодня говорить о том, что институт местного самоуправления в нашей стране сложился как устойчивое образование, имеющее свои права, обязанности, полномочия? Является ли он действительно легитимным и по-настоящему самостоятельным? Ответы на эти вопросы, казалось бы, существуют. Так, в ст. 12 Конституции Российской Федерации «признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно», 8 глава Основного закона страны посвящена местному самоуправлению.

В 1998 г. Российская Федерация ратифицировала Европейскую хартию о местном самоуправлении, в которой оно определяется как «право и действительная способность местных сообществ контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел».

В соответствии с Конституцией РФ был принят федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ, действовавший до 2009 г., а также ныне существующий закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ. В субъектах Федерации также приняты и нормативно-правовые акты. Так, в ст. 6 Конституции Республики Бурятия признается самостоятельность местного самоуправления, в п. 2 этой же статьи декларируется, что органы государственной власти Республики Бурятия содействуют работе органов местного самоуправления, оказывают им помощь и осуществляют координацию их деятельности. В республике принят закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Республике Бурятия» от 5 сентября 1995 г. № 176-І, а также законы о муниципальной службе, о выборах в органы местного самоуправления, разработаны иные правовые акты муниципальных образований.

В целом можно констатировать, что в Российской Федерации в последнее двадцатилетие создана солидная нормативно-правовая база, регулирующая взаимоотношения в сфере местного самоуправления.

Однако следует отметить, что в российском обществе еще нет четкого понимания сущности института местного самоуправления в системе государственно-общественных отношений. В научных и общественных кругах до сих пор продолжаются дискуссии о статусе и месте его в госу-

дарстве.

В рамках статьи рассмотрим некоторые подходы к изучению сущности и роли местного самоуправления на современном этапе. В федеральном законе № 131 «местное самоуправление представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

Таким образом, можно сделать вывод, что местное самоуправление в России, по сути, не является ни институтом гражданского общества, ни органом государственной власти. Можно считать, что в определенной мере оно олицетворяет собой пограничное и связующее звено между государством и обществом. В то же время местное самоуправление отражает уровень связанности государства и общества, меру подключения граждан к ведению и решению государственных вопросов.

Местное самоуправление тесно сотрудничает с населением для решения насущных проблем жизнедеятельности. Также ему передано обширное поле юрисдикции: принимать решения, обязательные для местных жителей, составлять акты, имеющие общегосударственное значение и действие.

Кроме того, местное самоуправление – это одна из форм реализации прав и свобод человека и гражданина, например, «право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей». По сути, государство признает определенную организационную обособленность органов местного самоуправления. Авторы отдельных публикаций считают, что в Конституции РФ содержится не имеющее аналогов в законодательстве даже стран с развитой демократией положение о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

С другой стороны, органы местного самоуправления являются одним из специфических уровней власти, учитывают и волю государства, и интересы населения. Они наделяются отдельными полномочиями, реализация которых подконтрольна государству. Деятельность органов

местного самоуправления всецело осуществляется в рамках Конституции, федеральных законов, законов субъектов и т.д. В связи с этим для сохранения необходимого баланса важно развивать институты непосредственной демократии, т.е. формы участия населения в обсуждении, принятии решений по вопросам местного значения, контроль за реализацией принятых решений (собрания граждан, отчеты выборных лиц и др.).

Казалось бы, и Конституция, и федеральный закон о МСУ предоставляют перспективы свободного и ничем не ограниченного развития самоуправления. Как отмечает М.А. Шамхалов, одна из причин сложности адекватной оценки и изучения проблемы местного самоуправления на современном этапе заключается в том, что все еще не ясно, является ли местное самоуправление самостоятельным, независимым от государства институтом гражданского общества или же составляет органическую часть государственной власти, занимающую ее низшую ступень [1].

Вопрос о самостоятельности и независимости местного самоуправления обсуждается неоднократно. Причиной послужила вышеуказанная ст. 12 Конституции РФ. Также в п. 1 ст. 130 Конституции провозглашается, что «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью».

На наш взгляд, именно буквальная трактовка этих статей Конституции, где местное самоуправление рассматривается как совершенно самостоятельный уровень власти, не входящий в систему органов государственной власти, вводит некоторых исследователей в заблуждение.

Как отмечает И.Н. Некрасова, абсолютизация данной нормы и рассмотрение ее в отрыве от иных конституционных положений искажают представление о роли местного самоуправления в нашей стране. Здесь уместно подчеркнуть, что эту роль надо оценивать в свете ст. 3 Конституции, где говорится, что в России действует единая система власти народа, элементами которой являются центральные, региональные и местные (муниципальные) органы власти. Конечно, они организационно обособлены друг от друга и самостоятельны в пределах своих полномочий, но природа их по существу одинакова: они имеют собственную законодательно установленную компетенцию, а реализация их решений осуществляется через систему государственного принуж-

дения. Поэтому исключение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти следует трактовать не как потерю ими государственно-властной природы, а как установление своеобразного разделения публичной власти «по вертикали» [2].

Еще более резкую оценку дает С.А. Авакьян: «Совершенно очевидно, что местное самоуправление является вариантом публичной власти, и в этом плане оно не может быть ни искусственно, ни как-либо еще отделено от государственной власти... не надо создавать себе и населению иллюзию, будто оно осуществляет местное самоуправление непосредственно и только» [3].

В современной России, как отмечает В.А. Головин, «большое распространение получила «либеральная» концепция, которая во многом следует общественной теории. В соответствии с этой концепцией местное самоуправление должно быть полностью самостоятельной властной структурой, формирование которой одновременно будет означать формирование в России гражданского общества».

При этом автор отмечает некоторые особенности, что для России с ее огромным и разнородным пространством, отличающимся низкой плотностью и слабыми коммуникационными связями, характерна локализация политических интересов. Местные сообщества здесь довольно компактны, но разбросаны в огромном количестве по обширной территории.

Другой особенностью России является повышенный интерес центральной власти к контролю над политическим пространством. Он обусловлен стремлением сохранить единство и территориальную целостность государства, части которого слабо связаны друг с другом по горизонтали. Отсюда явное преобладание вертикальных отношений «центр – периферия» над горизонтальными «от региона к региону, от местного сообщества к местному сообществу». В этих условиях трудно представить ситуацию, когда государство будет следовать идеалам общественной теории и признает политическое отделение местного самоуправления от государственной власти [4].

В Конституции РФ, в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 №131-ФЗ разграничиваются предметы ведения государственных органов, субъектов Федерации и местного самоуправления. К вопросам, которые население территории решает под

свою ответственность, относятся: охрана здоровья, общественный порядок, обеспечение водо-, электро- и газоснабжением и др. Однако эти и многие вопросы не могут быть сугубо только местными. И зачастую возникают проблемы, которые необходимо решать как на местном, так и на государственном уровне. Речь идет о здравоохранении, образовании, экологии, социальной защите и др. Государство, субъекты Федерации решают эти проблемы на общегосударственном, региональном уровне, тогда как органы местного самоуправления – с учетом своих территориальных особенностей. Кроме того, в ч. 2 ст. 132 Конституции РФ указано, что «органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств».

Многие практики считают, что основная проблема муниципалитетов – финансовая. Имея большие полномочия и неся ответственность за широкий блок социально-экономических вопросов, многие муниципальные образования не могут решить свои проблемы, т.к., не имеют достаточных финансовых средств и иных рычагов управления. В этой ситуации можно согласиться с образным сравнением местного самоуправления с «подростком», который имеет «родителей» в лице органов государственной и региональной власти, однако «родители» ограничивают его самостоятельность постоянным контролем и ограничением финансовых расходов.

Из-за уровня развития общества в целом, сложности и противоречивости государственного устройства нельзя отделять и противопоставлять систему местного самоуправления и государственного управления. Следовательно, необходимо признать, что местное самоуправление входит в единую систему публичной власти, при этом обладает собственной компетенцией и полномочиями для решения местных вопросов.

И второй немаловажный аспект, на который обращает внимание М.А. Шамхалов, – нет единства мнений по вопросу о том, чем органы местного самоуправления отличаются от органов государственной власти, ведающих вопросами местного управления, где именно проходит линия разграничения между ними. Этим во многом объясняется тот факт, что остается неясным вопрос о характере соотношения трех уровней политического и социального управления – федерального, регионального и местного, о характере их

взаимоотношений, разграничении между ними полномочий и функций и т.д. [1].

По мнению Х. Ибрагимова, «основная проблема становления местной власти состоит в том, что она порождается на данном историческом этапе реформирования нашей страны государством, в то время как по своей природе является властью гражданской, т.е. властью, порождаемой гражданским обществом. Автор считает, что именно это принципиальное противоречие приводит к тому, что реальное становление муниципальной власти происходит в условиях борьбы двух взаимоисключающих тенденций, а именно:

- конституирования муниципальной власти как местного звена государственной власти, наделенной собственной компетенцией и, следовательно, обладающей относительной самостоятельностью;
- становления муниципальной власти как выражения того, что местное гражданское общество стало субъектом властных отношений и отныне находится с государством в отношениях диалога.

Принципиальное различие сущности и последствий этих двух вариантов развития зачастую не осознается, между тем практически все задачи, возлагаемые на институт местного самоуправления, а именно: стабилизация системы властных структур, возрождение гражданского общества и традиций непосредственной демократии и ответственного самоуправления, становление института гражданина и т.д., возможно решить лишь при реализации второго варианта – становления местного самоуправления как негосударственной власти [5].

По мнению О.С. Юхименко, становление местного самоуправления есть, по существу, гражданское самоопределение местного сообщества, в результате чего возникает новый субъект власти, в известном смысле противостоящий государственной власти, являющийся ее антитезисом и выполняющий функцию сдерживания и компенсации государственной власти [6].

Как отмечает В.А. Головин, один из экспертов «Стратегии 2020», «главной спецификой политического института местного самоуправления выступает приближенность этого уровня местной власти к своему источнику, т.е. к народу, воля которого и определяет характер и особенности функционирования всей системы политической власти в государстве» [7].

Таким образом, рассмотрев различные трак-

товки понимания местного самоуправления, можно отметить, что важнейшим подходом к пониманию сущности института местного самоуправления следует признать подход общественно-государственного дуализма, который предполагает баланс властных и общественных начал. Безусловно, значительна роль местного самоуправления как политического института власти, обладающего при этом общественно-гражданскими началами, в процессе формирования гражданского общества, так как все гражданские права и общественная жизнь людей зарождаются и в конечном итоге реализуются в местных сообществах, образующих базу, ядро гражданского общества.

Исследователи проблем местного самоуправления приходят к выводу, что состояние и перспективы этого института в нашей стране зависят от того, какая концепция берется за основу. Исходя из этого, будет определяться статус местных

органов по отношению к органам государственной власти, взаимоотношение центра и территории, участие населения.

Непременным условием для самоидентификации политической системы местного самоуправления является наличие собственной политической сферы проявления. Как известно, сфера государственного политического проявления выражается в правовых нормах. Это значит, что местное самоуправление должно иметь в рамках правовых норм, установленных государством, свою политическую нишу, заполняемую в режиме саморегулирования. При такой постановке вопроса теоретические споры об отношении политической системы местного самоуправления к государственной власти потеряют всякий смысл, поскольку гораздо важнее создание сбалансированных отношений между центром и периферией с целью оживления местной общественной жизни.

Литература

1. Шамхалов М.А. Взаимосвязь государственной власти и местного самоуправления // *Власть*. – 2009. – №4. – С.46-50.
2. Некрасова И.Н. Роль местного самоуправления в российской политической системе // *Гуманитарные и социально-экономические науки*. – 2004. – №3. – С.188-192.
3. Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. – М.: Юриспруденция, 2005. – 256 с. (Проблемы законодательства в области местного самоуправления: материалы парламентских слушаний в Государственной думе 19 января 2001 г.). – М., 2001. – С. 18-19.
4. Головин В.А. Политический статус института местного самоуправления в России. Развитие политический конкуренции на муниципальном уровне [Электронный ресурс]. URL: http://strategy2020.rian.ru/g12_docs/ (дата обращения: 10.11.2011).
5. Ибрагимов Х. Критерии становления и условия спонтанного развития субъекта местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <http://emsu.ru/view.asp?c=275&p=1> (дата обращения: 16.12.2011).
6. Юхименко О.С. К вопросу о сущности местного самоуправления в России // *Социология власти*. – 2008. – №2. – С.169 – 177.

Дугарова Альбина Аюшеевна, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Бурятского государственного университета. Тел. 8(301-2) 21-35-06.

Dugarova Albina Ayusheevna, senior teacher department of state and municipal management, Buryat State University. Tel. 8(301-2) 21-35-06.

УДК 323.1 (571.54)

© А.А. Дугарова, А.С. Баннов

Политические партии в муниципальных выборах (региональный аспект)

В статье рассматриваются проблемы участия партий в местных выборах, подводятся итоги муниципальных выборов, состоявшихся в декабре 2011 г.

Ключевые слова: *местное самоуправление, муниципальные выборы, политические партии, праймериз.*

A.A. Dugarova, A.S. Bainov

Political parties in municipal elections (Regional aspect)

In this article the problems of participation of parties in local elections are considered. The results of municipal elec-

tions held in December 2011 are summed up.

Keywords: local self-governance, municipal elections, political parties, primaries.

Одним из главных признаков демократического устройства государства является проведение выборов, которые способствуют формированию органов публичной власти, участию граждан в политических процессах. Именно политические партии сегодня являются одним из ключевых участников общественно-политических процессов, необходимой основой для демократического развития общества.

Как известно, характеристика выборов во многом определяет специфику основных государственных и негосударственных институтов, т.е. форму правления и взаимоотношения партий и партийных систем. Проблема выборов связана с такими категориями, как политическое поведение электората, электоральные процессы и избирательная система. В статье рассматриваются проблемы участия партий в местных выборах, подводятся итоги муниципальных выборов, состоявшихся в декабре 2011 г.

4 декабря 2011 г. прошли выборы депутатов Государственной думы Федерального Собрания VI созыва, параллельно с ними в некоторых районах Республики Бурятия состоялись выборы глав муниципальных образований – «Кабанский район», «Иволгинский район», «Еравнинский район», «Муйский район», «Окинский район». Кроме того, в ряде муниципальных образований Заиграевского и Кяхтинского районов прошли

выборы глав и депутатов поселений.

Рассмотрим отдельные результаты выборов в рамках выдвижения кандидатов на должность главы района. В МО «Еравнинский район» было зарегистрировано 4 кандидата: 3 человека на основе самовыдвижения, 1 – от ВПП «Единая Россия». Здесь отметим тот факт, что 1 из кандидатов, являясь членом партии «Единая Россия», был самовыдвиженцем, тогда как кандидат, предложенный от этой партии, не являясь ее членом, был выдвинут этой партией и выиграл выборы. В Кабанском районе было 2 члена партии «Единая Россия», один из них был выдвинут партией и также победил в выборах. В МО «Иволгинский район» из 17 претендентов лишь двое представляли партии: 1 – ЛДПР, 1 – «Единая Россия», впоследствии кандидат от этой партии после регистрации снял свою кандидатуру. Среди кандидатов Муйского района был 1 член партии «Справедливая Россия» и 1 представитель партии «Единая Россия», который победил на выборах. Следует отметить, что все кандидаты Окинского района были самовыдвиженцами. Таким образом, на должность главы района по итогам выборов 2011 г. избрано 2 члена партии «Единая Россия», 1 кандидат, выдвинутый этой партией, 2 самовыдвиженца. Количество выдвинутых кандидатов и субъекты выдвижения представлены в таблице 1, анализ проведен по официальным материалам Избирательной комиссии Республики Бурятия [1].

Таблица 1

Сведения о выдвинутых и зарегистрированных кандидатах на выборах глав муниципальных образований в Республике Бурятия, назначенных на 4 декабря 2011 г.

Муниципальное образование	Субъект выдвижения					всего
	Самовыдвижение	Единая Россия	Справедливая Россия	КПРФ	ЛДПР	
Еравнинский район	3	1	-	-	-	4
Иволгинский район	15	1	-	-	1	17
Кабанский район	5	1	-	-	-	6
Муйский район	6	1	1	-	-	7
Окинский район	6	-	-	-	-	6
Итого						40

Интересным представляется количественный анализ кандидатов по выборам глав муниципальных образований поселений, данные представ-

лены в таблице 2. При анализе учтены все претенденты, заявившие о своем участии в выборах, независимо от их дальнейшей регистрации и др.

Таблица 2

Сведения о выдвинутых и зарегистрированных кандидатах на выборах главы муниципальных образований сельских поселений, 4 декабря 2011 г.

Муниципальное образование	Субъект выдвижения					Всего
	Самовыдвижение	Единая Россия	Справедливая Россия	КПРФ	ЛДПР	
МО «Старо-Онохойское» Заиграевского района	2	1	-	-	-	3
МО «Большелугское» Кяхтинского района	3	1	-	-	-	4
МО «Алтайское» Кяхтинского района	1	1	-	-	-	2
МО «Мурочинское» Кяхтинского района	2	1	-	-	-	3
МО «Усть-Киранское» Кяхтинского района	2	1	-	-	-	3
МО «Хоронхойское» Кяхтинского района	3*	1	1	-	-	5
МО «Чикойское» Кяхтинского района	1	1	-	-	-	2
МО «Усть-Кяхтинское» Кяхтинского района	4	1	-	-	-	5
МО «Первомайское» Кяхтинского района	1	1	-	-	-	2
МО «Большекударинское» Кяхтинского района	1	1	-	-	-	2
МО «Наушкинское» Кяхтинского района	1	1	-	1	-	3
МО «Тамирское» Кяхтинского района	3	1	-	-	-	4
Итого	24	12	1	1	-	38

Из 38 выдвинутых кандидатов 24 (63,1%) – самовыдвиженцы, 12 (31,5%) – от партии «Единая Россия», по 1 – от «Справедливой России» и КПРФ (по 2,6%). 9 человек из числа кандидатов являются членами партии «Единая Россия», 1 – «Справедливая Россия», 1 – КПРФ и 1* участник – председатель правления Региональной моло-

дежной общественной организации социальных инициатив «Феникс». Результаты выборов следующие: 7 выдвинутых от партии власти и 5 самовыдвиженцев избраны главами поселений.

Что касается выборов депутатов Совета депутатов муниципальных образований, количественные показатели отражены в таблице 3.

Таблица 3

Сведения о выдвинутых и зарегистрированных кандидатах
на выборах депутатов Совета депутатов муниципального образования, 4 декабря 2011 г.

Избирательный округ	Субъект выдвижения					Кол-во мандатов
	Самовыдвижение	Единая Россия	Справедливая Россия	КПРФ	ЛДПР	
«Большелугский» Кяхтинского района	2	10	2	-	-	10
«Субуктуйский» Кяхтинского района	2	8	1	-	-	8
«Хоронхойский» Кяхтинского района	5	10	3	-	-	10
«Чикойский» Кяхтинского района	4	7	-	-	-	8
«Усть-Кяхтинский» Кяхтинского района	5	7	-	1	-	10
«Усть-Киранский» Кяхтинского района	2	10	1	1	-	10
«Первомайский» Кяхтинского района	6	5	-	-	-	8
«Мурочинский» Кяхтинского района	3	7	-	-	-	8
«Большекударинский» Кяхтинского района	8	7	-	-	-	10
«Алтайский» Кяхтинского района	2	8	-	-	-	8
«Наушкинский» Кяхтинского района	10	3	-	-	-	10
«Тамирский» Кяхтинского района	6	7	-	-	-	10
Итого	55	89	7	2	-	110

Всего в Кяхтинском районе на выборах в депутаты местного совета было 110 мандатов, выдвинуто кандидатами в депутаты 153 человека, из них 89 (58,1%) представителей от партии «Единая Россия», 55 (35,9%) самовыдвиженцев, 7 (4,5%) – от партии «Справедливая Россия», 2 (1,3%) – КПРФ, кандидатов от других партий нет. Свою принадлежность к политическим партиям указали 49 членов партии «Единая Россия», 7 – «Справедливая Россия», 2 – КПРФ (из 153 человек).

Для сравнения приведем данные о результатах выборов депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и муниципальных выборов по Кяхтинскому району 4 декабря 2011 г. Так, из 30729 внесенных в избирательные списки изби-

рателей 17483 человек участвовали в выборах, что составляет 56,89% избирателей. Из них за партию «Справедливая Россия» проголосовало 1953 (11,0%), ЛДПР – 1935 (10,92%), «Патриоты России» – 124 (0,70%), КПРФ – 3441 (19,42%), «Яблоко» – 119 (0,67%), «Единая Россия» – 9852 (55,59%), «Правое дело» – 59 (0,33%).

Что касается участия партий на местных выборах, выявляется следующее: многие кандидаты, особенно кандидаты в депутаты представительных органов, выдвинуты от партии «Единая Россия». Согласно ст. 32 федерального закона Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ граждане Российской Федерации, обла-

дающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов, т.е. путем самовыдвижения или выдвижения избирательным объединением. Политические партии вправе выдвигать кандидатов, списки кандидатов. В одномандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть одного кандидата. В многомандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе. Таким образом мы видим, что в законе не оговаривается партийная принадлежность кандидата.

И. Климов, рассуждая по этому поводу в статье «Муниципальный парадокс. Почему партии боятся гражданской активности людей?», приводит результаты опроса ФОМ (сентябрь-октябрь 2009 г.) о деятельности партий на муниципальном уровне. Так, деятельность партии «Единая Россия» на муниципальном уровне замечают 23% опрошенных, из них 16% отмечают, что ее деятельность приносит пользу, 8% утверждают, что никакой пользы нет. У партий КПРФ и ЛДПР результаты ниже. На местном уровне отмечают, что их деятельность приносит пользу – 5%, отрицают наличие полезного эффекта – 6 и 4% соответственно [3].

Представленные ранее данные демонстрируют ситуацию, которая стала практически закономерностью: на уровне местного самоуправления политические партии практически не работают, кроме партии власти. Наш выборочный анализ выявляет практически такую же картину. Так, в декабре 2011 г. на должность главы муниципального образования района и поселений партия «Единая Россия» на каждый мандат предлагала по одному кандидату, то же самое наблюдалось в отношении многомандатных округов по выборам депутатов. Предложения от других партий можно назвать незначительными, т.е. на сегодняшний день на уровне муниципалитета в республике нельзя говорить о какой-либо конкуренции политических сил. В 12 избирательных округах Кяхтинского района, где проходили выборы депутатов, в 5 случаях «Единая Россия» смогла предложить кандидатов на каждый мандат, по остальным округам разница составляет 1-2 кандидата. Из всех округов явно выделяется Наушкинский избирательный округ, где на 10 мандатов, всего 3 претендента от «Единой России» и 10 самовыдвиженцев (табл. 3).

В 2009 г. вступил в силу целый ряд законодательных и нормативных актов, закрепляющих дальнейшее расширение прав партий. К примеру, внесены изменения в федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «О политических партиях». Внесенные поправки делают возможным посредством депутатов представительных органов местного самоуправления влиять на глав местных администраций и муниципальных образований, а также отправлять их в отставку, все это делает партии еще более значимыми политическими акторами на местном уровне.

Следует отметить, что в 2011 г. в ст. 35, 38 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», а также в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», на наш взгляд, внесены существенные поправки. Согласно этим изменениям, в муниципальных районах и городских округах не менее половины депутатских мандатов на муниципальных выборах представительного органа муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов, выдвинутых политическими партиями, могут быть распределены пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов (ст. 23 ФЗ-131). Таким образом, предлагается пропорциональная или смешанная система выборов на муниципальном уровне, которая, по мнению авторов нововведений, предполагает активизацию политических сил. Указанная поправка вступила в силу 20 марта 2011 г.,

Конституционный Суд РФ вынес постановление от 7 июля 2011 г. № 15-П, что положения ч. 3 ст. 23 ФЗ-131 признаны не соответствующими Конституции РФ. Реализация данной статьи не исключает возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, что создает риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан.

Думается, что на законодательном уровне приняты совершенно необходимые изменения,

которые должны активизировать политические силы для привлечения своих сторонников.

Летом 2011 г. партия «Единая Россия» апробировала новые методы внутрипартийной борьбы – проведение праймериз. Этот широко известный в США порядок проведения предварительного внутрипартийного голосования по определению кандидатур для последующего их выдвижения в партийном списке. В республике на муниципальном уровне проведены праймериз в Кабанском, в декабре 2011 г. – Тункинском районах. Как нам кажется, этот первый опыт при всех его недостатках может стать открытым диалогом между представителями одной партии, а также дискуссионной площадкой для жителей муниципальных образований и активистов партий. Кроме того, праймериз может стать своего рода рекламой партии для привлечения сторонников, а также выявления внутреннего потенциала рядовых членов партии. Основной недостаток видится в возможном навязывании определенного мнения, неумении проводить достойную борьбу с использованием демократических процедур.

Если на уровне муниципального района, городского округа можно организовать деятельность партии, то для маленького сельского поселения на сегодняшний день это представляется весьма призрачным. С другой стороны, именно на этом уровне политические движения могли бы мобилизовать своих сторонников. Неумение

взаимодействовать с лидерами и активистами местных сообществ, нежелание выстроить общественный диалог при реализации значимых проектов на муниципальном уровне приводит к тому, что местное население равнодушно как вообще к выборам, так и членству или содействию в интересах каких-либо партий и общественных объединений. В то же время, особенно в сельских поселениях, население принимает активное участие в самых разных формах самоорганизации – от совместного строительства спортзала до благотворительной помощи малоимущим. Только в Республике Бурятия за последние несколько лет создано и активно действует более 650 территориальных общественных самоуправлений.

Таким образом, результаты выборов 2011 г. свидетельствуют, что политические партии практически не работают на муниципальном уровне, кроме партии власти. Соответственно монополия в органах местного самоуправления представителей «Единой России» приводит к отсутствию всякой политической борьбы. Для партий крайне важной становится задача поиска новых методов, возможно и таких, как проведение праймериз или других мероприятий, также необходима поддержка разнообразных форм самоорганизации людей. Ведь наделение политических партий все новыми правами делает актуальным повышение уровня доверия к данному политическому институту.

Литература

1. Официальный сайт Избирательной комиссии Республики Бурятия [Электронный ресурс]. URL: <http://www.buriat.izbirkom.ru/> (Дата обращения 06.01.2012)
2. Информационно-правовой портал Гарант [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12117177/1/> (Дата обращения 05.12.2011)
3. Климов И. Муниципальный парадокс. Почему партии боятся гражданской активности людей? [Электронный ресурс]. URL: <http://liberty.ru/Themes/Municipal-nyj-paradoks.-Pochemu-partii-boyatsya-grazhdanskoj-aktivnosti-lyudej/> (Дата обращения 26.12.2011)

Дугарова Альбина Аюшеевна, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Бурятского государственного университета. 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24 а, тел. 8(301-2) 21-35-06.

Баинов Александр Семенович, кандидат философских наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Бурятского государственного университета. 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24 а, тел. 8(301-2) 21-35-06.

Dugarova Albina Ayusheevna, senior teacher, department of state and municipal management, Buryat State University. 670000, Ulan-Ude, Smolin str., 24 a, tel. 8(301-2) 21-35-06.

Bainov Alexandr Semenovich, candidate of philosophy sciences, associate professor, department of state and municipal management, Buryat State University. 670000, Ulan-Ude, Smolin str., 24 a, tel. 8(301-2) 21-35-06.

СОЦИАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

УДК 332.1

© Л.Р. Бартунаев, Н.А. Санковец

Направления совершенствования подходов к использованию инструмента «особых экономических зон» в государственной региональной политике

В статье рассмотрены актуальные вопросы организации и функционирования особых экономических зон в России в современных условиях с учетом опыта экономически развитых стран. Определена роль государства в достижении эффективной деятельности российских особых экономических зон и перспективы их развития, а также влияние на экономическую ситуацию в российских регионах.

Ключевые слова: региональная политика, зарубежный опыт, особые экономические зоны.

L.R. Bartunaev, N.A. Sankovets

The directions for improvement of approaches to using the tool of «special economic zones» in the state regional policy

The article discusses the topical issues of organization and functioning of special economic zones in Russia under modern conditions, taking into account the experience of economically developed countries. The role of state in attaining the effective activity of the Russian special economic zones and the prospects of their development have been defined, as well as the impact on the economic situation in Russian regions.

Keywords: regional policy, international experience, special economic zones.

При проведении государственной региональной политики не может не учитываться наделенность территориального образования факторами производства. Естественно, различные регионы располагают неодинаковым набором исходных ресурсов, что во многом определяет направление их экономического развития. Потому создание точек экономического роста возможно лишь на основе естественного наличия факторов производства или их целенаправленной концентрации путем различных мер государственных органов. Точки роста могут иметь различные организационно-технические формы. Одними из таких форм, наиболее распространенных и исторически зарекомендовавших себя во многих странах, являются особые экономические зоны (ОЭЗ), которые созданы как в развивающихся, так и в развитых странах. В настоящее время в мире, по разным данным, функционирует от 400 до 2000 ОЭЗ, но, как отмечают многие исследователи, к этому перечню нельзя с полным основанием отнести ни одну российскую, поскольку те образования, которые в России называются «свободными экономическими зонами», не удовлетворяют международным требованиям, предъявляемым к такого рода зонам.

В современных теоретических работах эконо-

мистов, посвященных проблемам особых экономических зон, их сущность трактуется достаточно широко: они определяются как инструмент выборочного сокращения масштабов государственного вмешательства в экономические процессы или как уникальная форма государственно-частного партнерства. Такая формулировка понятия «особая экономическая зона» охватывает весь спектр явлений, связанных с действием преференциального режима хозяйствования. При таком подходе особая зона – это не только и не столько обособленная географическая территория, сколько часть национального экономического пространства, где введена и применяется определенная система льгот и стимулов для бизнеса, не используемая в других его частях.

Наша страна в период резкого перехода к рыночным отношениям вынуждена была путем организации ОЭЗ оперативно решать задачу восстановления разрушенного потребительского рынка посредством привлечения импортных товаров. Особые экономические зоны начального периода рыночных преобразований представляли собой торговые площадки с некоторым упрощенным порядком пересечения таможенных границ. В дальнейшем некоторые портовые города были отнесены к ОЭЗ, что обеспечивало им некоторые

льготы в оплате налогов и таможенных тарифов. Однако недостаточная правовая база, отсутствие практического опыта организации деятельности ОЭЗ, весьма распространенный правовой нигилизм участников внешнеэкономической деятельности, неэффективная деятельность административных и правоохранительных органов не позволили в полной мере достичь целей, поставленных перед ОЭЗ. Негативный российский опыт свидетельствует о том, что эти зоны были скорее оперативной реакцией на сложившуюся ситуацию, нежели инструментами долгосрочного развития (например, несостоявшиеся ОЭЗ в Находке или Ингушетии).

Всего в России на момент принятия закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» № 116-ФЗ, положившего начало новой волне реализации проекта особых зон, насчитывалось 24 специальные экономические зоны. Главными из них являлись «Янтарь» в Калининградской области, парк высоких технологий в Зеленограде; особые зоны в Находке и на Сахалине; свободные таможенные зоны вокруг аэропортов в Москве и Санкт-Петербурге. Однако в законе №116-ФЗ прямо предусмотрено прекращение существования на территории России всех свободных и особых экономических зон, созданных до введения его в действие, за исключением двух зон: в Калининградской и Магаданской областях.

В настоящее время помимо федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», который был принят в 2005 г., разработано и принято свыше пятидесяти нормативно-правовых актов, направленных на реализацию положений закона. Сегодняшний механизм особой экономической зоны предполагает преференции по трем ключевым для бизнеса направлениям: налоговые и таможенные льготы, государственное финансирование инфраструктуры, снижение административных барьеров путем применения принципа «одного окна». Также в принятом федеральном законе учитываются некоторые риски и негативный опыт создания подобных зон как в нашей стране в период 1990-х гг., так и опыт зарубежных стран, где тоже имели место некоторые негативные результаты. В нем исключаются индивидуальные соглашения, даются единые правила создания и функционирования зон, это закон прямого действия, не допускающий индивидуализма региональных властей и торга вокруг механизмов и льгот. Кроме этого, повышается эффективность использования

инструмента, наблюдаются внедрение конкурсных механизмов, определение критериев отбора, прозрачность и конкурентность в принятии решений о присвоении статуса особой экономической зоны, создание экспертных советов и межведомственных комиссий, разработка индивидуальных концепций для каждой ОЭЗ. В соответствии с законом Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ) является государственным заказчиком по проектированию и строительству инфраструктуры ОЭЗ за счет бюджетов всех уровней. Для непосредственного строительства объектов инфраструктуры создано открытое акционерное общество «Особые экономические зоны». В настоящее время в Российской Федерации формируются 24 особые экономические зоны: три промышленно-производственные (12,41%), четыре технико-внедренческие (16,7%), тринадцать туристско-рекреационных (54,2%) и две портовые (8,3%) ОЭЗ.

Анализ мировой практики показывает широкое использование такого организационного механизма, как особые экономические зоны, когда их формирование сопровождается рядом дополнительных, а в отдельных случаях эксклюзивных мер экономического и административного характера, обеспечивающих эффективное функционирование таких образований и интенсификацию их влияния на всю социальную систему. К числу таких мер помимо льгот для резидентов ОЭЗ относятся многочисленные примеры их косвенной поддержки – инвестиционное консультирование, содействие в патентной защите, централизованный PR особой экономической зоны. Этот аспект пока остается в России совершенно не проработанным, хотя является очень важным.

Варианты особых экономических зон могут быть настолько же разнообразными, насколько разнообразны наши регионы. Это свободные порты и транзитные зоны (для регионов, имеющих благоприятное геополитическое положение), зоны развития с налоговыми льготами для отдельных отраслей или предприятий (для депрессивных регионов), особые экономические зоны (для стратегически важных регионов), точечные зоны (для отдельных хозяйствующих субъектов в регионах), международные зоны (для приграничных районов).

Сегодня наблюдается весьма низкий уровень специализации российских ОЭЗ, что не позволяет в полной мере использовать потенциальные преимущества территорий, на которых находят-

ся ОЭЗ. Существует мнение специалистов о том, что жесткая специализация будет препятствовать диверсификации производства в ОЭЗ. Однако такой подход затрудняет достижение поставленных целей.

Подавляющая часть ОЭЗ в мире функционирует в виде отдельных предприятий, это позволяет достигать высокого уровня концентрации и специализации используемых факторов производства. Уже в начальный период при создании промышленных зон инвестировалось в среднем 40 млн дол. на квадратный метр, при создании таможенно-торговых зон – 15 млн дол. И эта величина имеет тенденцию постоянного роста. Естественно, такие капиталовложения Россия в начальный период трансформации хозяйственного комплекса осуществлять не могла, вследствие чего в это время частично роль ОЭЗ выполняли предприятия с привлечением иностранного капитала – совместные предприятия.

Максимум, что могло предложить государство в качестве поддержки и стимулирования деятельности совместных предприятий, это снизить или отменить таможенные тарифы, взимаемые при пересечении границы необходимых для совместных предприятий товаров, а также при перевозке через границу продукции, изготовленной на совместном предприятии. Предоставление государством некоторых исключительных условий при производстве и реализации продукции совместных предприятий, привлечение иностранного промышленного и финансового капитала при организации совместных предприятий, применение зарубежных технологий и управленческого опыта – все это позволяет утверждать, что совместные предприятия выполняли в 90-е гг. в некоторой степени функцию ОЭЗ. Например, в РБ в 1991-1994 гг. насчитывалось не менее шестидесяти совместных предприятий, которые в основном специализировались на торгово-посреднических операциях, заготовке и переработке леса, сборе и отправке за рубеж лома черных и цветных металлов. Данные предприятия осуществляли свою деятельность, несмотря на проблемы, характерные для периода транзитивной экономики: отсутствие опыта совместной деятельности, недостаток квалифицированных кадров, неуверенность обеих сторон в возможности долгосрочного сотрудничества, давление криминальных структур. Эти проблемы со временем решались. Выгода от их деятельности была очевидна, она выражалась и в привлечении в страну вначале импортных това-

ров, а затем и иностранной валюты, увеличении доходов населения, занятого в совместных предприятиях, снижении безработицы в регионе, накоплении опыта совместной деятельности и налаживании деловых связей. Однако с середины 90-х гг. совместные предприятия были лишены ранее предоставленных преференций, в частности необлагаемого вывоза за границу своей продукции, одновременно усилился валютный контроль, взимались экспортные пошлины на ввозимое оборудование, комплектующие и материалы, необходимые для производственной деятельности совместных предприятий. Все это привело к достаточно быстрому уменьшению числа таких предприятий. Например, в настоящее время в Республике Бурятия работает не более шестидесяти совместных предприятий. Такая же ситуация наблюдается и в остальных российских регионах.

По нашему мнению, совместные предприятия могут выполнять роль своеобразных ОЭЗ при создании необходимых условий, когда отечественные и иностранные инвесторы получают преференции и гарантии долгосрочного развития. Это особенно актуально в связи с инновационным направлением развития российской экономики. Успешное развитие хозяйственных комплексов сибирских и дальневосточных регионов в принципе невозможно без создания совместных предприятий вследствие огромных территорий, неблагоприятных условий для проживания людей, значительных запасов природных ресурсов и низкой плотности населения. Подход к формированию комплекса преференций должен носить дифференцированный характер и отражать специфику и приоритеты развития конкретных регионов. Исходя из перечисленных особенностей данной части страны, на наш взгляд, весьма перспективным представляется более активное введение в хозяйственную практику регионов заключения с иностранными инвесторами соглашения о разделе продукции (СРП).

По своей сути соглашение о разделе продукции (СРП) является специальным типом договора об организации совместной предпринимательской деятельности. В мировой практике такое соглашение обычно представляет собой договор, например, между зарубежной нефтяной компанией (подрядчиком) и государственным предприятием (государственной стороной), уполномочивающий подрядчика провести нефтяные поисково-разведочные работы и эксплуатацию в пределах определенной области (контрактная территория)

в соответствии с условиями соглашения.

Данный тип соглашений может быть применим и в других отраслях промышленности. Например, переработка сырья или обрабатывающая промышленность. Данный инструмент, при условии его совершенствования в отношении, например, формы собственности принимающей стороны, может способствовать диверсификации производства на определенной территории и наиболее рациональному использованию ее ресурсов. Применение модели СРП может дать возможность максимизировать экономический эффект для государства, опираясь на разумные выгоды для инвесторов за счет эффективной горизонтальной интеграции.

Наряду с совместными предприятиями во многих странах усиленно функционируют и развиваются территориальные формы ОЭЗ, например в Индии – Бангалор, в Китае – Шэньчжэнь и другие. Пространственно они представляют собой четко выделенную территорию, имеющую свою таможенную границу и ограничительные меры, препятствующие бесконтрольному перемещению в зону и из нее юридических и физических лиц. Опыт их работы доказывает эффективность такого подхода, эти ОЭЗ смогли наладить производство конкурентоспособной на международном рынке продукции, стать импульсом развития других предприятий региона.

Созданные до 2005 г. ОЭЗ в Приморском, Алтайском краях, Читинской, Сахалинской, Новгородской и других областях не являлись зонами как таковыми, то есть не имели своих административных и таможенных границ, в них отсутствовал строгий регламент отбора и контроля за деятельностью резидентов, что не только не привело к положительным результатам, но явилось существенным фактором, способствующим развитию криминального бизнеса и ослаблению единого экономического пространства страны. Принятые в 2005 г. законодательные акты, направленные на упорядочение деятельности ОЭЗ, в некоторой степени способствовали совершенствованию деятельности предприятий на их территории, но коренного улучшения обеспечить не смогли. Отказ от введения административных и таможенных границ российских ОЭЗ в определенной мере объясняется конституционным требованием запрета установления таможенных границ внутри территории страны, а также отсутствием опыта, традиций, средств, необходимых для осуществления данных мер. Это привело к тому, что в настоящее

время ОЭЗ хотя и выполняют роль государственного инструмента, используемого для ускорения экономического развития в первую очередь проблемных регионов, но главным образом не за счет привлечения зарубежных инвесторов, а перераспределения бюджетных ресурсов страны.

Важный фактор успешного образования свободных экономических зон – значительные капиталовложения и последующие существенные усилия государства по их развитию. Без строго определенной централизованной поддержки они практически не жизнеспособны. По обследованию, проведенному Институтом востоковедения РАН по 26 странам, собственные затраты на привлечение иностранных инвестиций в свободные экономические зоны составили в среднем 4 доллара на 1 доллар зарубежных инвестиций. В КНР, например, иностранные вложения в четыре свободные экономические зоны к концу 80-х гг. составили 4 млрд дол., в то время как начальные собственные инвестиции превышали 22 млрд дол., что в 5,5 раз больше. По существу, вся инфраструктура свободных экономических зон КНР была создана за счет централизованных государственных средств.

Как показывает мировой опыт, в результате применения комплекса льгот норма прибыли в особой экономической зоне составляет 30-35%, а иногда и больше: например, транснациональные компании получают в азиатских особых зонах в среднем 40% прибыли в год. Существенно сокращаются (в 2-3 раза) сроки окупаемости инвестиционных проектов (для свободных зон считается нормальным, когда эти сроки не превышают 4-5 лет). При этом в соответствии с мировой практикой система льгот в достаточной степени индивидуальна и тесно связана с уникальным местоположением особой зоны и реализуемыми на ее территории программами.

На наш взгляд, причины низкой эффективности функционирования ОЭЗ в России, безрезультатного применения данного инструмента заключаются в недостаточности организационного механизма, обеспечивающего их развитие. Сопоставление зарубежного и отечественного опытов создания ОЭЗ позволяет сделать следующие выводы:

- ОЭЗ является весьма действенным направлением развития экономики отдельных территорий и регионов в мировой практике. Это связано с тем, что их создание и развитие часто ориентировано на решение конкретных экономических задач, реализацию стратегических программ и проектов;

- наиболее благоприятными территориями для размещения ОЭЗ являются, как правило, приграничные регионы и располагающие развитой транспортной, производственной и социальной инфраструктурой. В некоторых случаях целесообразно создание ОЭЗ в районах нового хозяйственного освоения, располагающих высокой концентрацией ценных природных ресурсов, что позволяет решать важные долгосрочные общегосударственные задачи;

- процесс создания ОЭЗ в России идет недостаточно последовательно, при отсутствии конструктивной концептуальной основы и достаточной правовой базы. Основной чертой этого процесса является его жесткая политизированность в ущерб экономической сути;

- организационный механизм функционирования ОЭЗ в практике зарубежных стран подразумевает установление жесткого и эффективного административного и таможенного режимов.

Мы считаем, что при создании ОЭЗ в первую очередь необходимо разрабатывать концепцию

с тщательно выбранной и обоснованной целью, расчетом ее возможного достижения с учетом имеющихся факторов производства и предоставляемых государством преференций, сформировать организационно-техническое подразделение (администрацию ОЭЗ), задачей которой должно быть не управление экономическими процессами, а неуклонное требование соблюдения особого порядка зоны, в частности поддержание приграничного и таможенного режимов, учет и контроль за регистрацией и выбытием резидентов и др., непосредственная деятельность резидентов, их результаты – объект внимания федеральных экономических служб.

Практика функционирования ОЭЗ в развитых странах, а также накопленные в стране практические знания и навыки позволяют регионам при определенном совершенствовании правовой базы, организационно-технических и экономических мерах добиться значительного улучшения экономического положения.

Литература

1. Алиев В.Г., Байрамова Л.Г., Казанбиева А.Х., Чернышов М.М. Региональные проблемы переходной экономики: вопросы теории и практики. – М.: Экономика, 2002. – 646 с.
2. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – 3-е изд. М.: ГУВШЭ, 2005. – 515 с.
3. Данько Т.П., Округ З.М. Свободные экономические зоны. – М.: ИНФРА-М, 1998. – 120 с.
4. Пань Лисун. Теория переходной экономики и экономическое развитие. – Пекин, 2006. – 36 с.

Бартунаев Лазарь Романович, доктор экономических наук, профессор кафедры «Экономическая теория» Бурятского государственного университета.

Санковец Надежда Александровна, ст. преподаватель филиала Российского государственного гуманитарного университета в г. Улан-Удэ.

Bartunaev Lasar Romanovich, doctor of economic sciences, professor, department of economic theory, Buryat State University.

Sankovets Nadezhda Aleksandrovna, senior teacher, Branch of the Russian State Humanities University in Ulan-Ude.

УДК 338.2

© **В.С. Баженова**

Особенности формирования института государственно-частного партнерства в условиях российской институциональной системы

В статье рассматривается государственно-частное партнерство как институт взаимодействия государственной власти и частного предпринимательства, выявляются особенности его развития в условиях институциональной системы России.

Ключевые слова: институциональная система, государственно-частное партнерство.

V.S. Bazhenova

Features of formation of institution of public-private partnership in the conditions of Russian institutional system

In the article the public-private partnership as the institution of interaction between government and private business

is considered, features of its development in the conditions of institutional system of Russia are revealed.

Keywords: *institutional system, public-private partnership.*

Зарубежный опыт практического применения ГЧП показывает, что партнерство является ключевым инструментом регионального экономического развития. Тенденция к созданию партнерств стала частью более широкой тенденции к переходу от традиционной политики «сверху вниз» к подходу «снизу вверх» (эндогенному подходу), к экономическому развитию и созданию занятости. Партнерами в ГЧП могут являться администрации (любого уровня), социальные партнеры, государственные учреждения, иные институты, частные лица или ассоциации граждан, хозяйствующие субъекты, в т.ч. частные предприятия и т.д. Партнерство может быть создано на любой стадии выработки концепции, программирования или реализации стратегии или проекта.

Причины создания ЧПП во всех странах одинаковы: это необходимость в модернизации инфраструктуры и соответствующих капиталовложениях, неэффективность управления, ограниченность бюджетных средств, недостаточные инвестиции частных структур, что связано с высоким риском формирующегося рынка. Практика зарубежных стран показывает, что государственно-частное партнерство уместно в том случае, когда необходим компромисс – объединение средств и деление рисков. Необходимо отметить, что такая форма сотрудничества может быть только при проведении государством открытых конкурсов.

Сфера применения ГЧП в странах ЕС (и ОЭСР) в области регионального или местного экономического развития широка. В нее входят следующие области и виды деятельности: транспорт (автомагистрали, грузовые терминалы, аэропорты, железные дороги, городской общественный транспорт и т.д.); городское планирование и реконструкция (строительные работы и очистка территории, маркетинг территории, общественные связи); строительство социального жилья и объектов; развитие технологических центров; коммунальные сети водоснабжения и канализации; строительство и эксплуатация образовательных, культурных и административных объектов; развитие туристской инфраструктуры (яхт-клубы, объекты для отдыха и т.д.).

В связи с повышением уровня развития права и институтов гражданского общества государственно-частное партнерство становится полноправным субъектом экономических отношений в нашей стране. В России есть при-

меры проектов, уже реализованных по схеме государственно-частного партнерства. Как правило, они точно локализованы, обеспечены собственной инициативой местных властей и небольшие по масштабам.

Актуальность применения в России государственно-частного партнерства объясняется многими причинами. Переход к инновационной экономике и ликвидация зависимости экономики от сырьевых отраслей задерживаются из-за отсутствия качественных механизмов привлечения инвестиций в реальный сектор, промышленность и ее инфраструктуру. Так как в настоящее время потенциальные инвесторы не имеют реальных гарантий извлечения отсюда прибыли или даже возврата капиталовложений, они вынуждены, не всегда оправданно, инвестировать средства только в собственное развитие. В настоящее время в стране появились условия для внутреннего инвестирования и необходимо запустить механизм, позволяющий это сделать.

В рамках этой системы государство сможет наделить инвестора правом участия в осуществлении некоторых своих функций в хозяйственной сфере, а также правом управления государственной или муниципальной собственностью или монопольными видами деятельности.

Теоретик в вопросах партнерства В.Г. Варнавский считает государственно-частное партнерство определенной альтернативой приватизации в тех областях, где государство в силу различных обстоятельств не может или не должно передавать свой актив в частную собственность. Но цели государственно-частного партнерства и процесса приватизации совершенно различны. В ходе приватизации идет поиск эффективного собственника и государственные активы передаются ему. В этом случае государство не несет ответственность за свою бывшую собственность и выстраивает отношения с ее новым владельцем как налогоплательщик с налогоплательщиком. Цель государственно-частного партнерства другая – найти эффективного управляющего собственностью, которую государство оставляет за собой [1].

К сожалению, основная слабость этого нового института заключается в том, что при реализации ГЧП возникает масса требований, это будет успешно, если:

- проект будет реализован не только за счет

финансирования и профессиональной компетенции государственной структуры;

- с участием частного партнера качество продукции или уровень услуг будет выше, чем если бы государственная структура предоставляла их самостоятельно;

- участие частного партнера позволит сократить сроки реализации проекта или услуги;

- пользователи продукции или услуг являются сторонниками привлечения частного партнера;

- существует возможность конкуренции между возможными частными партнерами;

- нет нормативных или законодательных запретов на привлечение частного партнера для обеспечения услуг или осуществления проекта в данной сфере;

- результаты деятельности легко измерить и оценить;

- затраты на реализацию проекта или работ могут быть покрыты через установление оплаты потребителем;

- проект или осуществление работы позволяет активизировать инновационный процесс;

- имеется положительный опыт партнерств между органами власти и частным сектором.

В целом возникает мысль о порядке проведения работ при создании и реализации проекта государственно-частного партнерства, то есть нужно спланировать последовательность и распределить обязанности, в результате чего автоматически создадутся благоприятные условия и механизм начнет функционировать. К сожалению, этот подход к решению проблемы формирования института ГЧП не подойдет.

Учитывая особенности структуры российской институциональной системы, на процесс формирования института ГЧП будут сильно влиять неформальные институты, хотя в последние годы государство пытается укрепить именно формальные институты. Например, только с 2005 г. в связи с принятием федерального закона «О концессионных соглашениях» №115-ФЗ вновь появилась возможность реализации концессионной системы.

Нужно отметить, что принятый закон достаточно хорошо защищает интересы государства, но фактически игнорирует экономические интересы частного инвестора.

Можно согласиться со многими исследователями, которые считают, что помимо закона «О концессионных соглашениях» следует принять более общий закон «О государственно-частном партнерстве», в котором будут прописаны права

и обязанности каждой стороны. Принятие такого документа позволит достичь более весомых результатов, в частности, при реализации национальных проектов в области доступного жилья, здравоохранения, образования, сельского хозяйства. Практическое применение закона целесообразно только после его доработки и выравнивания в нем баланса экономических интересов Концессионера и Концедента.

Государство выделяет на эти цели значительные финансовые средства, которые, тем не менее, сами по себе недостаточны для существенного прорыва. Привлечение для реализации этих проектов частного бизнеса через ГЧП позволит если не удвоить эти средства, то хотя бы сократить время реализации этих проектов и улучшить результат.

Следует еще раз отметить, что даже в тех случаях, когда частный сектор принимает на себя все обязанности по эксплуатации и финансированию, как это происходит в случаях с концессией и продажей активов, выполняет он их в рамках правовой структуры, созданной государством. Целями участия государства в создании такой правовой структуры являются защита потребителей от монопольного ценообразования, обеспечение следования санитарным и экологическим нормам и применение механизмов субсидирования, которые гарантировали бы доступ к услугам наиболее неимущей части населения.

Но для укрепления формальных институтов государству и обществу в целом необходимо решить проблему влияния неформальных институтов. Таким образом, на процессы институциональной адаптации государственно-частного партнерства к реальной российской экономике потребуются много времени.

С изменением внешних условий сформируются новые институты, которые должны обеспечивать возможность экономического использования этих внешних изменений (в знаниях, технологии, политических предпосылках и т.п.). Создание новой институциональной структуры (государственно-частного партнерства) – кропотливый процесс, требующий постоянного внимания со стороны государства, которое само по себе является одним из важнейших институтов в процессе формирования ГЧП.

Новый институт – это «know how», поэтому с его возникновением – произошло ли оно случайно или вследствие спланированных действий правительства – прежде всего происходит перерас-

пределение власти и соответствующих функций, а уж затем доходов, благ, информации, ресурсов. Конечно, последовательность здесь условна – все процессы идут синхронно. Однако от равномерности распределения потенциала власти в экономике зависят издержки институционального планирования, трансакций, а также замены одних институтов другими.

Социальные институты принято рассматривать как общественные блага или как объекты, возникшие в результате конфликта интересов или неопределенности и обладающие свойствами общественных благ. В связи с этим возникает проблема недопроизводства институтов и их дисфункции [2]. Когда говорится о недопроизводстве институтов, необходимо определить строгие критерии, позволяющие сделать такой вывод с наименьшей ошибкой, потому что если правил и норм достаточно, то активная деятельность по их дополнительному производству приведет к занормированности экономики. Причем ощущение недостатка в институтах может быть обманчивым. Следовательно, с помощью установленных критериев нужно понять, производить ли новые институты или попытаться справиться с дисфункцией прежних правил, которые еще могут оставаться эффективными.

Утверждение, что правила снижают экономическую неопределенность, требует корректировки. Дело в том, что при снижении неопределенности сохраняется какая-то степень незнания ситуации, полной определенности почти никогда не бывает. Следовательно, факт снижения неопределенности устанавливается по некоей системе оценки изменения наших знаний и представлений о происходящих событиях. Индивиды и разработанная ими система оценок являются неотъемлемыми элементами развивающейся экономики и ее неопределенности. Поэтому, когда говорится о том, что удалось снизить неопределенность, следует понимать это в рамках изменившихся по каким-то причинам наших ощущений и оценок действительности. Известно всего два кардинальных метода подлинного снижения неопределенности – это реализация плана и увеличение концентрации власти и контроля. Все остальное представляет собой изменение восприятия экономическими агентами данной проблемы.

В условиях экономики рынков институциональное планирование становится главным механизмом, преодолевающим высокую неопределенность саморегулирующегося рынка. Появление

новых правил увеличивает неопределенность, так как агенты могут не располагать соответствующими знаниями о том, зачем эти правила вводятся, какую роль будут играть в экономике и как им вести себя в новых условиях – игнорировать институты, приспособливаться к ним или разрабатывать иные модели поведения.

Высокие трансакционные издержки являются следствием неэффективной организации обменов, то есть их провоцируют соответствующие институты, например, затраты бизнеса на преодоление административных барьеров. Рост трансакционных издержек сказывается на интенсивности обменов, и это влияние зависит от совокупности характеристик, например, от особенностей изменения трансакционных издержек, возможностей экономии, защитных механизмов и отлаженности других институциональных структур.

Согласно утверждению, что цель по снижению издержек является доминирующей целью общественного развития, обществу нужны институты (правила), которые бы сэкономили материальные и другие ресурсы, одновременно обеспечивая удовлетворение насущных потребностей людей и сложившиеся социальные стандарты.

Но с развитием экономических систем наблюдается рост трансакционных издержек, что вызвано повышением их сложности, развитием сферы информации и услуг. Этот рост трендовый, долгосрочный. На коротких интервалах снижение издержек трансакций выступает критерием экономической эффективности, а также эффективности правительственных мероприятий, а значит и институционального планирования. То есть функционирование государственно-частного партнерства в различных предпринимательских формах могло бы быть более эффективным, чем государственных предприятий.

Хотя, с другой стороны, эффективность – понятие относительное, причем оценивать ее надо не в сопоставлении с другими объектами, а в контексте всей окружающей среды. Сегодня в России характер современных финансовых институтов, государственной экономической политики благоприятствует развитию частного предпринимательства, для института ГЧП такая ситуация только назревает. Основная причина – отсутствие соответствующих правовых норм формирования ГЧП.

Таким образом, проблема формирования институтов государственно-частного партнерства является методологически сложной и мало разработанной как в зарубежной, так и в отечественной

экономической литературе, что позволяет сделать следующие выводы:

- деятельность государственно-частного партнерства организуется на основе моделей поведения представителей властных структур разных уровней и представителей бизнеса, обретая

форму формальных и неформальных институтов;

- для того чтобы партнерство было успешным, необходимо сочетание многих факторов, имеющих отношение как к представителям обеих сторон партнерства, так и к среде, в которой они взаимодействуют в процессе реализации проекта.

Литература

1. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. – М.: Наука, 2005.
2. Сухарев О.С. Институты и экономическое развитие. М.: ДеКА, 2005.

Баженова Валентина Семеновна, доктор экономических наук, профессор кафедры «Менеджмент, маркетинг и коммерция» ВСГУТУ. Тел. 64 37 29. E-mail valbzh@mail.ru

Bazhenova Valentina Semenovna, doctor of economic sciences, professor, department of management, marketing and commerce, East-Siberian State University of Technologies and Management. Tel. 8(9021)643729. E-mail: valbzh@mail.ru

УДК 316 : 334.56 (571.16)

© Н.С. Байкалов

Стратегии развития моногородов Сибири: опыт Томской области

В статье рассмотрены стратегии развития моногородов Сибири на примере поселений нефтяников Томской области, проанализированы возможные сценарии развития, социальный опыт и локальные инициативы населения. Автор считает, что неиспользование властями имеющегося потенциала местных сообществ по преодолению монопрофильной ориентации населенных пунктов создает угрозу их дальнейшему существованию.

Ключевые слова: моногород, нефтеград, монопрофильная экономика, деиндустриализация, стратегии развития, постсоветская трансформация.

N.S. Baikalov

Strategies of mono industrial cities development in Siberia: the experience of Tomsk region

The article deals with the development strategies of Siberian mono industrial cities on the example of Tomsk Region oil industry workers. It analyzes potential scenarios of the development, social experience and local initiatives of the population. The author believes that ignoring by authorities the potential of the local communities to overcome mono industry orientation of the settlements poses a threat to further existence of such cities.

Keywords: mono industry city, «neftegrad» (oil-town), single-industry economy, deindustrialization, development strategies, post-Soviet transformation

Социально-экономическое освоение Сибири в ходе социалистической индустриализации 1960-1980-х гг. привело к формированию сети монопрофильных поселений, вся экономическая, социальная и культурная жизнь которых ориентирована на градообразующее предприятие. Согласно федеральному закону №127-ФЗ от 26.10.2002 г., градообразующими являются предприятия, численность работников которых составляет не менее 25% работающего населения соответствующего населенного пункта [1]. Такие населенные пункты в социально-экономической литературе часто обозначаются дискуссионными терминами «моногород» или «моноград». В Со-

ветском Союзе, по некоторым данным, доля городских поселений, полностью ориентированных на обслуживание одного производства, доходила до 30-40 % [2].

Исторически моногорода выросли из временных рабочих поселков, находящихся при крупных производственных объектах. Типичными чертами таких городов являлись отсутствие генерального плана застройки и единого архитектурного облика, межведомственная разобщенность социальной инфраструктуры и отставание в развитии производственных объектов, прежде всего соцкультбыта, значительный сектор стихийно возникшего ветхого жилья (самострой, нахаловки) и т.д.

С переходом к рыночной экономике большинство советских проектов индустриального освоения территорий Сибири и Дальнего Востока было остановлено. Многие монопрофильные поселения вступили в полосу глубокого структурного кризиса. Банкротство градообразующих предприятий, слабое развитие предпринимательства, транспортная удаленность от развитых экономических центров, однородность профессиональной структуры населения поставили под вопрос жизнь местных социумов. Локальные сообщества и муниципальные власти ищут выход из сложившейся ситуации, делая ставку на природно-географические особенности территорий и уникальный человеческий потенциал.

В данной статье проанализирован опыт преодоления монопрофильности городов, накопленный в Томской области. Исследовательскими площадками выступили кейсы двух нефтяных городов Томской области – Стрежевой и Кедровый. Выбор был связан как с определенной типичностью данных объектов («классические образцы моногорода»), так и с некоторой стабильностью социально-экономического положения в них.

Следует отметить, что в региональных СМИ, официально-деловых текстах и социально-экономической литературе для обозначения феномена нефтяного моногорода часто фигурирует не зафиксированный в словарях русского языка термин «нефтеград». Известно, что при основании поселения нефтяников в будущем городе Стрежевой существовало предложение назвать его Нефтеградом, но советское руководство отказалось от такого названия. Если официальной причиной отказа стала формулировка «в связи с большим количеством городов, начинающихся на «нефте», то глубинные истоки такого решения скрывались в желании избежать колониальной риторики в отношении позднесоветской Сибири. Программа развития производительных сил Сибири и Дальнего Востока декларировала развитие не только добывающих, но и производственных отраслей в ходе индустриальной модернизации восточных регионов страны. В результате город получил свое современное название «Стрежевой» от русского диалектного *стреж*, *стрежень* – «крутой берег реки, русло, протока». Современные попытки оперирования термином «нефтеград» являются способом легитимации идеи моногорода в местных сообществах, насаждением «идеологии моногорода», что может иметь серьезные и неоднозначные последствия.

Расположенный на севере Томской области Стрежевой отсчитывает свою историю с 1966 г., когда в ходе освоения Соснинско-Советского нефтяного месторождения студенческими стройотрядами был основан вахтовый поселок нефтяников. В 1978 г. Стрежевой получил статус города областного подчинения.

Вторым базовым городом нефтяников призван был стать Кедровый, который строился с 1983 г. для вахтового обслуживания Лугинецкого и Калинового нефтяных месторождений Пудинского нефтегазового района. Городской статус Кедровый приобрел только в 1987 г., на закате советской эпохи. Это обстоятельство, по мнению местных жителей, не позволило поселению вырасти в классический советский моногород. Поэтому в настоящее время многие жители затрудняются определить центр города, который представляет собой скорее группу поселков вахтовиков.

Оба рассматриваемых населенных пункта не имеют постоянного сухопутного сообщения с областным центром. И если в г. Стрежевой осуществляются регулярные авиарейсы, в период навигации функционирует речной транспорт, то до г. Кедровый можно добраться только авиатранспортом нефтяников (вертолетами «Ми-8», «Ми-2») либо по зимней автодороге также с помощью специальных транспортных средств.

Высокая доля нефтегазодобывающей промышленности в структуре экономики г. Стрежевой и Кедровый привела к формированию классических моногородов, которые в настоящий момент полностью зависят от основной отрасли. С 1990-х гг. политика градообразующих предприятий в обоих городах направлена на сокращение численности рабочих, что вызвало интенсивный отток населения. Численность населения г. Стрежевой составила в 2001 г. 45,8 тыс. чел., в 2010 г. – 42,2 тыс. чел. [3, с. 90-91; 4]. В г. Кедровый насчитывалось 5,5 тыс. чел. в 2001 г., и только 2,4 тыс. чел. – к середине 2011 г. [5]. Руководство Томскнефти списывало возникшие трудности на сложную сырьевую базу, 80% которой относится к трудноизвлекаемым запасам. Кроме того, разработка мелких, удаленных друг от друга участков добычи вела к удорожанию затрат на ЛЭП, дороги и прочие объекты инфраструктуры к ним.

Существующие в городах предприятия малого бизнеса не могут обеспечить необходимый уровень занятости населения. Несмотря на сравнительно высокий уровень жизни, в городах нефтяников постоянно увеличивается число людей,

относящихся к категории малообеспеченных граждан, у которых среднедушевой доход ниже установленного прожиточного минимума. Растет количество безработных и социально неблагополучных семей. По данным статотчетов, г. Стрежевой занимает первое место в области по числу ВИЧ инфицированных и наркоманов. В 2008 г. количество преступлений на 10 000 чел. составило 269,9 случаев [3, с. 94-95].

В долгосрочной перспективе ориентация на увеличение объемов добычи нефти и газа будет консервировать существующие в городах нефтяников социальные проблемы. Поэтому основной задачей развития должно стать преодоление монопрофильности экономики города путем развития сервисного кластера и малого бизнеса.

В г. Стрежевой данный процесс прослеживается по таким проектным документам, как Стратегия развития города, Программа социально-экономического развития, План модернизации моногорода и др. В общественной дискуссии постоянно фигурируют три основных варианта развития города.

Согласно одному из них («сценарий нефтеграда»), основной задачей развития г. Стрежевой будет «удержание ситуации на существующем положении с небольшими изменениями в отдельных (преимущественно социальных) сферах города». Органы местного самоуправления и горожане не будут являться субъектом развития, т.к. сохранится полная зависимость от градообразующего предприятия ОАО «Томскнефть». Новых функций у города не появится, то есть будет продолжаться реализация логики существования практически всех северных городов как населенного пункта при месторождениях добычи полезных ископаемых. Уровень жизни горожан остается достаточно высоким в связи с тем, что стабильная работа градообразующего предприятия позволяет формировать налоговую базу и выплачивать работникам высокую зарплату. Тем не менее возможно увеличение уровня безработицы и дальнейшего усугубления ситуации с дифференциацией доходов граждан, что повысит социальную напряженность [6, с. 55].

Другой вариант развития, названный в Стратегии развития города «Стрежевой – город для комфортной жизни», основывается на том предположении, что основная проблема северных городов – это проблема миграции. Поэтому сценарий предусматривает «улучшение качества городской среды для комфортного проживания населения»,

«активизацию населения в отношении решения проблем города», которые также будут зависеть «от продолжительности добычи нефти и газа» [6, с. 57]. При реализации данной программы принципиального улучшения деловой среды и социальной мобильности населения не произойдет. Таким образом, обозначенные варианты развития города не содержат описания сколько-нибудь конкретных механизмов развития.

Только один сценарий (с названием «Стрежевой – город для активной жизни») создается на основе диверсификации экономической базы города за счет размещения сервисных нефтедобывающих предприятий и небольших производств [6, с. 59]. Однако такие природно-географические факторы, как удаленность города, его транспортная изолированность, сложные климатические условия, делают развитие индустриальных производств экономически нерентабельным. Кроме того, монопрофессиональная структура населения, ориентированная, прежде всего, на нефтегазовый комплекс, также является препятствием для развития данного направления. Малый и средний бизнес, согласно статистическим данным, выполняет только функцию поставки продовольствия и основных хозяйственных товаров, что обуславливает незначительную долю данного сектора в формировании городского бюджета.

Поэтому основной ресурс развития не связанной с нефтью городской экономики местные власти видят в формировании регионального рынка сопредельных муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа (агломерация Нижневартовск-Стрежевой-Мегион-Лангепас), что выходит за пределы их компетенции и возможно только в долгосрочной перспективе.

Таким образом, при разработке данных сценариев учитывалось влияние двух групп факторов: внешних (наличие запасов нефти, мировые цены на нефть, федеральная политика в отношении северных территорий и местного самоуправления) и внутренних (включение города в северный коридор развития, социальная мобильность горожан, диверсификация экономики города). Преодоление монопрофильной экономики и комплекса моногорода является проблемой для властей и населения не только города, но и региона в целом. Тем не менее Программа социально-экономического развития Томской области не содержит каких-либо рекомендаций или проектов и ссылается на программы и стра-

тегические планы самих моногородов [7].

Неоднозначно при этом выглядит восприятие рассматриваемых моногородов населением области и областного центра. Многие жители Томска относятся к проблемам городов нефтяников равнодушно, часто не подозревают об их существовании. Очень распространенным в обыденном сознании является мнение местных жителей об отсутствии в области «настоящих» городов, кроме Томска, о невозможности отнесения советских индустриальных поселений к категории городов. В качестве аргументации такого взгляда приводятся молодой возраст поселений; удаленность от областного центра и транспортная изолированность населенных пунктов; вахтовая организация труда, когда население города расплывается по поселкам вокруг месторождений; не соответствующий городу стиль жизни жителей моногородов и т.д. На формирование подобного отношения к моногородам оказывает влияние также «исторический снобизм» коренных томичей. Томск как культурный и исторический центр Сибири, «Сибирские Афины» часто противопоставляется другим региональным центрам. Наконец, негативное отношение населения к Томскнефти и властям, превратившим, по мнению жителей, область в сырьевой придаток, колонию, переносится и на города нефтяников.

Многие жители самих нефтеградов рассматривают свои поселения исключительно как городские. При этом они называют такие признаки города, как тип застройки, объекты социальной инфраструктуры, отсутствие сельского хозяйства, наличие городского социума. Для старшего поколения характерны различные культурные, экологические, образовательные общественные объединения. Доминирующее число жизненных

стратегий молодежи ориентировано на заработки и в конечном итоге выезд с территории.

По утверждению руководства ОАО «Томскнефть», Стрежевой и Кедровый являются одними из лучших по Западносибирскому нефтегазовому комплексу. В г. Стрежевой функционирует 4 театральные коллектива, ансамбль «Мистификация» и др. В г. Кедровый работают ВИА «Дилижанс» и «Absent», студия изобразительного искусства «Палитра», театральная студия «Арлекино».

На страницах местной прессы постоянно можно видеть статьи о проблемах благоустройства города, состоянии дорог, ремонте зданий, зеленых насаждениях, субботниках и конкурсах. В 2010-2011 гг. в центре г. Стрежевой была даже организована «Доска позора» с изображениями территорий, на которых не соблюдался порядок. К юбилею города еженедельной газетой «Томская нефть» была организована фотовикторина, в которой горожанам предлагалось узнать по старым фотографиям городские ландшафты и ответить на вопросы по истории города [8]. Горожане гордятся сравнительно низким уровнем преступности, который достигается как за счет небольшой численности населения, транспортной оторванности поселений нефтяников от «большой земли», так и за счет самоконтроля местного социума.

Локальные сообщества городов нефтяников располагают внутренними ресурсами самоорганизации, позволяющими оторваться от градообразующих предприятий. Однако на практике эти ресурсы не используются местными и региональными властями. Хотя необходимость преобразования моногородов в «полноценные» города осознается на всех уровнях власти, реальный процесс трансформации крайне затруднен.

Литература

1. Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» №127-ФЗ от 26.10.2002. Статья 169. Статус градообразующих организаций // СПС «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/popular/bankrupt/58_11.html#p3847
2. Чумаков В. Выставки и достижения // Business Guide (Выставочная индустрия) Приложение к газете «Коммерсантъ». – 2007. – №95. – 04 июня.
3. Города и районы Томской области (2008-2009): стат. сб. – Томск, 2010. – 105 с.
4. Официальный сайт органов местного самоуправления городского округа Стрежевой. URL:<http://admstrj.tomsk.ru>
5. Сайт администрации МО г. Кедровый. – :<http://kedradm.tomsk.ru/infom.html>
6. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Стрежевой» на период до 2015 г.
7. Программа социально-экономического развития Томской области на 2006-2010 гг. и на период до 2012 г.
8. Томская нефть. – 2011. – 18 июня. – С.2.

Байкалов Николай Сергеевич, кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Бурятского государственного университета, г. Улан-Удэ. Тел. 21-80-57.

Baikalov Nikolay Sergeevich, candidate of historical sciences, associate professor, department of state and municipal management, Buryat State University, Ulan-Ude. Tel. 21-80-57.

УДК 331.1

© А.М. Балханов

Заемный труд в современных условиях

В статье рассматривается понятие «заемный труд» и исследуются кадровые агентства Республики Бурятия как субъекты, осуществляющие механизм заемного труда.

Ключевые слова: заемный труд, кадровые агентства, лизинг персонала, аутсорсинг.

А.М. Balkhanov

Extra labor in modern conditions

In the article the concept «extra labor» is considered and personnel agencies of Republic Buryatiya are studied as the subjects, performing the mechanism of extra labor.

Keying of personnel: extra labor, personnel agencies, leasing of personnel, outsourcing.

Современные экономические условия России способствовали появлению различных форм трудовых отношений, а также возможностей и способов трудоустройства. Одной из разновидностей новых нестандартных трудовых отношений является такая форма, как «заемный труд».

Стандартные формы трудовых отношений в России закреплены в действующем трудовом законодательстве [1], а именно в ст. 9 Трудового кодекса Российской Федерации указывается, что в соответствии с законодательством регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений может осуществляться путем заключения, изменения, дополнения работниками и работодателями коллективных договоров, соглашений, трудовых договоров.

«Специфика заемного труда заключается в том, что работники нанимаются в коммерческую фирму (кадровое агентство) с целью предоставления их в распоряжение третьей стороны (предприятие), которое устанавливает им рабочие задания и контролирует их выполнение» [5, с. 4]. Та-

ким образом, особенностью трудовых отношений в процессе заемного труда является то, что вместо двух субъектов трудовых отношений появляется третий – коммерческая фирма.

Наемный работник устраивается на работу в коммерческую фирму, с которой заключается трудовой договор, при этом осуществляет реализацию трудовой функции не в коммерческой фирме, а на предприятии-пользователе. Коммерческая фирма предоставляет персонал другой организации (рис. 1). Как отмечает ряд исследователей, такое отношение отличается от обычного трудового отношения как по субъектному составу, так и по содержанию [4, с.52].

В настоящее время российские исследователи не определились с понятийно-категориальным аппаратом понятия «заемный труд». Так, профессор А.М. Куренной относит к заемному труду лизинг персонала, аутсорсинг, аутстафинг [6, с. 8]. Л.А. Чиканова и А.Ф. Нуртдинова заемный труд отождествляют с подрядным трудом [8, с. 8].

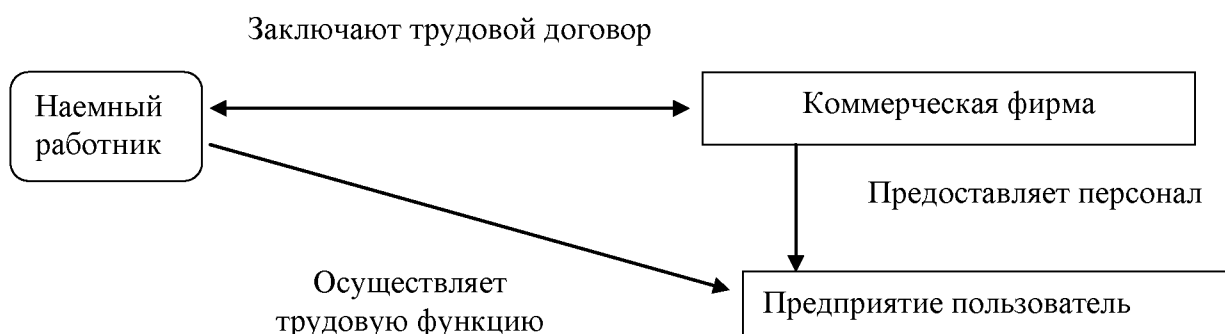


Рис. 1. Механизм трудовых отношений между субъектами заемного труда

Также имеется несколько определений понятия «заемный труд». Авторы «Концепции правового регулирования заемного труда» считают, что «суть этого метода состоит в том, что специализированная коммерческая фирма (зачастую это частное агентство занятости) нанимает в свой штат работников, временных или постоянных, исключительно для выполнения заказов на услуги этих работников, поступающих от фирм-заказчиков и иногда физических лиц» [4, с. 52].

Л.И. Смирных утверждает, что «в более упрощенном варианте содержание заемного труда определяется как финансовая аренда сотрудников – заключение договора о долгосрочной аренде персонала, в соответствии с которым арендатор на протяжении оговоренного срока выплачивает лизинговой компании плату за временное владение и пользование услугами и компетенцией предоставленного персонала» [7, с. 15].

И.М. Козина, раскрывая содержание «заемный труд», считает, что понятие может применяться и в более широком смысле: «...с включением работы по схеме аутсорсинга (outsourcing), когда компания передает какую-либо из своих функций, не являющуюся профильной, внешней организации» [5, с. 4].

Ранее отмечалось, что в механизме заемного труда появляется дополнительный субъект – коммерческая фирма. В роли коммерческой фирмы, как правило, выступают широко распространенные в рыночных условиях кадровые агентства, то есть негосударственные службы трудоустройства.

Они появились в России в начале XX в., создавались по инициативе работодателей или рабочих [3, с. 12]. Основными целями их деятельности являлись ликвидация безработицы, содействие трудоустройству (для бирж труда) и набор персонала

(для бюро труда). Уже в начале XX в. существовало два направления функционирования негосударственных организаций по трудоустройству. Первое – содействие трудоустройству незанятого населения, второе – удовлетворение потребностей производства в рабочих кадрах.

Переход страны на рыночные отношения в конце 80-х гг. XX в. обусловил появление, создание и развитие в крупных городах, таких как Москва и Санкт-Петербург, кадровых агентств. В настоящее время они распространены и во многих регионах России, в том числе и Сибири. Называются эти организации по-разному – «Агентства по трудоустройству», «Биржи труда», «Кадровые агентства», «Рекрутинговые компании» и т.д.

Многие кадровые агентства в современных условиях предлагают такую форму сотрудничества с работодателями, как лизинг персонала, или используют в своей деятельности механизм заемного труда.

В настоящее время в научной литературе исследователи рассматривают вопрос об использовании механизма заемного труда, так как стандартные трудовые отношения запрещают использование заемного труда. Л.А. Чиканова и А.Ф. Нуртдинова считают, что «... заемный труд ни в коей мере не способствует решению проблемы безработицы. Новые рабочие места при этом не создаются, напротив, практика использования заемных работников свидетельствует о сокращении постоянных рабочих мест и замене их мест временными, которые в зависимости от экономического положения работодателя то создаются, то ликвидируются» [8, с. 8].

А.М. Куренной считает, что возможно использование заемного труда только при одном условии: «... необходимо соблюдать международные стандарты и ряд условий. К этим условиям Ко-

миссия по социальному законодательству Ассоциации юристов России относит обязательное лицензирование фирм, достаточно серьезные требования к уставному капиталу, страхование денежных выплат на каждого работника. И самое главное – заемный труд должен применяться там, где эта работа не является основной для компании...» [6, с. 9].

Л.И. Смирных указывает на то, что «заемный труд, широко распространенный во всем мире, долгое время оставался невостребованным в России. Сегодня эксперты российского рынка труда полагают, что за данной технологией найма рабочей силы – большое будущее. Свидетельством востребованности услуг заемного труда на российском рынке служат ежегодно увеличивающиеся темпы его развития.

Вместе с тем использование и развитие заемного труда сдерживается рядом факторов. Неизученными остаются механизмы взаимодействия участников заемного труда, их права и обязанности и т.п. Проблемными остаются вопросы регулирования деятельности агентств занятости, способы их включения в осуществление полити-

ки занятости. Ведь российское трудовое законодательство не предусматривает использование заемного труда, хотя и не запрещает подобного рода практику. Все это в значительной степени снижает эффективность применения заемного труда в России» [7, с. 3].

В практической деятельности кадровые агентства в настоящее время стремительно развиваются, стремятся к регулированию деятельности, связанной с содействием трудоустройству населения и подбором персонала, и являются уже незаменимыми участниками рынка труда.

С целью изучения функционирования кадровых агентств в Бурятии и их роли на рынке труда в июле 2011 г. проведено исследование агентств.

В республике работает около 20 кадровых агентств. При этом выявлено, что отдельные кадровые агентства уже прекратили свою деятельность; существуют кадровые агентства, у которых один и тот же собственник, при этом у агентства разные названия. Поэтому список обследуемых кадровых агентств сократился (табл. 1).

Таблица 1

Список исследованных кадровых агентств в июне-июле 2011 г.

№ п/п	Наименование кадрового агентства	Год образования
1	Аверс Vista Виста +	2007
2	Август	2010
3	Статус	2008
4	Улан-Удэнский центр трудоустройства	2009
5	Перспектива	2004
6	Успех	2006
7	М-ПРО	1999
8	Работа сегодня	2005
9	Ваша работа	2001
10	Ника	2005
11	Вакансия»	
12	Эксперт	2011
13	Профи	2011

Кадровые агентства в основном осуществляют деятельность в г. Улан-Удэ, не имеют филиалов и представительств в районах. При этом в ходе интервью выяснилось, что у ряда руководителей кадровых агентств имеется желание открыть свои представительства или филиалы в районах республики с целью улучшения и доступности услуг населению, а отдельные руководители отмечают, что необходимости открытия представительств в районах нет.

Кадровые агентства в г. Улан-Удэ имеют разные организационно-правовые формы юридиче-

ского и физического лица (в виде ООО или ИП), численность работников составляет до 5 человек.

Основное направление деятельности – содействие трудоустройству населения. При этом руководители кадровых агентств отмечают, что в последнее время со стороны работодателей наблюдается изменение отношения к их деятельности. Некоторые работодатели готовы оплачивать услуги, предоставляемые кадровыми агентствами.

По периоду создания кадровых агентств и опыту работы можно выделить 3 группы (табл. 2).

Таблица 2

Периоды развития деятельности кадровых агентств в республике

Периоды открытия	Наименование кадровых агентств	Характеристика
1999-2001	М-ПРО Ваша работа ИГЛ (в настоящее время не функционирует)	Данные кадровые агентства имеют значительный опыт оказания услуг, при этом отмечается, что отдельные кадровые агентства прекращают свою деятельность. Данные кадровые агентства оказывают услуги как соискателям, так и работодателям. В основном внимание в процессе деятельности уделяют требованиям работодателя. В дальнейшем возможно, что данные кадровые агентства перейдут в категорию рекрутинговых агентств.
2004-2008	КА Аверс Vista Виста + Статус Перспектива Успех Работа сегодня Ника	Кадровые агентства оказывают услуги в основном соискателям. При этом имеются работодатели, которые оплачивают услуги за поиск и подбор сотрудников. Данные кадровые агентства имеют определенный наработанный круг работодателей и опыт работы в данной сфере. Четкого направления их деятельности не наблюдается.
2009 по настоящее время	Август Улан-Удэнский центр трудоустройства Эксперт Профи	Данные кадровые агентства появились совсем недавно. В основном свое направление взяли на содействие трудоустройству. Стремятся работать по заказу с работодателем

К первой группе мы относим агентства, функционирующие более 10 лет на рынке труда республики. Их отличает значительный опыт работы в сфере подбора персонала, направление их деятельности нацелено на поиск и подбор персонала, имеется опыт сотрудничества в сфере подбора персонала с рекрутинговыми компаниями федерального уровня, услуги соискателям оказываются платно.

Ко второй группе мы относим агентства, ко-

торые работают 6-7 лет. Они имеют опыт работы как в сфере содействия трудоустройству населения, так и в сфере подбора персонала. Эти агентства еще не определились с выбором постоянного направления деятельности: подбор персонала или содействие трудоустройству. При этом имеется определенный круг заказчиков-работодателей, которые готовы оплачивать их услуги.

К третьей группе мы относим агентства, которые работают на рынке не более трех лет. Их

отличает отсутствие опыта работы, при этом сотрудники и специалисты в определенный период работали в других агентствах. У этих агентств имеется определенный круг работодателей, с которыми они работают; более подробное информирование соискателей о вакансиях и возможностях устройства на работу.

Анализ деятельности кадровых агентств показывает, что в республике преобладают агентства по трудоустройству. Кроме того, у отдельных агентств, имеющих продолжительный опыт работы в данной сфере, есть определенный круг работодателей, которые пользуются услугами организации на платной основе. Следует отметить, что кадровые агентства в г. Улан-Удэ в настоящее время стремительно развиваются, они стремятся к регулированию деятельности и являются уже незаменимыми участниками рынка труда. Однако исследование показало, что деятельность агентств носит несистематичный, не отрегулированный характер, отсутствует система лицензирования этой деятельности.

На международном уровне частные агентства

занятости признаны полноправными участниками рынка труда. Российские кадровые агентства также считаются полноправными субъектами рынка, что поддерживается органами исполнительной власти. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. предусмотрено участие кадровых агентств в регулировании рынка труда посредством выполнения задачи развития институтов рынка труда, роста занятости и эффективности использования труда, в том числе за счет повышения территориальной мобильности трудовых ресурсов [2].

В заключение следует сказать, что наблюдается дискуссия о целесообразности легализации заемного труда в России. В настоящее время разработаны Концепция применения заемного труда и его законопроект. В современных условиях кадровые агентства зарекомендовали себя как полноправные участники рынка труда и используют конструкцию заемного труда в своей практической деятельности.

Литература

1. Трудовой кодекс Российской Федерации.
2. Распоряжение Правительства РФ «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» от 17.11.2008. №1662-р.
3. Заславский И.Е. Труд, занятость, безработица. – М.: Департамент труда и занятости правительства Москвы, 1992. – 160 с.
4. Киселев И., Карабельников Б., Черкасова Э., Кукса С., Юдкин В., Леонов А., Свечкаренко В. Концепция правового регулирования заемного труда // Хозяйство и право. 2004. – №2.
5. Козина И.М. Заемный труд: социальные аспекты // Социс. 2008. №11. – С. 3-12.
6. Куренной А.М. Заемный труд я называю «внебрачное дитя юриспруденции» // Трудовое право. 2011. – №2. – С. 8-9.
7. Смирных Л.И. Заемный труд: экономическая теория, опыт стран ЕС и России. – М., 2005.
8. Чиканова Л.А., Нуртдинова А.Ф. Основные направления российского трудового законодательства // Журнал российского права. 2010. – №5. – С. 5-19.

Балханов Александр Матвеевич, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Бурятского государственного университета. 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина 24а, тел. 8(301-2) 21-35-06.

Balkhanov Aleksandr Matveevich, candidate of economic sciences, associate professor, department of municipal management, Buryat State University. 670000, Ulan-Ude, Smolin str. 24a, tel. 8 (301-2) 21-35-06.

УДК 339.13

© О.В. Чистякова

Тенденции развития бизнес-ангелов в России

Рассматриваются бизнес-ангелы как основные субъекты неформального рынка венчурного капитала. Характеризуются основные принципы бизнес-ангельского финансирования. Рассматривается опыт развития бизнес-ангелов за рубежом и в России. Особое внимание уделяется тенденциям развития бизнес-ангелов в Байкальском регионе.

Ключевые слова: бизнес-ангелы, инновации, венчурный капитал.

O.V. Chistyakova

The trends of development business-angels in Russia

Business-angels are considered as the main subjects of informal market of venture capital. The basic principles of business-angel financing are characterized in the article. The experience of development of business-angels abroad and in Russia is considered. Particular attention is paid to trends in the development of business-angels in the Baikal region.

Keywords: *business-angels, innovations, ventures capital.*

Малый бизнес обычно связан с высоким риском вложений финансовых средств. Начинаящие предприятия зачастую вообще не рассматриваются банками и инвестиционными фондами при выдаче кредитов и инвестиций. Для их финансирования используется высокорисковый венчурный капитал.

Существует два основных канала предоставления венчурного капитала: институциональные инвесторы и неформальные инвесторы. Институциональные инвесторы представлены венчурными фондами, управляемыми командой менеджеров-профессионалов. Неформальные инвесторы или бизнес-ангелы – это частные лица, инвестирующие свои личные финансовые ресурсы в новые и растущие малые фирмы. В настоящей статье остановимся подробнее на тенденциях развития бизнес-ангелов в России и Байкальском регионе.

Субъектами неформального рынка венчурного капитала являются бизнес-ангелы. Об этом рынке информации значительно меньше, чем о деятельности венчурных фондов. Одно из существенных отличий венчурных компаний от бизнес-ангелов заключается в том, что первые управляют чужими средствами, в то время как последние инвестируют собственные средства.

Согласно западным исследованиям, средний возраст бизнес-ангелов составляет 45-65 лет. 99 % из них – мужчины, каждый пятый – миллионер. У подавляющего большинства есть опыт работы в бизнесе. Бизнес-ангелы могут предоставлять венчурный капитал один раз в жизни, чтобы помочь друзьям начать бизнес, но среди них есть и такие, кто постоянно ищет возможности для выгодных венчурных инвестиций и часто осуществляет их.

Бизнес-ангелы инвестируют часть собственных средств в инновационные компании самых ранних стадий развития – «посевной» (seed) и «начальной» (start-up) – и таким образом заполняют разрыв между первоначальными вложениями собственников компаний и последующими источниками финансирования, такими как традицион-

ный венчурный капитал, банковское финансирование, размещение акций на бирже и т.д.

Бизнес-ангелы получили свое название потому, что кроме них мало кто решается вкладывать деньги в рискованные проекты, которые не имеют достаточного обеспечения. Иногда решение о финансировании бизнес-ангел принимает на основании положительного впечатления о предпринимателе и уверенности в реализации проекта.

Бизнес-ангелы используют принципиально новый венчурный механизм инвестирования, в соответствии с которым финансирование предоставляется на длительный срок, обычно 3-7 лет, без залогов и гарантий, за долю (пакет акций) в компании. В основном бизнес-ангелы приобретают миноритарный пакет акций компании, так как они заинтересованы в том, чтобы предприниматель был достаточно мотивирован, чтобы реализовать свой проект. Однако они редко покупают меньше, чем блокирующий пакет, чтобы иметь возможность обеспечить контроль над своими инвестициями.

Целью вложений бизнес-ангелов является рост стоимости проинвестированных ими компаний за счет разработки и продвижения на рынок высокотехнологичных продуктов. Основной доход бизнес-ангел получает на выходе через продажу своей доли акций за стоимость, значительно превышающую первоначальные вложения. Продажа может быть осуществлена на фондовом рынке, стратегическому инвестору или самим основателям компании. Венчурный капитал, предоставляемый бизнес-ангелами, принято называть терпеливым капиталом. Бизнес-ангелы, предоставив компании инвестиции, не требуют выплаты процентов или дивидендов в течение всего инвестиционного периода.

Снижение рисков таких вложений обеспечивается за счет инвестирования одновременно в несколько компаний, проведения тщательной проверки и отбора проектов, участия в управлении бизнесом. Несмотря на высокие риски, бизнес-

ангельское инвестирование является одним из высокодоходных видов бизнеса. Оно способно принести инвестору около 70% годовых.

Объем бизнес-ангельских инвестиций в одну компанию составляет от нескольких десятков тысяч до миллиона долларов. Примерно треть инвестиций осуществляется путем вовлечения двух или более бизнес-ангелов. Таким образом финансируются более крупные проекты и снижается риск для инвесторов.

Большинство бизнес-ангелов рассматривают проекты, расположенные в своем регионе. Существует правило «200 километров», то есть рассматриваются проекты в пределах 2-3 часов пути до компании. Однако если инвесторы имеют определенные интересы или финансируют высокотехнологичные сектора, они рассматривают и более удаленные проекты.

Инвестиции бизнес-ангелов повышают доверие к компании, ей становится проще привлечь дополнительное финансирование из других источников. Бизнес-ангелы часто предоставляют свои гарантии для получения банковских кредитов. Помимо финансов бизнес-ангелы привносят в компанию ценнейший вклад – опыт и управленческие навыки, чего обычно не хватает компаниям в начальной стадии, а также свои связи. Бизнес-ангелы могут быть вовлечены в повседневное управление компанией или просто быть пассивными инвесторами. В 80% случаев бизнес-ангелы активно участвуют в управлении проинвестированными компаниями.

За рубежом движение бизнес-ангелов началось в 30-х гг. прошлого века и сейчас очень популярно в Америке и странах Европы. К нему привыкли изобретатели, предприниматели и государственные патентные службы. Путь от момента зарождения идеи в голове изобретателя до построения бизнеса на ее основе четко продуман и занимает от полугода до двух лет. Обладатели патентов на изобретения обычно обращаются в сети или клубы бизнес-ангелов.

Обычно бизнес-ангелы не афишируют свою деятельность и ценят анонимность, в связи с этим оценить реальный размер рынка неформальных инвестиций невозможно. Эксперты оценивают количество активных бизнес-ангелов в Европе в 125 тыс. человек, а потенциальных – более миллиона. Исследования, проведенные в Великобритании и Финляндии, показали, что бизнес-ангелы инвестируют по крайней мере в два раза больше, чем институциональные венчурные фонды, а ко-

личество совершаемых ими сделок в 30-40 раз превышает количество проектов, финансируемых венчурными фондами. В США 300 тысяч бизнес-ангелов ежегодно инвестируют в дело до 14 млрд долларов. От бизнес-ангелов начали свой путь к вершинам бизнеса Intel, Yahoo, Amazon, Google, Fairchild Semiconductors и многие другие ведущие технологические бренды.

В России движение бизнес-ангелов зародилось в начале XXI в. Нужно отметить, что в России рынок частных инвестиций является еще более закрытым и непубличным, чем на Западе. Здесь происходит значительное количество незарегистрированных сделок. Изобретатели находят своих инвесторов среди знакомых, и наоборот. По мнению экспертов, на сегодняшний день в России существует около 300 бизнес-ангелов, объединенных в 15 сетей. Но это движение стремительно набирает обороты, и ожидается, что к 2015 г. ежегодные инвестиции российских бизнес-ангелов будут составлять до 500 млн р. [2].

Что касается основных секторов, финансируемых венчурным капиталом в России, – это IT, фармакология, биотехнология и медицинская техника, сфера услуг, автомобильная и авиационная промышленность, средства массовой информации, пищевая и перерабатывающая промышленность и др.

Бизнес-ангелы в России обычно инвестируют в быстрорастущий бизнес. Их чаще всего интересуют проекты, позволяющие вернуть вложенные деньги в четырех-, пятикратном размере за три года. Успешный бизнес-ангел обычно в своем активе имеет до 10 проектов, так как фактически прибыльными становятся 2-3 бизнеса, способных покрыть убытки от остальных проектов.

При заключении сделки с бизнес-ангелом необходимо учитывать, что обязательства возникают обоюдные и не всегда предпринимателя или соискателя инвестиций может устроить бизнес-ангельское инвестирование. В России встречаются случаи рейдерского захвата стартующих бизнесов. Существуют частные инвесторы, которые ищут привлекательные проекты и патенты, имеющиеся у изобретателей, и отбирают их, чтобы потом перепродать или реализовать проект самостоятельно. При этом бизнес-дьяволы, такой термин уже появился в России, вкладываются в понравившиеся им проекты, а потом, когда проект успешно развивается, размывают долю основателей стартапа в компании и выкидывают их из бизнеса. Поэтому начинающим предпринимате-

лям безопаснее всего искать бизнес-ангела через сети или клубы бизнес-ангелов. Однако эта деятельность в России только начинает развиваться, и о частных инвесторах даже сети и клубы имеют очень мало информации.

В России движение бизнес-ангелов лишь начинает появляться. Для его интенсивного развития необходим особый класс предпринимателей – так называемые «предприниматели на пенсии», вкладывающие в стартующий бизнес и имеющие достаточно свободного времени для того, чтобы курировать его. Пока же большинство предпринимателей в России – действующие. У них есть свободные личные средства, но есть и основной бизнес, который требует постоянного внимания. Поэтому возможности по патронажу новичков ограничены.

Промежуточное звено между изобретателями и бизнес-ангелами занимают сети или клубы бизнес-ангелов. Гениальные идеи зачастую существуют только в голове изобретателя. В лучшем случае – в виде чертежей. На такой стадии проекты не слишком привлекательны для инвесторов. Функции доведения проекта от идеи до привлекательного инвестиционного объекта обычно берут на себя сети или клубы бизнес-ангелов.

Бизнес-ангелы, зачастую люди непубличные, заинтересованы во взаимодействии с неким промежуточным звеном – людьми, которым они лично доверяют и которые взяли бы на себя повседневную работу с проектом, оставляя за инвестором стратегическое влияние. И такие промежуточные звенья уже появились в лице сетей и клубов бизнес-ангелов в разных регионах России.

Сегодня существует несколько ассоциаций и сетей бизнес-ангелов: «Частный капитал» (Москва, всероссийская сеть), «Стартовые инвестиции» (Нижний Новгород), Сеть рискованного финансирования «Бизнес-Ангелы» (Томск) и ряд других. В 2007 г. по инициативе Российской ассоциации прямого и венчурного инвестирования (РАВИ) и Торгово-промышленной палаты РФ (ТПП РФ) было создано Национальное содружество бизнес-ангелов России (НСБАР). В 2011 г. началась работа по созданию некоммерческого партнерства «Бизнес-ангелы Сибири» в Новосибирске.

Представляет интерес изучение тенденций развития бизнес-ангелов в Байкальском регионе. Следует отметить, что в 2008 г. было создано Байкальское сообщество бизнес-ангелов [4]. Оно представляет собой клуб потенциальных инвесто-

ров для наукоемких высокорисковых проектов. В него входят иркутские бизнесмены, находящиеся в поиске подходящих объектов для инвестирования.

Основными задачами Байкальского сообщества бизнес-ангелов являются налаживание взаимодействия инновационных компаний региона с потенциальными частными инвесторами, создание благоприятных экономических и правовых условий для деятельности бизнес-ангелов на муниципальном уровне и защита интересов сообщества бизнес-ангелов.

Сообщество оказывает содействие эффективному и безопасному вложению капиталов, объединению и соинвестированию частных инвестиций, в том числе в виде участия в венчурных фондах и других коллективных инвестиционных механизмах.

На сессиях Байкальского сообщества бизнес-ангелов проходят презентации инновационных предприятий. Приглашаются специалисты венчурного рынка из Новосибирска, Москвы и Санкт-Петербурга. Сессии бизнес-ангелов включают в себя семинары, где начинающие предприниматели получают ценные советы: каких параметров не хватает в презентации, какую ценовую нишу лучше выбрать для своего продукта, как оформить проект для более удачного общения с инвесторами.

Нужно отметить, что инновационный бизнес развивается в Байкальском регионе достаточно активно. Инновационные проекты разрабатываются на базе технопарка Иркутского государственного технического университета (ИрГТУ). Он генерирует идеи и пытается развивать инновационные бизнесы на базе других вузов г. Иркутска, в том числе ИГУ, ИрГУПС, ИГМУи др. Кроме того, в г. Иркутске расположен Иркутский научный центр СО РАН, Институт химии им. Фаворского, Институт геохимии им. Виноградова, Восточно-Сибирский научный центр СО РАН и др. Данные организации обладают мощнейшим инновационным потенциалом, они довольно далеко продвинулись в вопросах создания и развития инновационных бизнесов. Здесь также функционирует областной бизнес-инкубатор, в котором также имеются инновационные компании.

В городе действует муниципальная целевая программа «Развитие инновационной деятельности в г. Иркутске на 2009-2012 годы». Между администрацией г. Иркутска и Российской ассоциацией прямого и венчурного инвестирования

(РАВИ) заключено соглашение о сотрудничестве, в соответствии с которым реализуется ряд мероприятий, направленных на содействие в привлечении венчурных инвестиций, проведение семинаров по управлению инновационными бизнесами, трансферу технологий, работе с бизнес-ангелами. В г. Иркутске за последние три года три компании получили поддержку бизнес-ангелов на общую сумму 5 млн рублей.

Здесь прошли две Байкальские венчурные ярмарки, в работе которых принимали участие ведущие венчурные инвесторы, фонды и бизнес-ангелы России. В результате проведения I Байкальской венчурной ярмарки одной из компаний-участниц удалось найти средства на реализацию проекта, еще пятеро участников находятся в стадии переговоров с инвесторами. Инвестпакет II Байкальской венчурной ярмарки, проходившей в г. Иркутске в сентябре 2011 г., насчитывал 25 проектов стоимостью 500-600 тыс. долларов [3]. Треть проектов была разработана в НИ ИрГТУ. Основные области представленных проектов – IT-технологии, машиностроение, биофармакология, альтернативная энергетика.

С 2008 г. и по настоящее время в г. Иркутске регулярно проходят сессии Байкальского сообщества бизнес-ангелов. Нужно отметить, что в настоящий момент оно является общественной организацией, в 2012 г. частные инвесторы по инициативе администрации г. Иркутска планируют создать Байкальскую ассоциацию бизнес-ангелов [1]. В настоящее время идет процесс ее формирования.

Таким образом, инновационный бизнес в Байкальском регионе есть, однако существует проблема его финансирования. Венчурный капитал является важным фактором развития инновационного предпринимательства, и сегодня необходимо активное развитие инновационной инфраструктуры, в том числе венчурных фондов и бизнес-ангелов, а также разработка эффектив-

ных механизмов взаимодействия инноваторов и инвесторов в регионах России, в том числе путем проведения региональных венчурных ярмарок, создания ассоциаций бизнес-ангелов.

Важнейшим направлением, по нашему мнению, является развитие в Байкальском регионе субъектов неформального рынка венчурного капитала – бизнес-ангелов, поскольку именно первоначального посевного финансирования больше всего не хватает сегодня стартапам. Движение бизнес-ангелов получило распространение в большей степени в Иркутской области, и данный положительный опыт следует распространять в Республике Бурятия и Забайкальском крае.

Положительное влияние бизнес-ангелов на развитие малого инновационного бизнеса в регионах России будет заключаться в следующем:

- профинансируют высокорисковые предпринимательские фирмы с высоким потенциалом роста на самой первой стадии их развития, заполняя так называемый акционерный провал;

- могут предоставить небольшие объемы финансирования, необходимые для запуска новых предприятий;

- могут профинансировать технологические компании, которым генетически присущ высокий риск, а прочие инвесторы не рассматривают их как объект для инвестиций;

- их финансирование более благоприятно для начинающих предпринимателей, поскольку бизнес-ангелы более гибко принимают финансовые решения, чем венчурные капиталисты, у них более широкие инвестиционные горизонты, короче оформление;

- являются полезными инвесторами, поскольку используют свои знания для развития дела;

- их финансирование оказывает положительное влияние на фирму, повышая ее привлекательность для других финансистов.

Литература

1. URL: http://www.allventure.ru/events/2289/#replies_page1
2. URL: <http://www.infobaikal.ru/news/s178/n46879/>
3. URL: <http://ogirk.ru/news/2011-09-21/venchur.html>
3. URL: <http://www1.irkutsk.ru/?rubr=220>

Чистякова Ольга Владимировна, кандидат экономических наук, доцент Байкальского государственного университета экономики и права, г. Иркутск, e-mail: chistyakovaov@mail.ru. д.т.(3952) 39-84-29, с.т. 8-914-942-73-63.

Chistyakova Olga Vladimirovna, candidate of economic sciences, associate professor, Baikal State University of Economy and Law. Irkutsk, e-mail: chistyakovaov@mail.ru

УДК: 339.54

© Е.В. Доржиева

Процесс кластеризации российских регионов

В статье исследуются предпосылки и проблемы кластеризации региональной экономики. Кластерная политика рассматривается в качестве эффективного метода сглаживания диспаритетов в региональном развитии.

Ключевые слова: кластеры, кластерный подход, кластерная политика, регион.

E.V. Dorzhieva

The process of clustering of Russian regions

The article studies the prerequisites and problems of clustering of regional economy. Cluster policy is regarded as an effective method of smoothing disparities in regional development.

Keywords: clusters, cluster approach, cluster policy, region.

На сегодняшний день развитие кластеров является широко признанным инструментом, сопутствующим экономическому развитию и повышению конкурентоспособности. Быстро распространяющееся число кластерных инициатив как в развитых, так и в развивающихся странах отражает их эффективность и жизнеспособность. К настоящему времени использование кластерного подхода уже заняло одно из ключевых мест в стратегиях социально-экономического развития ряда субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Ряд проектов развития территориальных кластеров реализуется в инициативном порядке [1].

Истоки кластерной концепции многие исследователи начинают искать еще в трудах А. Маршалла, утверждавшего, что преимущества, которыми обладают большие предприятия, доступны и малым организациям, если те расположены в «промышленном регионе», поскольку там находятся резервы рабочей силы, а также огромное количество поставщиков и посредников, специализирующихся в данной отрасли и использующих свои преимущества в области технологий и специальных знаний [2]. В дальнейшем развитии теоретической базы региональных кластеров важное место занимают теории структуризации и эффективной организации экономического пространства, которые опираются на функциональные свойства форм пространственной организации производства и расселения – промышленных и транспортных узлов, агломераций, территориально-производственных комплексов. Такие экономисты, как Ф. Перру, Ж. Будвиль, Х.Р. Ласуэн, П. Потье, выдвинули и развили теорию полюсов роста, получившую широкое признание и декларирующую ведущую роль отраслевой

структуры экономики, в первую очередь лидирующих отраслей, создающих новые товары и услуги [3].

Идеи поляризованного развития применялись во Франции, Нидерландах, Великобритании, Германии, поляризация там происходила в результате модернизации и реструктуризации промышленных и аграрных регионов, создания в них передовых (инновационных) производств вместе с объектами современной производственной и социальной инфраструктуры. В нашей стране, не отличающейся высокой плотностью хозяйственной деятельности, наиболее характерными полюсами роста становились промышленные узлы и территориально-производственные комплексы (ТПК). А.Г. Гранберг определял ТПК как сочетание различных технологически связанных производств с общими объектами производственной и социальной инфраструктуры, имеющее производственную специализацию в масштабах межрегионального, национального и даже мирового рынков, являющееся типичной формой хозяйственного освоения новых территорий с богатыми производственными ресурсами [3, с. 27].

И.С. Ферова отмечает, что ТПК можно считать прообразом кластеров в российской экономике при условии, что речь идет не о пространственной локализации, а о технологической близости [4]. Т.В. Цихан, Л.С. Марков, И.В. Пилипенко [5, 6, 7], изучая сходства и различия между региональными кластерами и пространственными ТПК, пришли к выводу, что между отечественным и западным (портеровским) подходами к описанию промышленного комплексообразования существует много общего. Оба они отмечают важность промышленной и пространственной координат организации производства, учитывают

такие группы факторов, как разнообразные условия окружающей среды, наличие и пригодность местных факторов производства; присутствие родственных и поддерживающих отраслей.

М. Портер в своем подходе объединяет уже существующие концепции, формируя понятную модель, учитывающую разнообразные аспекты экономического и социального анализа, которые находились в центре внимания экономистов, регионалистов и ученых из других областей науки. Предложенная им концепция кластеров имеет сильные и слабые стороны. Она гибка и дает возможность анализировать широкий ряд явлений, не предписывая при этом единственную стратегию поведения, которая по объективным причинам не может подходить абсолютно всем. Концепция, скорее, вводит поправку на различные формы лучшей практики в различном контексте, что объясняет ее привлекательность для использования в политике и управлении. Идея кластеров достаточно широка для того, чтобы использоваться для обслуживающих и промышленных отраслей, высокотехнологичных агломераций и концентрации низкотехнологичных отраслей. Вместе с тем концепция М. Портера носит системный характер, она «впитала в себя достижения других теоретических подходов, одновременно выступая в качестве зонтичной модели, задающей систему координат и общую базу многим исследованиям» [8, с. 104].

Однако, вобрав множество идей и теорий, кластерная концепция характеризуется некоторой расплывчатостью. Так, до сих пор не существует единого определения экономического термина «кластер», поэтому кластеры варьируют от малых сетей в ограниченных географических зонах до «мега-кластеров» в Дании или Финляндии, охватывающих огромную часть экономики. Концепция «кластера» используется в бизнес-структурах, национальной и региональной экономических системах. Отличаются также цели ее использования: повышение конкурентоспособности, рационализация промышленной политики, разработка систем управления развитием территориальных экономических систем. Это приводит к многообразию трактовок термина, которые отличаются по своему основному содержанию. Так, Л. Марков в работе «Экономические кластеры: понятия и характерные черты» насчитывает свыше 20 определений кластера, встречающихся только в западных источниках [7, с. 104]. Каждый автор рассматривает определение кластера в контексте своего исследования. Понятие кластера,

его структура, участники меняются в зависимости от темы, интересующей конкретного исследователя; на первый план выходят те черты кластерной структуры, которые имеют значение для достижения цели исследования.

Так, российские ученые пытаются адаптировать теорию кластеров применительно к регионам, рассматривая их главным образом в контексте политики регионального развития (например, А.А. Мигранян, А. Праздничных) [9, 10].

Зарубежные исследователи, такие как Мартин и Санли, указывают на то, что кластеры – это конструкции, не имеющие четких границ в плане связей между компаниями и секторами, информационных систем и географического охвата (Martin, Sunley, 2003), что делает их идеальным объектом для различных политических манипуляций. Нортон отмечает: «Скептикам кластерная теория представляется инструментом региональных и местных политиков, ищущих обоснования для вмешательства в экономику» (Norton, 1999). При этом зачастую объектом «кластерной политики» являются не реальные кластеры, а нечто другое – легче определяемые и статистически «видимые» сектора промышленности.

Государственные власти стремятся «не отстать от других», в связи с чем поддержка оказывается преимущественно развитию информационных, био- и нанотехнологических кластеров. В настоящее время «кремниевые долины» пытаются создать по всему миру, забывая о том, что реальное конкурентное преимущество можно получить не за счет подражания соперникам, а за счет выхода на рынок с уникальной продукцией. Копируя Кремниевую долину, другие регионы лишь усиливают «преимущество первопроходца», кроме того, такая «кластерная гонка» оборачивается дублированием инвестиций в одни и те же высокие технологии. Вкладывая капиталы в одинаковые технологии и копируя «лучшие образцы», регионы подрывают свое потенциальное конкурентное преимущество, что подтверждает выдвинутый западными и поддержанный российскими учеными-исследователями постулат, согласно которому кластеры нельзя рассматривать обобщенно, в отрыве от конкретной ситуации и сложившихся в территориальной экономической системе условий [11].

Стратегии развития отдельных кластеров и региональные стратегии долгосрочного социально-экономического развития должны быть взаимосвязаны. При разработке стратегий необходимо

учитывать, какие ключевые точки роста существуют в регионе и какими конкурентными преимуществами он располагает. Изучив лучшие методики проведения кластерной политики и рекомендации по стимулированию развития компаний из одних и тех же отраслей, используемые странами ЕС, российские региональные власти могут применять передовой опыт при разработке программ территориального развития, не занимаясь при этом слепым копированием и подражательством.

В Методических рекомендациях по реализации кластерной политики в северных субъектах Российской Федерации дается следующее определение кластерной политики: это мероприятия, проводимые муниципальными и государственными органами власти для создания и поддержки развития кластеров на определенных территориях. Она включает в себя меры нормативного правового обеспечения, инвестиционные, финансово-бюджетные механизмы, информационную поддержку [12]. По мнению зарубежных и российских исследователей, кластерная политика представляет собой смешанную эволюционировавшую форму нескольких направлений в более традиционных политиках, таких как промышленная, региональная, инновационная, инвестиционная, поддержка малого бизнеса [7]. При этом комплекс мер, осуществляемых федеральными и региональными органами власти по идентификации кластеров, определению поля деятельности формирующих кластеры фирм, созданию государственных органов поддержки кластеров и осуществлению общей политики поддержания кластеров в стране и регионе, относится к кластерной политике первого поколения. Именно она осуществляется на федеральном уровне в настоящее время, если судить по определению кластерной политики, данному в Методических рекомендациях. Однако на уровне субъектов РФ проводится более сдержанная политика, которая базируется на хорошем знании о существующих в регионе кластерах и подразумевает индивидуальный подход к проблемам развития каждого кластера в отдельности [6, с. 195].

Так, исследование процессов кластеризации в регионах Сибирского федерального округа, проведенное Л.С. Марковым и М.А. Ягольницким, позволило выявить три группы регионов:

1. С наибольшими перспективами с точки зрения образования кластеров – Новосибирская область и Красноярский край. В данных субъектах уже идут интенсивные процессы кластеризации,

которые, опираясь на высокий инновационный и образовательный потенциал территорий, закономерно приводят их к опережающему социально-экономическому развитию.

2. Регионы второй группы, демонстрирующие показатели кластерообразования и эффективности региональной экономики на уровне, несколько превышающем средний по СФО, – Иркутская, Кемеровская, Омская и Томская области.

3. Регионы третьей группы характеризуются меньшей отраслевой дифференциацией успешных компаний, худшим образовательным уровнем, более низким инновационным потенциалом и инвестиционной привлекательностью, слабой развитостью сферы услуг. В их число входят Алтай, Бурятия, Хакасия, Алтайский и Забайкальский края [13, с. 21].

Типизация регионов СФО в соответствии с их предрасположенностью к той или иной модели кластерообразования представлена на рис. 1.

В кластерах, построенных по типу «втулка-спицы», есть одно или несколько доминирующих предприятий, вокруг которых концентрируются связанные компании; в симметричных кластерах отсутствует ярко выраженный лидер, рыночная власть распределена равномерно, объединение компаний основано на преимущественно горизонтальных связях.

В целом по России можно сказать, что кластерная стратегия на государственном уровне отсутствует, а кластерной политикой занимается несколько министерств, в том числе Министерство регионального развития РФ, Министерство экономического развития и ряд других. Только с 2010 г. начал функционировать подкомитет по развитию субконтракта и кластерных технологий Комитета торгово-промышленной палаты Российской Федерации по развитию частного предпринимательства, малого и среднего бизнеса, осуществляющий свою деятельность в целях содействия развитию малого и среднего производственного бизнеса на основе создания благоприятной среды для внедрения кластерных организационных технологий на территории субъектов РФ. В федеральном законодательстве до сих пор отсутствует определение «кластер» на уровне федеральных законов, но сам факт существования отношений, связанных с созданием и развитием кластеров, подтверждается тем, что термин активно применяется в отраслевых подзаконных актах Российской Федерации.

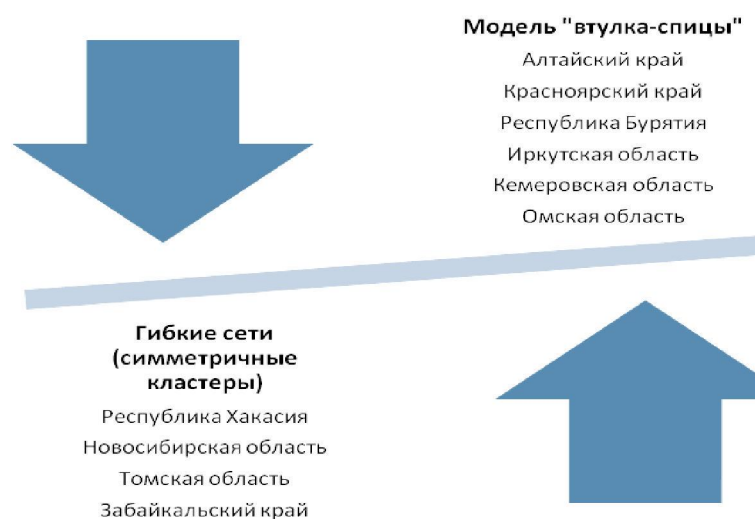


Рис. 1. Модели кластерообразования в регионах СФО

На уровне отдельных регионов формирование и реализация кластерной политики происходят намного активнее. Так, в Санкт-Петербурге в 2010 г. подписан Меморандум о координации усилий, направленных на формирование и реализацию кластерной политики, в котором предложен проект по созданию Санкт-Петербургского центра кластерного развития в форме некоммерческого партнерства на базе Санкт-Петербургского межрегионального ресурсного центра. В июне 2010 г. на сайте Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Санкт-Петербурга опубликована концепция создания фармацевтического кластера в городе. В Москве тенденции создания и развития кластеров предприятий отражены в региональном законодательстве, в частности, в законе г. Москвы «О генеральном плане города Москвы» от 05.05.2010 № 17 предусматривается обеспечение развития промышленных зон и формирование на их территории новых форм взаимодействия между организациями промышленности, науки, малого бизнеса в виде производственно-технологических кластеров, ориентированных на реализацию инновационного цикла, а в 2010 г. Межрегиональным центром промышленной субконтракции и партнерства разработан проект концепции кластерной политики г. Москвы в сфере малого и среднего предпринимательства.

Таким образом, планомерная работа по созданию продуманных, обоснованных кластерных программ на уровне региональных администраций все же ведется. Подкомитет ТПП РФ по развитию субконтракции и кластерных технологий осуществляет картографирование российских

регионов (с картой основных направлений для развития кластеров в субъектах РФ можно ознакомиться на сайте <http://promcluster.ru/index.php/cluster-map.html>).

На наш взгляд, процесс кластеризации российской экономики в настоящее время идет медленно и постепенно, затрагивая в основном центральные и хорошо развитые территориально-экономические системы. Его следует интенсифицировать, так как кластерная политика является одним из наиболее эффективных методов сглаживания диспаритетов в региональном развитии, что позволяет сконцентрироваться на решении ряда проблем, свойственных российской экономике:

1. Создание благоприятной конкурентной среды и развитие конкуренции.
2. Содействие развитию и повышению инновационного потенциала малого и среднего бизнеса.
3. Проведение кластерной политики на мезоуровне экономики, что позволяет учитывать местные особенности развития и выработать эффективные адресные программы по ускорению и повышению конкурентоспособности компаний.
4. Эффективное взаимодействие между региональными и местными органами власти, бизнес-сообществом, научно-образовательными учреждениями, что приводит к повышению эффективности их работы.

Кластерный подход сочетает интересы бизнеса и территориальной экономической системы, поскольку при данной форме организации экономики возможно взаимное усиление их конкурентоспособности [6, с. 4]. В заключение отметим, что концепция «кластера» увязывается с рядом концепций и идей о природе конкуренции, дина-

мике межорганизационных связей и роли ресурсов: стоимостные цепочки, цепочки снабжения, инновационный процесс, сетевые структуры. Этот набор «альтернативных» связей и обуслов-

ливает популярность кластерной концепции и широко применяется в сфере разработки региональной политики.

Литература

1. Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс] / Сайт Минэкономразвития России. – URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/development/doc124878153774>, свободный.
2. Маршалл А. Принципы политической экономии. – М., 1983. Т. 1,2.
3. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. – М.: ГУ ВЭШ, 2001.
4. Ферова И.С. Кластерный подход: от концепции к промышленной политике региона. – Красноярск: Изд-во Красноярского гос. ун-та, 2005.
5. Цихан Т.В. Кластерная теория экономического развития // Теория и практика управления. 2003. – № 5. – С. 20-25.
6. Пилипенко И.В. Конкурентоспособность стран и регионов в мировом хозяйстве: теория, опыт малых стран Западной и Северной Европы. – Смоленск: Ойкумена, 2005.
7. Марков Л.С. Экономические кластеры: понятия и характерные черты // Актуальные проблемы социально-экономического развития: взгляд молодых ученых: сб. науч. тр. / под ред. В.Е. Селиверстова, В.М. Марковой, Е.С. Гвоздевой. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2005. С. 104.
8. Александрова Л.А. Повышение конкурентоспособности промышленных предприятий на основе кластерного подхода: дис. ... д-ра экон. наук. – Саратов, 2005.
9. Мигранян А.А. Теоретические аспекты формирования конкурентоспособных кластеров в странах с переходной экономикой // Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. – 2002. – Т.2. – №3. – С. 8-12.
10. Праздничных А.Н. Региональная конкурентоспособность как феномен глобализации: автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 1999. 22 с.
11. Герт-Ян Хосперс, Пьер Дероше, Фредерик Соте. Новая Кремниевая долина? Географические кластеры и политика государства / Сайт InLiberty: свободная среда. – URL: <http://www.inliberty.ru/library/study/2828>, свободный.
12. Методические рекомендации по реализации кластерной политики в северных субъектах Российской Федерации / Сайт Минэкономразвития России. – URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/politic/doc201001081642>, свободный.
13. Марков Л.С., Ягольницер М.А. Развитие кластерной экономики в Сибирском федеральном округе. – Новосибирск: Изд-во ИЗОПП, 2008.
14. Концепция кластерной политики города Москвы в сфере малого и среднего предпринимательства (проект) / Сайт подкомитета ТПП РФ по развитию субконтракции и кластерных технологий. – URL: <http://promcluster.ru/index.php/about-zak-cl/140-kontseptsia-klasternoy-politiki.html>, свободный.

Доржиева Елена Викторовна, кандидат экономических наук, доцент Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 26, тел./факс: (3012)217301, e-mail: elendorg@mail.ru

Dorzhiyeva Elena Viktorovna, candidate of economic sciences, associate professor, East-Siberian State University of Technologies and Management, 670000, Ulan-Ude, Smolin St., 26, tel/fax: (3012)217301, e-mail: elendorg@mail.ru

УДК 332.1:338.47

© Н.Ю. Сандакова

Методологические основы развития транспортных систем в регионе

В статье рассмотрены методологические вопросы, связанные с развитием транспортных систем, а также теоретические подходы к построению транспортных систем на основе многоуровневых иерархических структур. Дана оценка данных исследований. Предложены направления совершенствования данного подхода.

Ключевые слова: инновационная транспортная система, новые подходы к организации транспортных систем региона.

Methodological foundations of transport systems in the region

The article deals with methodological issues related to development of transport systems. The theoretical approaches to the construction of transport systems based on multi-level hierarchical structure have been considered. The estimation of the data of these studies has been done. Directions of improvement of this approach have been proposed.

Keywords: *innovative transport system, new approaches to organization of transport systems in the region.*

С целью оценки состояния и определения перспектив развития транспортной системы предполагается исследование ее структуры. Согласно положениям теории систем, структура характеризует внутреннее устройство системы во взаиморасположении и взаимосвязи составных частей. Отечественные ученые, как правило, представляют транспортную систему четырьмя элементами: транспортная сеть, подвижные транспортные средства, трудовые ресурсы и система управления [2, 4 и др.]. По мнению авторов работы [11], подобное представление структуры транспортной системы недостаточно полно раскрывает ее сущность, так как не отражает компоненты, обеспечивающее их взаимодействие, не учитывает возможный многоуровневый состав транспортной системы. Выделение трудовых ресурсов в отдельную системную область оправдано, но только в том случае, если рассматривается взаимодействие составных частей какого-либо одного вида транспорта в процессе осуществления транспортировки.

Согласно работе [11], структура транспортной системы как целостного образования должны характеризовать два аспекта: во-первых, обеспечение взаимодействия видов транспорта как единой системы; во-вторых, организация согласованного функционирования транспортных систем различных уровней. В основе единства отрасли лежит взаимодействие различных видов транспорта, каждый из которых является сложным системным образованием и выступает как совокупность взаимосвязанных технических и социальных компонентов. При этом социальные компоненты представляют интерес в качестве организаторов процесса взаимодействия технических компонентов, направленного на достижение общей цели. Согласованное функционирование транспортных систем различных уровней основывается в первую очередь на механизмах координации деятельности по комплексному развитию объектов федеральной, региональной и местной транспортной инфраструктуры, что позволяет экономить ре-

сурсы и повышает эффективность транспортных сообщений. Поэтому структура транспортной системы должна содержать технические, технологические, организационные компоненты и управляющую подсистему.

В теоретических исследованиях структура системы может быть представлена в различных формах: сетевая, древовидная, матричная, теоретико-множественная и др. Для описания структурных связей больших систем широко используются иерархические структуры типа «дерева», в которых каждый элемент нижележащего уровня подчинен элементу вышестоящего уровня. Учитывая, что в состав транспортной системы входят различные технические и организационные подсистемы, для описания ее структуры используют положения теории иерархических многоуровневых систем М. Месаровича.

В работе [5] рассматриваются особые классы иерархических структур: страты, эшелоны, слои, которые отличаются различными принципами взаимоотношений элементов в пределах уровня и различным правом вмешательства вышестоящего уровня в организацию взаимоотношений между элементами нижележащего.

В стратифицированной модели транспортной системы региона иерархическая структура системы описывается посредством страт, отражающих функционирование системы на определенном уровне абстрагирования. Каждая страта отражает характерные особенности, законы и принципы поведения системы. Подобный подход позволяет составить и сохранять целостное представление о системе при отражении ее многочисленных особенностей. Страты могут выделяться по разным принципам. Структура транспортной системы должна отражать компонентный состав и характеризовать взаимодействие между ними. При этом каждая страта рассматривается как обособленная область, иерархически не связанная с другими стратами, но совместно с ними реализующая целевую функцию транспортной системы в целом. Предлагается выделить страты, каждая

из которых включает компоненты определенной природы: физические; технологические; организационные.

Отметим, что в стратифицированной модели транспортная инфраструктура не относится к какой-либо страте, так как рассматривается в качестве технологического комплекса, подотрасли транспорта, в который включаются объекты в зависимости от их функционального назначения. Однако, по мнению авторов работы [11], транспортная инфраструктура может быть представлена в виде страт.

В страте 1 (физические компоненты) выделяются такие компоненты, как путь, терминал, подвижной состав, тяговое средство (силовая установка). Данный подход соответствует представлениям о структурных элементах транспортной системы в отечественных исследованиях, где выделяются такие компоненты, как транспортная сеть и подвижные транспортные средства; транспортная сеть включает в себя стационарные устройства (транспортный путь и транспортные пункты), а подвижные транспортные средства – подвижной состав и тяговые средства. Транспортный пункт называется терминалом, хотя в отечественной литературе понятие терминала по содержанию шире.

Важнейшим физическим компонентом транспортной системы является путь сообщения. Виды транспорта отличаются друг от друга не качественными особенностями их продукции, а использованием различных путей сообщения. Многообразие элементов природной среды и условий их использования определяет технические решения в отношении способов передвижения и рассматривается в качестве выделения видов транспорта.

Транспортный путь представляет собой среду, в которой или по которой движется транспортное средство, выполняя свою функцию. Выделяют три вида путей: естественные, улучшенные естественные и искусственные. Естественными путями являются моря, воздушное пространство, реки, пешеходные и выючные тропы и др. Естественные пути дешевые и просторные, не требуют текущих эксплуатационных затрат, но они подвержены воздействию сил природы и часто требуют улучшения. Это предполагает поддержание их параметров или дополнительное обустройство, обеспечивающее движение транспортных средств (например, углубление русла реки, укрепление берегов и т.д.). Искусственными путями являются

современные автомобильные дороги, каналы, железные дороги, трамвайные тоннели и др. Естественные и улучшенные пути, как правило, находятся в свободном пользовании, искусственные пути могут быть платными в связи с необходимостью возврата средств на их сооружение.

Транспортный пункт – это обустроенное место на путях сообщения, где обеспечивается доступ к подвижному составу, движущемуся по этим путям. К транспортному пункту относится пассажирский (грузовой) терминал, в котором стыкуются транспортные сети различных уровней, а также транспортный узел, где происходит смена вида транспорта. Например, порт можно рассматривать как транспортный пункт для морских и речных судов. При этом он может являться транспортным узлом, если в нем происходит стыковка морского транспорта с железнодорожным, автомобильным, трубопроводным или воздушным. Также порт может выступать в качестве терминала, если в нем выполняются работы с укрупненными грузопотоками.

Важным фактором успешного функционирования терминала является его месторасположение. Принципы расположения терминалов рассмотрены во многих исследованиях: терминалы должны быть расположены в удобных местах, хорошо доступных для пассажиров и доставки грузов; они должны быть размещены вблизи мест сосредоточения населения или концентрации погрузки и выгрузки.

К подвижному составу относят объекты, в которых размещаются в процессе их перевозки пассажиры или грузы: железнодорожные грузовые и пассажирские вагоны, автомобильные прицепы, баржи, паромы и т.д. Различают универсальный и специализированный подвижной состав. Универсальный подвижной состав предназначен для перевозки широкой номенклатуры грузов либо различных пользователей. Универсальный грузовой кузов или платформа выполняются, как правило, открытыми, с ровной поверхностью для расположения груза. Универсальный пассажирский подвижной состав эксплуатируется на массовых маршрутных перевозках (вагоны метро, трамвай и т.д.). Специализированный пассажирский подвижной состав ориентирован на создание определенных условий в процессе перевозки отдельных пассажиров (например, паром может быть одновременно приспособлен для транспортировки, отдыха, развлечения и пр.). Специализированный грузовой подвижной транспорт рассчитан не

на конкретный груз, а на группу однородных по свойствам и условиям перевозок грузов (цистерны, рефрижераторы и т.д.). Индивидуальный специализированный подвижной состав рассчитан на определенный и специфический груз, который нельзя перевозить после других грузов либо после него нельзя перевозить другие грузы (ядовитые вещества и др.).

Тяговые средства приводят в движение используемый подвижной состав. Выбор тягового средства зависит от пути (естественного, улучшенного), прочности подвижного состава, необходимой скорости, экономии ресурсов и других факторов. Как правило, к ним относятся двигатели внутреннего сгорания, реже электрические двигатели.

На некоторых видах транспорта несколько компонентов могут выступать как единое целое. Например, самолет является одновременно подвижным составом и тяговым средством.

Страта 2: технологические компоненты. Существует достаточно много определений понятия «технология». В общих чертах технология – это способ преобразования какого-либо ресурса (материального, информационного и др.) в нужный продукт.

Поэтому технологические компоненты транспортных систем следует рассматривать в двух аспектах. Во-первых, в качестве источника образования транспортной услуги. Взаимодействие всех физических компонентов транспортной системы ведет к их объединению в единый организационный механизм, что позволяет получить полезный результат – транспортную работу в виде перемещения грузов (пассажиров) в пространстве. Во-вторых, в качестве получения транспортной отраслью дополнительного (системного) эффекта, который образуется в результате взаимодействия различных видов транспорта. Заметим, что получение данного эффекта возможно не при любом взаимодействии транспорта, а при целесообразном сочетании преимуществ каждого вида транспорта, которым они обладают в ограниченных сферах деятельности.

Технология взаимодействия, как физических компонентов, так и различных видов транспорта, является системообразующим «механизмом» формирования транспортных систем и соответственно их целостности. Поэтому эффективность функционирования транспортной системы зависит не только от состава, но и от технологии взаимодействия ее частей (компонентов).

Авторы [11] выделяют два типа технологий взаимодействия в транспортной системе: технология взаимодействия физических компонентов и технология взаимодействия видов транспорта.

Первый тип основан на согласовании параметров и использовании ресурсов всех физических компонентов конкретного вида транспорта, что обеспечивает получение эффекта в виде перемещения грузов или пассажиров. Технологические аспекты взаимодействия физических компонентов могут быть различными. Например, мощность тяговых средств должна соответствовать грузоподъемности подвижного состава или график движения транспортных средств должен быть согласован со временем работы транспортных пунктов и т.п.

Согласование параметров физических компонентов конкретного вида транспорта осуществляется, как правило, на стадии проектирования транспортного средства или на стадии планирования процесса транспортировки (данный процесс является непрерывным).

Второй тип является источником появления дополнительного эффекта в транспортных системах любого уровня. Сущность технологии межвидового взаимодействия заключается не только в преобразовании ресурсов, но и в перераспределении транспортной работы между разными видами транспорта с целью минимизации совокупных затрат и увеличения скорости транспортировки за счет рационального сочетания возможностей отдельных видов транспорта.

Рациональные сферы деятельности различных видов транспорта исследовались во многих научных работах. Так, по мнению авторов [1, 8], преимущественная сфера использования каждого вида транспорта основана на его технико-экономических особенностях, размещении транспортной инфраструктуры на территории региона, стоимости и времени перевозок. Поэтому в каждом конкретном случае при транспортировке грузов или пассажиров решается вопрос использования одного вида транспорта (прямое сообщение) или нескольких видов транспорта (смешанное сообщение) с учетом критерия эффективности.

Как правило, к критериям, характеризующим эффективность применения того или иного вида транспорта, относятся стоимость перевозки, стоимость страховки, скорость перевозки, частота отправок, безопасность перевозок и др. Но наиболее распространенными являются стоимость, скорость и безопасность перевозок. Эксперты

считают, что существующие сегодня виды транспорта не обеспечивают наилучших показателей одновременно по всем критериям. Например, водный транспорт – безопасный, дешевый, но медленный. Воздушный транспорт имеет высокую скорость, но и высокую стоимость транспортировки.

При обеспечении надлежащего уровня безопасности выбор транспортного средства зависит от экономического либо временного фактора. Так, на расстояние до 200 км транспортировка в прямом сообщении автомобильным транспортом будет в пять раз быстрее, чем в прямом железнодорожном сообщении; на расстояния до 500 км – быстрее в 3 раза. Но на расстоянии свыше 1000 км транспортировка мелкопартионных грузов в смешанном железнодорожно-автомобильном сообщении будет в несколько раз дешевле, чем транспортировка в прямом автомобильном сообщении [11].

В настоящее время свыше 90% грузов международной торговли доставляется в смешанных сообщениях, т.е. с использованием нескольких видов транспорта. При этом перевозка в смешанном сообщении разделяется на два подвида: в мультимодальных перевозках при смене средства транспортировки производится перегрузка груза; в интермодальных перевозках при смене средства транспортировки производится перегрузка не самого груза, а грузового модуля (полуприцепа, контейнера, трейлера и др.). Отметим, что наиболее эффективным способом доставки являются интермодальные перевозки, поскольку в их основе лежит бесперегрузочная технология.

Различные виды транспорта взаимодействуют в транспортных узлах, здесь осуществляется перемещение груза с одного вида транспорта на другой. Отметим, что при этом затраты на перевалочные работы в ряде случаев достигают до 50% общей стоимости перевозки, а место перевалки является местом повышенного риска. В исследованиях С.М. Резера, проводимых в 1990-е гг., отмечается, что затраты на перевалку

груза в общетранспортных узлах составляли 25% от всех расходов на выполнение всех грузовых операций, 90% всех грузов, перевозимых железными дорогами. Доля непроизводительных простоев железнодорожных вагонов доходит до 70% общего времени их нахождения в узле.

Вопросы повышения эффективности функционирования транспортной системы на основе использования технологий комплексной оптимизации и координации грузовых и пассажирских потоков достаточно широко исследуются сегодня отечественными и зарубежными учеными. В основе данных исследований лежит теория транспортной логистики [3,7].

Страта 3: организационные компоненты. Многие отечественные ученые обращали внимание на необходимость выделения организационных компонентов [6,9,10,12]. Они характеризуют распределение полномочий по управлению транспортными системами всех уровней в соответствии с принятой организационной структурой управления. Также обеспечивают координацию деятельности и развитие транспортных систем различного уровня как единого системного образования.

По мнению автора данной статьи, рассматриваемая теория многоуровневых иерархических систем требует уточнения. Необходимо разработать единый закон управления этой системой, выполнение которого обеспечивало бы жизнеспособность и способность ее к развитию. С этой целью можно обратиться к известным фундаментальным природным законам, таким как:

- энтропийный закон, действующий в обменных процессах взаимодействующих объектов (систем);
- закон неразрывности субстанций материальных и временных потоков в обменных процессах взаимодействующих объектов (систем);
- закон сохранения равновесности в обменных процессах;
- парадигма жизнеспособных и развивающихся систем.

Литература

1. Голубкова Е.П. Использование системного анализа в принятиях плановых решений. – М.: Экономика, 1982. – 160 с.
2. Деружинский В.Е. Транспорт в условиях рыночных отношений. – Ростов н/Д: Изд-во Ростовского университета, 1992. – 47 с.
3. Миротин Л.Б., Некрасов А.Г., Куликова Е.Ю. и др. Интегрированная логистика накопительно-распределительных комплексов (склады, транспортные узлы, терминалы): учебник для вузов / под общ. ред. Л.Б. Миротина. – М.: Экзамен, 2003. – 445 с.
4. Лившиц В.Н. Системный анализ экономических процессов на транспорте. – М.: Транспорт, 1986. – 240 с.
5. Месарович М., Мако Д., Такаха И. Теория иерархических многоуровневых систем. – М.: Мир, 1973. – 344 с.

6. Сергеев М.А., Червяков А.П. Проблемы повышения эффективности транспорта крупного экономического региона. – М.: Наука, 1982. – 92 с.
7. Транспортная логистика: учебник / под ред. Л.Б. Миротина. 2-е изд., стереотип. – М.: Экзамен, 2005. – 512 с.
8. Троицкая Н.А., Чубуков А.Б. Единая транспортная система: учебник. – М.: Академия, 2003 – 240 с.
9. Усков Н.С. Организация управления территориальными производственно-транспортными комплексами: учебник для вузов. – М., 1999. – 320 с.
10. Усков Н.С. Организация управления территориальными производственно-транспортными комплексами: транспортные узлы: учебник для вузов. – М., 1993. – 80 с.
11. Миротин Л.Б., Гудков В.А., Зырянов З.З. и др. Управление грузовыми потоками в транспортно-логистических системах / под ред. Л.Б. Миротина. – М.: Горячая линия – Телеком, 2010. – 704 с.
12. Татаркин А.И., Пешков Г.Ф., Силин А.Н. Экономическая реформа в регионе: проблемы сочетания федерального и территориального. – Екатеринбург: Наука, 1994. – 279 с.

Сандакова Наталья Юрьевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика, организация и управление предприятиями перерабатывающей промышленности и сферы услуг» ВСГУТУ, г. Улан-Удэ, Россия.

Sandakova Natalya Yurevna, candidate of economic sciences, associate professor, department of economics, organization and management of the processing industry and services, East-Siberian State University of Technologies and Management, Ulan-Ude, Russia.

ВОПРОСЫ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ

УДК 379.85 (571.54)

© А.Н. Пивоваров, А.В. Васильев

Проблемы кадров в туристической отрасли Республики Бурятия

Формирование единой туристско-рекреационной системы является необходимым условием развития территории на основе принципов устойчивого развития. Эффективное функционирование особых туристско-рекреационных зон невозможно без высококвалифицированных кадров. В связи с этим возникает необходимость создания в Республике Бурятия системы непрерывного туристического образования, которая включает в себя начальное, среднее, высшее, дополнительное и послевузовское образование.

Ключевые слова: Республика Бурятия, туристско-рекреационные зоны, кадры.

A.N. Pivovarov, A.V. Vasilev

Problems of personnel in tourist branch of the Republic of Buryatia

Formation of uniform tourist-recreational system is a necessary condition of development of territory on the basis of sustainable development principles. Effective functioning of special tourist-recreational zones is impossible without highly-skilled personnel. Thereupon the necessity of organizing in the Republic of Buryatia a system of continuous tourist education arises, which includes initial, secondary, higher, additional and post higher education.

Keywords: Republic Buryatia, tourist-recreational zones, personnel.

В свете туристско-рекреационных перспектив к преимуществам региона можно отнести положительный демографический потенциал, образуемый достаточным количеством незанятого населения, за счет которого развивается кадровая база туризма; образовательный потенциал, формируемый наличием учебных заведений, готовящих специалистов для туризма, и высоким образовательным уровнем населения; достаточно высокий, но мало используемый научно-технический потенциал региона. Также можно отнести рыночный потенциал, характеризующийся быстрым формированием и активностью местного рынка, ростом его привлекательности для туристов из других регионов.

Анализ кадрового обеспечения туристической отрасли показывает, что существенным недостатком в Республике Бурятия является разрыв между потребностями туристско-рекреационной отрасли и предложением со стороны образовательных учреждений. Наряду с нехваткой учебных заведений среднего и начального профессионального образования, готовящих работников для нужд туристического кластера, необходимо отметить полное отсутствие подготовки обслуживающего персонала гостиничных учреждений и организаций общепита со знанием иностранных языков.

Профильное высшее образование чрезмерно академично при явном недостатке практических

навыков и знаний. Обучение методом «погружения» в реальную среду обслуживания туристов не проводится, производственная практика непосредственно в гостиничном секторе и в экскурсионном обслуживании учебными заведениями, как правило, не обеспечивается. Подготовка кадров не вполне соответствует потребностям как в количественном, так и в качественном отношении, а существующие учебные программы не отвечают реальным нуждам ввиду неориентированности их на практическую работу. При нехватке квалифицированных кадров выпускники профильных специальностей часто остаются невостребованными из-за отсутствия навыков и знаний по конкретным специализациям.

В то же время следует отметить недостаточное внимание, оказываемое вопросам подготовки специалистов туристической отрасли со стороны как органов власти и управления республики, так и со стороны профильного бизнеса. Наглядным примером указанного обстоятельства может служить «Заявка Правительства Республики Бурятия совместно с администрацией МО «Прибайкальский район» на участие в конкурсе по отбору заявок на создание особых экономических зон туристско-рекреационного типа». Указанный документ включает в себя План развития услуг по размещению туристов, План развития услуг по обеспечению туристско-экскурсионного обслу-

живания и организации досуга туристов, План разработки и добычи природных лечебных ресурсов, План развития услуг по обеспечению туристов общественным питанием, План развития комплекса придорожного сервиса и так далее, однако не содержит плана привлечения, подготовки и переподготовки кадров.

Содержащийся в этом же документе раздел «Предполагаемые потребности в трудовых ресурсах» содержит лишь несколько общих формулировок:

«Подготовка специалистов для спасательных служб, лыжного патруля, медицинских служб будет осуществляться на базе факультета физической культуры и медицинского факультета Бурятского государственного университета.

В республике подготовкой персонала для обслуживания средств размещения занимаются 5 учебных заведений, в т.ч. 2 вуза (Восточно-Сибирская государственная академия культуры и искусств, представительство Российского нового университета).

В республике подготовкой персонала для объектов общественного питания занимаются 23 учебных заведения, в т.ч. 1 вуз (Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления).

Подготовка, переподготовка кадров по обслуживанию горнолыжного комплекса будет осуществляться с учетом мировых стандартов ИСО 9000 на базе Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления».

Подготовка гидов-проводников, экскурсоводов в республике осуществляется на базе Восточно-Сибирской государственной академии культуры и искусств.

Подготовка мультиязычного персонала будет осуществляться на базе факультета иностранных языков Бурятского государственного университета» [2, с. 87-88].

Следует особо отметить расхождение между практическими действиями органов власти региона и декларацией, содержащейся в РЦП «Развитие трудовых ресурсов в Республике Бурятия на период 2010-2020 годов»: «...требуется значительная трансформация существующего подхода к подготовке кадрового потенциала для различных секторов экономики и развитию трудовых ресурсов Республики Бурятия». Так, в указанной РЦП заявлено, что в результате реализации мероприятий Программы будет обеспечено сбалансированное удовлетворение потребностей в ква-

лифицированных кадрах. В целом за период до 2020 г. в учреждениях профессионального образования (НПО, СПО и ВПО) будет подготовлено 26927 человек для сферы туризма и 6847 человек для сфер бытовых услуг и общепита. Прогноз потребности в квалифицированных кадрах по уровням образования в перспективных направлениях развития экономики также содержит цифру 26927 человек в отрасли «Туризм».

Согласно прогнозу создания новых рабочих мест в отрасли «Туризм» до 2020 г. будут созданы:

Северо-Байкальский производственно-инфраструктурный комплекс – 3629 р/мест.

Восточный производственно-инфраструктурный комплекс – 118 р/мест.

Центральный производственно-инфраструктурный комплекс – 24120 р/мест.

Южный производственно-инфраструктурный комплекс – 260 р/мест.

Восточно-Саянский производственно-инфраструктурный комплекс – 5800 р/мест [4].

В то же время в распоряжении Президента Республики Бурятия от 25.08. 2011 г. № 52-рп в приложении «Потребность организаций в Республике Бурятия в квалифицированных кадрах начального профессионального образования на 2011-2014 годы» вообще не упоминаются специалисты в сфере туризма.

В части среднего профессионального образования потребность организаций в Республике Бурятия в квалифицированных кадрах на 2012-2015 гг. по специальности «Туризм» определена лишь в количестве 102 человека, по специальности «Гостиничный сервис» – 115 человек.

Потребность организаций в Республике Бурятия в квалифицированных специалистах высшего профессионального образования на 2011-2018 гг. определена по специальностям:

Сервис – в количестве 75 человек;

Туризм – в количестве 246 человек;

Гостиничное дело – в количестве 287 человек.

Из числа безработных граждан, направляемых на профессиональное обучение и переподготовку в 2012 г., по специальностям в сфере туризма запланированы только менеджеры в общественном питании и гостиничном обслуживании в количестве 10 человек и менеджеры по туризму также в количестве 10 человек.

Недостаточна количественная составляющая подготовки специалистов по производству сувенирной продукции. Торговля сувенирами и про-

дуктами народных ремесел и промыслов является важнейшим сегментом индустрии гостеприимства. Между тем, как уже отмечалось, удовлетворенность туристского спроса по сувенирам, религиозным атрибутам, местным ювелирным изделиям, изделиям из кожи и меха, по национальной одежде, одежде с символикой Байкала и Бурятии, художественным изделиям составляет от 54 до 17,2%.

Не готовятся специалисты по организации сельского туризма, способствующего сокращению безработицы и развитию малого предпринимательства в аграрном секторе, созданию современной инфраструктуры, дорог, транспортного сообщения, повышения престижности повышения проживания в сельской местности. Потенциал этой формы приема отдыхающих вообще не учтен, в то время как опыт развития туризма в европейских странах показывает высокую социальную эффективность сельского туризма, а его развитие рассматривается как социальная программа поддержки фермерских и крестьянских хозяйств.

Так, более 40% фермерских хозяйств Венгрии задействовано в организации сельского туризма, обеспечивая проживание туристам и формируя программы их пребывания. Доля сельских гостиниц по отношению к общему количеству средств размещения в Венгрии составляет 5%. В Чехии около 20-25% населения занято в сфере туризма. В Австрии, несмотря на незначительную роль сельского туризма по сравнению с горнолыжным, культурно-познавательным или оздоровительным, 10% фермерских хозяйств получают допол-

нительные доходы благодаря организации туризма в сельской местности. В альпийских районах эта доля составляет 31,6%.

Рассмотренные проблемы в туристической отрасли республики позволяют сделать следующие выводы. Во-первых, отрасль нуждается в специалистах разного уровня и прежде всего в увеличении числа специалистов начального и среднего уровня. Во-вторых, в развитии всевозможных форм дополнительного образования – от краткосрочных тренингов, стажировок до программ профессиональной переподготовки и дополнительного к высшему образованию (например МБА в сфере туризма и гостеприимства). В-третьих, переход на иной качественный уровень подготовки, который может быть обеспечен за счет развития профессиональных стандартов, формирования отраслевого заказа, создания учебно-производственных комплексов и т.д.

Подобные инновации в образовательном процессе должны сопровождаться улучшением материально-технической базы образовательных учреждений и центров, более тесным сотрудничеством учебных заведений и предприятий туристической отрасли, проведением отраслевых научных исследований и внедрением их результатов в практическую деятельность. Качественная профессиональная подготовка специалистов на уровне мировых стандартов – это залог эффективного функционирования особых туристско-рекреационных зон и единственный путь развития туризма в Республике Бурятия.

Литература

1. Республиканская целевая программа «Развитие туризма в Республике Бурятия на 2007-2010 годы».
2. Заявка Правительства Республики Бурятия совместно с администрацией МО «Прибайкальский район» на участие в конкурсе по отбору заявок на создание ОЭЗ ТРТ. Т. 1. Технико-экономическое обоснование создания туристско-рекреационной особой экономической зоны «Байкал» и основные сведения к заявке. Документ опубликован не был.
3. Статистика туризма в Европе в 1 полугодии 2009 года. портал: http://www.tourest.ru/publ/statistika_turizma_v_evgore дата обращения 7.07.2010.
4. РЦП «Развитие трудовых ресурсов в Республике Бурятия на период 2010-2020 годов», утверждена постановлением Правительства Республики Бурятия от 19.02. 2010 г. № 63.
5. Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 года. Кодекс. – URL: <http://www.kodeks.ru>.

Пивоваров Александр Николаевич, кандидат экономических наук, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление» Бурятского государственного университета. 670000, г. Улан-Удэ, ул. Профсоюзная, 33-17, тел. 8(3012)21-23-46. E-mail: pivovarov@mail.ru

Pivovarov Aleksandr Nikolaevich, candidate of economic sciences, professor, department of state and municipal management, Buryat State University. 670000, Ulan-Ude, Profsoyuznaya str., 33-17, ph. 8(3012)21-23-46. E-mail: pivovarov@mail.ru

Васильев Александр Валентинович, кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры «Государственное и муниципальное управление» Бурятского государственного университета. 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а, тел. 8(3012)21-35-06. E-mail: uuvvasilevav@mail.ru

Vasilev Aleksandr Valentinovich, candidate of economic sciences, senior teacher, department of state and municipal management, Buryat State University. 670000, Ulan-Ude, Smolin str., 24a, ph. 8(3012)213 506. E-mail: rosoez@mail.ru

УДК 65.01

© В.Б. Прокопьев

О вопросах развития системы подготовки кадров для государственной и муниципальной службы

В статье рассмотрены вопросы подготовки управленческих кадров для органов государственной власти и местного самоуправления в современных условиях, актуальные проблемы развития и реформирования государственной и муниципальной службы в России.

Ключевые слова: управление, менеджмент, государственная и муниципальная служба, государственный образовательный стандарт

V.B. Prokopen

On the issues of development of the system of professional training for state and municipal service

The issues of training the management personnel for state agencies and local governments at the present time have been considered in the article. The topical problems of development and reforming of state and municipal service in Russia have been analyzed.

Keywords: administration, management, state and municipal service, state educational standard

Задача государственного управления состоит в том, чтобы найти наиболее оптимальные способы, формы и пути, способные соединить интересы государства, общества и человека.

Эта задача в настоящее время имеет весьма широкий характер и различается по уровню управления и по характеру решаемых проблем.

Небольшой исторический опыт государственного строительства в новых экономических и политических условиях, трудности переходного периода, особенности унаследованной административно-командной системы ставят ряд серьезных проблем государственного управления, требующих скорейшего решения. Это, прежде всего, закрытость и низкий уровень эффективности принимаемых решений, слабость общественного контроля, высокий уровень коррупции, протекционизма.

Сложившаяся ситуация потребовала выработки новых подходов к формированию и функционированию государственного аппарата, соответствующего рыночной системе хозяйствования, современным принципам государственного управления, новым целевым установкам.

Складывающаяся система подготовки государственных и муниципальных служащих, повышения квалификации и переподготовки управ-

ленческих кадров потребовала новых подходов к учебным программам высших учебных заведений, а также изменения механизма функционирования вузов в новых экономических и политических условиях.

Федеральная власть оперативно отреагировала на запросы времени. Постановлением Правительства РСФСР №44 от 16 декабря 1991 г. были открыты кадровые центры (специальные учебные заведения) в Новосибирске, Екатеринбурге, Нижнем Новгороде, Ростове-на-Дону, Санкт-Петербурге, Саратове и Хабаровске.

В 1994 г. в Москве была открыта Российская академия государственной службы при Президенте РФ, которая стала во главе единой системы межрегиональных академий, образованных в 1995 г. из кадровых центров.

Развитие сферы подготовки управленческих кадров происходило на фоне приспособления системы высшего образования к условиям рыночной экономики при ограниченной помощи государства. Поэтому Федеральный закон «Об образовании» от 10 июля 1992 г. №3266-1 разрешил оказывать платные образовательные услуги, а также выступать в роли учредителей образовательных учреждений органам государственной власти и местного самоуправления, организаци-

ям и физическим лицам.

Было принято постановление Правительства РФ от 18 января 1992 г. №33 «О дополнительных мерах по социальной защите учащейся молодежи».

Произошел дополнительный рост числа негосударственных вузов и числа студентов, обучающихся с полным возмещением затрат в государственных высших заведениях. Обратимся к цифрам: в 1993 г. было только 78 негосударственных вузов с числом обучающихся около 70 тысяч, а в 2009 г. в России частных вузов стало 453 с числом студентов в них 1 283 тысяч. Характерен в связи с этим пример Современной гуманитарной академии (СГА), активно использующей дистанционные образовательные технологии и имеющей более 140 филиалов с общим количеством почти 200 тысяч обучающихся. Филиал СГА функционирует также в г. Улан-Удэ.

Поставленные в условия выживания государственные и негосударственные вузы стали развиваться пользующиеся спросом некапиталоемкие специальности и формы обучения.

Удельный вес студентов, обучающихся с полным возмещением затрат, в государственных вузах к 2011 г. достиг 60%. В итоге доля студентов очной формы обучения в государственных и муниципальных вузах с 63,9% в 1993 г. снизилась до 49,1% в 2009 г., в то же время доля студентов заочной формы выросла с 29,4 до 44,2%. В негосударственных вузах удельный вес студентов дневной формы обучения с 52,9% в 1993 г. сократился до 20,5% в 2009 г., а студентов заочной формы вырос с 31,4 до 72,4%.

Высшие учебные заведения, независимо от формы собственности, стали принимать студентов для обучения по специальностям, не требующим больших финансовых затрат для обеспечения учебного процесса, одновременно увеличивая нагрузку на одного преподавателя.

В результате вырос удельный вес выпускников по группам специальностей гуманитарных наук, экономики и управления: в государственных вузах – с 26% в 1990 г. до 48% в 2009 г., в негосударственных вузах доля выпускников данных групп специальностей выросла с 44% в 1994 г. до 71% в 2009 г.

Желание вузов укрепить свой бюджет за счет пользующихся спросом специальностей привело к тому, что количество высших учебных заведений, ведущих подготовку специалистов по указанным группам специальностей, превысило эко-

номические и социальные потребности.

Всего в 2010 г. в России функционировало 3 095 государственных, муниципальных, негосударственных вузов и их филиалов. Из них по специальности «менеджмент» подготовку вели 1 225, по специальности «менеджмент организации» – 1180, бакалавров экономики обучали 1 027.

В число востребованных жизнью и популярных в обществе вошла и специальность «государственное и муниципальное управление». До 1995 г. подготовку по ней вели преимущественно кадровые центры, находившиеся сначала в ведении Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ, а затем Российской академии государственной службы при Президенте РФ (более 90% контингента).

В 2010 г. лицензию на эту специальность имела пятая часть всех вузов (589 вузов и их филиалы).

Однако по очной форме обучения подготовку вели только 11 из 162 негосударственных и 58 из 427 государственных вузов. Подготовкой кадров по государственному и муниципальному управлению стали заниматься в том числе и вузы, не имеющие необходимых условий, достаточного потенциала, профессиональных знаний и компетенций профессорско-преподавательского состава. Сказывается на качестве подготовки управленческих кадров отсутствие работы в сфере управления, практических знаний и опыта у преподавателей.

Следует отметить, что утвержденный в 1995 г. государственный образовательный стандарт по специальности «государственное и муниципальное управление» повторил стандарт по специальности «менеджмент». Подобное повторилось при разработке и утверждении стандартов второго поколения (2000). В них, также как и ранее, указывалось, что лицам, получившим высшее профессиональное образование по специальности «государственное муниципальное управление», присваивается квалификация «менеджер». Положение усугубляется также в связи с низкой трудоустроенностью на соответствующих должностях в органах государственной власти и местного самоуправления после окончания вуза, недостаточной мотивированностью карьерного роста, отсутствием аналогичной научной специальности.

Новые возможности в формировании профес-

сиональной государственной и муниципальной службы открываются на современном этапе, при переходе к образовательным стандартам третьего поколения на основе компетентного подхода. Направление подготовки «государственное и муниципальное управление» является единственным, по которому в настоящее время предусмотрены подготовка бакалавров, магистров и получение дополнительной квалификации «специалист по государственному муниципальному управлению» – «master of public administration (MPA)».

Но для того чтобы выстроить эффективную систему образования по этому направлению, необходимо внести изменения в законодательство о государственной и муниципальной службе.

Федеральный закон №79-ФЗ «О гражданской государственной службе Российской Федерации» в число квалификационных требований к должностям гражданской службы включает наличие высшего профессионального образования наряду с наличием профессиональных знаний, умений и навыков, необходимых для исполнения должностных обязанностей. Установление этих требований отнесено к ведению соответствующих государственных органов. Но закон и утвержденные ведомствами квалификационные требования по должностям не проводят различия между уровнями бакалавра, магистра и дополнительной квалификацией.

В соответствии с положениями законодательства об образовании бакалавр и магистр – ступени, характеризующие высшее образование. Таким образом, они вправе по этому признаку претендовать на занятие одних и тех же должностей в системе государственной и муниципальной службы. Но надо учитывать, что указанные уровни профессионального образования различаются, поэтому необходимо дифференцировать квалификационные требования к государственным и муниципальным служащим, учитывая изменения в системе образования. Решение этой проблемы необходимо еще и потому, что идет сокращение подготовки специалистов по стандартам второго поколения.

В последнее время на федеральном и региональном уровне регулярно поднимаются вопросы о сокращении управленческого аппарата в связи с началом внедрения новых технологий управления. Так, в Бурятии, как и в других субъектах Федерации, неоднократно принимались решения по сокращению численности управленческого ап-

парата.

Например, Президент республики Вячеслав Наговицын в ноябре 2010 г. издал указ об оптимизации штатной численности исполнительных органов в РБ, рекомендовав провести сокращение штатной численности аппарата Народного Хурала, Конституционного Суда, Счетной палаты, Избирательной комиссии РБ.

Органам местного самоуправления муниципальных образований республики также было рекомендовано провести сокращение штатной численности муниципальных служащих.

Общее число республиканских госслужащих к 2013 г. должно сократиться до 1050 от 1 300 в 2010 г.

В начале своей работы в 2007 г. Вячеслав Наговицын уже пытался оставить в правительстве 1 066 человек, сократив 500 служащих.

Впрочем, увеличение численности управленческого аппарата тенденция общероссийская, хотя было принято несколько указов Президента РФ по данной проблеме. С 2008 г. произошло, наоборот, увеличение государственных служащих на федеральном уровне на 20 тысяч, на уровне субъектов Федерации в целом – на 60 тысяч.

В подготовке кадров для органов государственной власти и местного самоуправления Сибирского федерального округа участвует более 40 высших образовательных учреждений.

Масштаб, сложность, важность задач в деле подготовки управленческих кадров определяют необходимость взаимодействия вузов, участвующих в обучении будущих государственных и муниципальных служащих. Взаимодействие диктуется также необходимостью применения, единых подходов в подготовке кадров для органов власти и управления.

Определенный импульс развитию межвузовского сотрудничества в сфере подготовки государственных и муниципальных служащих придал Совет Сибирского федерального округа, рассмотревший 20 октября 2004 г. вопрос «О совершенствовании подготовки и повышения квалификации управленческих кадров органов исполнительной и законодательной власти и местного самоуправления». В решении совета было признано необходимым:

- организовать в субъектах Федерации и на уровне округа единую систему обучения специалистов для органов власти;
- руководителям органов государственной власти определить уполномоченные вузы по под-

готовке управленческих кадров, а также повышению квалификации государственных и муниципальных служащих в каждом субъекте Федерации.

Определенные надежды возлагаем на созданную в соответствии с Указом Президента РФ №1140 от 20 сентября 2010 г. Российскую академию народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Объединив Академию народного хозяйства при Правительстве РФ, Российскую академию государственной службы при Президенте РФ, все ранее существовавшие 9 академий государственной

службы, Московскую академию государственного и муниципального управления, институт повышения квалификации государственных служащих (г. Москва), Приморский институт государственного управления (г. Владивосток), РАНХиГС при Президенте РФ станет методическим центром по организации подготовки кадров для государственного и муниципального управления и окажет влияние на дальнейшее развитие государственной и муниципальной службы в соответствии с новыми подходами в сфере высшего профессионального образования – требованиями времени и запросами общества.

Литература

1. Комментарий к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В.И. Шкатулла. – М.: Экзамен, 2006. – 575 с.
2. Фахрутдинова А.З., Новокрещенов А.В., Таушканов Н.Н., Акимова Н.А., Зенков М.Ю., Метелева Е.Р. Основы государственного управления и государственной службы: учеб. пособие / СибАГС. – Новосибирск: Издательство СибАГС, 2010. – 556 с.
3. Современное развитие регионов России: экономические, социальные и политические аспекты (к 350-летию вхождения Бурятии в состав России): материалы межрегиональной научно-практической конференции. – Улан-Удэ: Издательство Бурятского государственного университета, 2010. – 285 с.
4. Холопов В.А. Государственное и муниципальное управление: учеб. пособие. – Ростов н/Д: Феникс, 2010. – 364 с.

Прокопьев Владимир Борисович, кандидат педагогических наук, доцент, заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление» Бурятский государственный университет, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24 а, тел. 8 (301-2) 21-35-06.

Prokopen Vladimir Borisovich, candidate of pedagogical sciences, associate professor, head of the department of state and municipal management, Buryat State University. 67000, Smolina str. 24a, Ulan-Ude. Tel. 8 (3012) 21-35-06.

ПРАВО

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

УДК 34 (091) (47)

© С.Д. Мирхусеева

Развитие примирительных процедур как способа альтернативного разрешения споров в источниках русского дореволюционного права

Статья посвящена процессу формирования и развития примирительных процедур в России дореволюционного периода, их регламентации.

Ключевые слова: примирительные процедуры, мировое соглашение, посредник.

S.D. Mirkhuseeva

Development of conciliatory procedures as a way of alternative resolution of disputes in the sources of Russian pre-revolutionary right

The article is devoted to the process of formation and development of conciliatory procedures in Russia of the pre-revolutionary period, and to their regulation.

Keywords: conciliatory procedures, amicable agreement of lawsuit, conciliator.

Значительное внимание в юридической литературе и законодательстве в последние годы уделяется альтернативным способам разрешения споров. Наряду с этим понятием используется и понятие «примирительные процедуры». Под примирительными процедурами следует понимать такие формы альтернативного разрешения споров, которые направлены на взаимоприемлемое урегулирование и разрешение возникшего спора на основе добровольного волеизъявления сторон. С этой точки зрения примирительные процедуры представляют собой одну из форм альтернативного разрешения споров, имеющую определенные особенности. Примирительные процедуры при разрешении споров в России прошли длительную эволюцию и по-разному применялись в различных исторических условиях. На мой взгляд, процесс развития института примирительных процедур в дореволюционной России условно можно разделить на два этапа.

Первый этап охватил период с древнейших времен до судебной реформы 1864 г. История русского права восточных славян древнерусского и удельного периодов свидетельствует о господстве обычая как основного регулятора общественных отношений (старая правда, норы, обычаи, преданье, пошлина). До нас, к примеру, дошли некоторые словесные формулы – юридические половицы, к примеру: «Братчина судит, как судья»

– суду братчины подлежали мелкие ссоры, кражи на пиру, «В поле две воли, кому Бог поможет» – о судебном поединке. Ярким примером урегулирования споров с использованием примирительных процедур на основе древнего обряда славян является обряд «побратимства», который превратился в способ ограничения кровной мести [1, с. 11].

Со временем в регулировании общественных отношений посредством обычного права появляется понимание необходимости заключать перемирие. Перемирие заключалось в форме мирового соглашения, которое обозначалось как «мировой ряд», «мировой», «мировая сделка», «миролюбное соглашение», «мировая запись» и даже «полюбовная сказка» [2, с. 332]. «Полюбовная сказка» фиксировалась в книгах решений суда и представляла собой обязательство, в силу которого одна сторона, по обоюдному согласию, принимала на себя исполнение каких-либо условий (уплатить долг к известному сроку, вознаградить другую за причиненные той обиды, не наносить впредь оскорблений и т.д.). «Полюбовная», или «мировая сказка», оформлялась как обязательство одностороннее, от имени ответчика. Однако она могла иметь силу только с согласия истца и иногда содержала и его встречные обязательства, обычно – прощение ответчика (отказ от иска).

Особый интерес представляет текст мировой записи 1538 г. Новгородского Аркажского мо-

настыря игумена Нафанаила с боярским сыном Нечаем Харламовым. В ней закреплены условия урегулирования имущественного (земельного) спора между монастырем в лице игумена Нафанаила и боярским сыном Нечаем Харламовым. Сохранившийся текст позволяет судить о форме записи той эпохи. В ней содержится упоминание о примирении сторон третейскими посредниками (третьими). Предметом спора являются земельные участки (острова, окруженные болотом, пригодные для хлебопашества и сенокоса, а также пашни и пожни), границы которых подробно обозначены, а также результаты их сельскохозяйственного использования (хлеб и сено). В записи указано, что стороны передали спор «третьям», которые назначили им встречу, заслушали стороны, обследовали спорные земли и помирили стороны (без вынесения обязывающего решения). Стороны поделили земли, а хлеб и сено, уже полученные крестьянами сторон, решили оставить им и на них взаимно не претендовать. В записи содержатся санкции за продолжение стороной спора вопреки условиям мировой записи: «А взочну язъ Игумень Нафанаила ту землю спорную переделивати через Сю записъ, или учну хлеба отыскивати и сен, и на мне, на Игумене Нафанаиле съ братьею, взятии Нечаю заставы, по сей записи, пятьдесят рублей Ноугородская» [3]. Данный памятник является редким и ценным свидетельством примирения сторон при посредничестве третьей стороны.

Для древнерусских князей удельного периода обычаем стали совместные встречи. Так, на съезде в Любече в 1097 г. внуки Ярослава постановили, как правильно распределять княжества по признаку наследственного владения. На съездах решались общие военные предприятия. В 1103 г. на Долобском съезде Владимир Мономах и его двоюродный брат Святополк Изяславич после длительных споров, в которых принимали активное участие их дружинники, сговорились об общем походе на Половецкую землю. Основной целью таких встреч являлось урегулирование мелких споров и взаимных претензий между князьями.

Об урегулировании споров путем мирowego соглашения упомянуто и в Новгородской берестяной грамоте (1281-1313 гг.). Грамота содержит ссылку на мировую сделку, заключенную автором письма с его адресатом, и требование к адресату соблюдать ее: «От Петра к Коузме. Язь тебе, братоу своему, приказале про себе: како оуря-

дил ли ся со тобою, ци ли не оурядил ся ти, ты со Дроцилою нь сомолове, прави. А язъ ся кла-нею» [4, с. 22]. В тексте используются термины «урядиться» и «смолвити», которые означают заключение мировой записи, составленной в присутствии свидетелей. Также О. Мартышин пишет о существовании в Новгороде двух методов договорного урегулирования споров – непосредственное соглашение сторон, основанное на взаимных уступках (оно называлось обычно «мировой» или «докончальной»), и обращение к услугам третьих лиц – «мировой ряд» или просто «ряд». «Добрые люди» или рядцы приглашались сторонами для того, чтобы попытаться достичь единого мнения о том, на каких условиях спор должен быть прекращен. Большинство споров, отраженных в грамотах, улаживалось договорным путем и очень многое – по дороге в суд («идя на суд срядяшася» [5, с. 449].

В договорной грамоте новгородцев с великим князем указывалось «а ряду в Новгородской волости тебе, Княже, и твоим судьям не посужати». Это правило запрещало князю отменить или пересмотреть условия урегулирования спора, согласованные и постановленные рядцами. Правило о недопустимости «пересуда» урегулированного мировой сделкой спора являлось основным принципом примирительных процедур.

Рядными грамотами могли оформлять любые сделки, необходимые для примирения спорящих сторон. Рядная грамота, как правило, содержала следующие положения: наименование действия (прекращение спора); обозначение сторон, заключивших ряд; изложение обстоятельств, предшествовавших составлению рядной и послуживших причиной ее составления; договор по существу спорного дела; отказ сторон от дальнейших взаимных претензий; удостоверительная часть, в которой указываются: имена свидетелей, имя писца, имена участников ряда, «стоявших у печати», печать должностного лица; ответственность за нарушение ряда. Постепенно в результате многократного применения однотипных ситуаций на основе таких примирительных процедур и договоров о заключении мира сформировались правила урегулирования споров, ставшие ядром обычного права. Более того, эти правила нашли свое закрепление в иных источниках русского права (договора, акты, грамоты, уставы).

В период Московского государства институт примирительных процедур и мирowego соглашения присутствует в таких крупных памятниках,

как русское право Судебник Ивана III (1497), Соборное уложение (1649). Попытка уловить народный обычай, обобщить и придать ему юридическую гарантию вносит государственный элемент в отношения прежнего времени, хотя и мало его изменяет. Сохранив казуистическую форму закона, вышедшего из сферы московской практики, обычай вскоре становится законом для всей Руси. Местные юридические обычаи не могли сохраниться, когда практически единственным источником права признавались законы московского удела.

Соборное уложение Алексея Михайловича: «А будете которые истцы и ответчики учнуть мириться до совершения судных дел, и им о том велити приносить к судным делам мировые челобитные со своими руками. А будет которой истец с ответчиком до вершения судного дела помириться, а мировые челобитные к делу не принесут, и Государев пошлин не заплатя, с Москвы съедут, а в приказ судьям про то будет ведомо, и за них Государевы пошлины велеть доправити на порутчиках их, которые будут в лицах» – свидетельствует о праве сторон заключить мировое соглашение до разрешения дела [6, с. 121]. Глава 15 Уложения «О третейском суде» содержит указания на случай неисполнения «третейского приговора».

В XVIII-XIX вв. примирение получило законодательное оформление в виде губернских совестных судов (с 1775 по 1862 г.), созданных по Указу Императрицы Екатерины II от 7 ноября 1775 г. [7, с. 301]. Согласно нормам главы XXVI Указа «О совестном суде и его должности», совестные суды являлись элементом системы учреждений Российской империи для управления губерниями. Руководил деятельностью суда председатель, назначаемый губернатором. Члены суда по дворянским делам (два человека) избирались Дворянским Собранием на три года, по городским делам два члена суда избирались городским населением также на три года. В соответствии с установленной Указом компетенцией совестные суды рассматривали гражданские дела в порядке примирительной процедуры и некоторые уголовные дела (малолетних, невменяемых), а также споры между родителями и детьми.

Согласно ст. 400 Указа «совестного суда» обязанность есть в гражданских делах примирять тех спорящихся, кои просьбою прибегают к разбирательству совестного суда; для примирения же совестный суд требует от истца и ответчика или средств в силу узаконений к их примирению, и

буде согласятся, то совестный суд требует от истца и ответчика назначения с каждой стороны по одному или по два посредника на месте живущих (быть посредником никто из живущих в обществе отказать не должен), когда же посредники назначены и объявлены совестному суду, тогда на другой или на третий день посредники общесовестным судом рассматривают дело и потом изыскивают средство к примирению истца и ответчика, и на чем посредники согласятся, то и предложат совестному суду, который приложит печать к согласию посредников, и истец и ответчик теряют право возобновлять впредь о том просьбу во всяком судебном месте; а буде посредники не согласятся, тогда совестный суд предложит посредникам свое мнение, как примирить без разорения, без тяжбы, без спора, ссоры и ябеды истца и ответчика (мнение же совестного суда должно быть основано на следующих правилах: 1) доставить обеим сторонам законную, честную и безмятежную жизнь; 2) злобу, распри и ссоры прекратить; 3) доставить каждому ему принадлежащее; 4) облегчить судебные места примирением спорящихся лиц, буде же посредники и тогда не согласятся, то совестный суд призовет истца и ответчика и предложит примирительные способы, и буде оные примут, то совестный суд укрепит печатью примирение их; буде же не примут, то совестный суд истцу и ответчику объявит, что совестному суду до той их распри уже дела нет, а пошли бы, куда по законам надлежит».

При создании совестных судов рассматривалась возможность улаживать споры не по праву, а по совести, преобладание нравственного, или ценностного подхода к праву. Как указывал И. Наумов в 1830 г., «онный суд не решит дел без согласия тяжущихся: он только убеждает их к окончанию их дела по совести. Совестный суд отличается тем от прочих судов, что в нем уважается не обряд письменный, или форма, но существо дела» [8, с. 6]. Отношения примирительных процедур, регулировавшиеся изначально обычаем, плавно нашли свое отражение и, как видно, развитие в нормативных правовых актах периода централизации и сословно-представительного управления, эпоху абсолютизма.

Вторая половина XIX – начало XX в. – это второй этап в развитии примирительных процедур дореволюционной России. Законодательство уделяет большое внимание данному институту, пытается более детально урегулировать общественные отношения, возникающие в ходе примиритель-

ных процедур. Юридическая наука этого периода формирует определенную систему взглядов на примирительные процедуры.

В Уставе гражданского судопроизводства 1864 г., принятом в ходе судебной реформы, имелась целая глава «О примирительном разбирательстве». По Уставу спорящие стороны могли прекратить процесс по взаимному соглашению. Для этого истец должен был заявить суду, что отказывается от своих требований, а ответчик – что согласен на прекращение дела. Соглашение между сторонами о прекращении дела могло быть также облечено в особую форму мировой сделки, заключение которой допускалось во всяком положении дела. Согласно ст. 1359 Устава, мировые сделки могли быть совершены в 3-х формах: путем записи, предъявленной к засвидетельствованию нотариусу или мировому судье; подачей мирового прошения за подписью сторон; составлением мирового протокола в судебном заседании во время производства дела. Юридические последствия для всех трех видов мирового соглашения были одинаковы. В ст. 1366 Устава прямо указано, что дело, прекращенное миром, считается навсегда окончанным и возобновлению не подлежит.

Согласно Уставу допускалось заключение мирowych соглашений у мировых судей и в общих судебных местах. Главная обязанность мировых судей состояла в принятии мер для соглашения и примирения спорящих. В ряде случаев невыполнение указанной обязанности рассматривалось вышестоящими судами как существенное нарушение процессуальных норм, что служило поводом к отмене решения. В общих судебных местах принятие мер к примирению зависело от усмотрения председателя суда, за исключением дел, рассматриваемых в порядке сокращенного судопроизводства.

По Уставу не все дела могли оканчиваться примирением сторон, законодательство в этом вопросе устанавливало определенные ограничения. Так, по статье 1289 Устава дела казенных управлений не могли быть оканчиваемы на суде примирением спорящих сторон. Кроме этого, дела по искам, основанным на правилах о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семей на предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности, могли оканчиваться примирением только на основаниях, предложенных судом. Статья 1365 Устава содержала правило, согласно которому уступки сторон, сде-

ланные при соглашении их на примирение, не имеют для них обязательной силы, если примирение почему-либо не состоялось.

Исходя из приведенных исследований можно заключить, что примирительные процедуры как форма (способ) альтернативного разрешения спора существовали в России с древнейших времен. Однако регламентация и характер их применения в процессе эволюции изменились и непосредственным образом зависели от политического режима государства. Учитывая возросший интерес к институту примирительных процедур, в частности посреднической деятельности, в современной России возникают некоторые вопросы относительно понятийного аппарата, организации деятельности «примирителей», роли и места института примирительных процедур в российской правовой системе, что, несомненно, препятствует их эффективному практическому применению.

Литература

1. Рубинштейн Е.А. Нормативное регулирование института прекращения уголовных дел в связи с примирением сторон: дис. канд. юр. наук. – М., 2004.
2. Девернуа Н. Источники права и суд в Древней Руси. – М., 1869.
3. Мировая запись Новгородского Аркажского монастыря Игумена Нафанаила с боярским сыном Нечаем Харламовым // Сын Отечества. – СПб., 1830.
4. Арциховский А., Борковский В. Новгородские берестяные грамоты. – М., 1963.
5. Великий Новгород. История и культура IX-XVII веков. Энциклопедический словарь / под ред. О.А. Потанина, Н.Я. Яковлева. – СПб., 2008.
6. Уложение, по которому суд и росправа во всяких делах в Российском государстве производятся: сочиненное и напечатанное при владении Его Величества Государя Царя и Великого князя Алексея Михайловича Всея России Самодержца в лето от сотворения мира 7156. – Издано пятым тиснением. – СПб.: при Императорской Академии наук, 1780.
7. Каменский А.Б. «Под сению Екатерины...» Вторая половина XVIII в. – СПб., 1992.
8. Наумов И. Мои мысли о совестном суде. – СПб., 1830.

Мирхусеева Сарюна Дамдинжаповна – аспирант кафедры теории и истории права и государства юридического факультета БГУ. Тел.: 62-64-64, e-mail: saruna83@mail.ru.

Mirkhuseeva Saryuna Damdinzhapovna – postgraduate student, department of theory and history of right and state, faculty of law, Buryat State University. Tel.: 62-64-64, e-mail: saruna83@mail.ru.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 341.24 (09)

© С.Б. Бальхаева

Вступление в силу международных договоров как завершение процесса их заключения

В статье рассматриваются нормативные и доктринальные положения, касающиеся вступления в силу международных договоров. Исследуется практика различных вариантов вступления международных договоров в силу. Делается вывод о необходимости обоснованной унификации заключительных положений международных договоров с целью упорядочения функционирования системы международного права.

Ключевые слова: международное право, международный договор, вступление международного договора в силу, Венская конвенция о праве международных договоров.

S.B. Balkhaeva

Concluding international treaties coming into effect as the completion of the process

The article is devoted to the normative and doctrinal provisions on coming into effect of international treaties. The practice of the different variants of coming into effect of international treaties is researched. The conclusion is drawn on the necessity to unify the final provisions of international treaties in order to improve the functioning of the system of international law.

Keywords: international law, international treaty, coming into effect of international treaty, the Vienna Convention on the law of international treaties.

Что следует понимать под юридической силой нормативного акта? В словаре С.И. Ожегова выражение «юридическая сила» определяется как действительность, правомочность правила, закона [1].

По словам С.С. Алексеева, понятие «юридическая сила» включает в себя реальное функционирование выраженных в акте юридических норм, фактическое проявление юридической энергии [2, 237]. Соглашаясь с последней точкой зрения, следует добавить, что юридическая сила является компонентным свойством каждого действующего нормативного акта, любого международного договора.

В международно-правовой литературе этот термин употребляется для обозначения обязательности договора. По словам финского юриста, специалиста международного права Яна Клабберса, юридическая сила международного договора вытекает из намерения двух и более субъектов международного права придать обязательный характер своим отношениям на основе норм международного права [3, 8]. Международные договоры создаются самими государствами. В основе их действительной силы (обязательности) лежит соглашение государств как результат согласования воли сторон, которая в свою очередь обусловлена интересами и потребностями договаривающихся государств. Ф. Мартенс писал: «Интерес, собственная польза заставляют государства заключать международные договоры, и интерес, польза

обеспечивают признание их обязательности» [4, 395].

Но как справедливо отмечает С.Ю. Марочкин, внутреннее право должно определять механизм их исполнения и возможность непосредственного применения. В этом смысле выполнение обязательств по международному праву именно «становится в зависимость от государственного права» [5, 121].

Вступление международного договора в силу – это финальная (завершающая) стадия процесса его заключения. М. Ляхс справедливо замечает, что договор является не только заключительным актом процесса, но и началом его, ибо с момента вступления в силу он сам в свою очередь активно влияет на дальнейшее развитие истории, служит прогрессу или тормозит его [6, 19]. Термин «договор» обозначает соглашение между государствами в том виде, в каком оно окончательно принято и вступило в силу в качестве источника международно-правовых норм. Но наряду с этим термин «договор» обозначает текст положений, который составляется и согласовывается участвующими в переговорах государствами.

В юридической литературе отмечается, что международный договор характеризуется как основной источник международного права благодаря договорной форме, которая позволяет достаточно четко сформулировать правомочия и обязательства сторон, что благоприятствует всту-

плению в силу и применению договорных норм. Венская конвенция о праве международных договоров не исключает возможности заключения международных соглашений «не в письменной форме», т.е. в форме устных (так называемых джентльменских) соглашений, но они относятся скорее к былым временам, чем к современности [7, 141-142]. Факт выработки окончательного согласованного текста договора еще не свидетельствует о его заключении. Процесс заключения международного договора, как указывал Г.И. Тункин, есть процесс согласования воли государств, результатом которого является соглашение, воплощающееся в нормах договора. Завершение процесса заключения международного договора есть завершение процесса становления нормы международного права [8, 82].

В соответствии со ст. 24 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. договор вступает в силу в порядке и в дату, предусмотренные в самом договоре или согласованные между участвовавшими в переговорах государствами. А.Н. Талалаев в комментарии к Венской конвенции отмечает, что «выражение «международный договор вступает в силу» означает, что положения данного договора становятся обязательными для его участников...» [9, 41-42].

В федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации» [10] говорится, что международные договоры вступают в силу для Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и в порядке и сроки, предусмотренные в договоре или согласованные между договаривающимися сторонами» (п. 1 ст. 24). В этом случае налицо несоответствие: в Венской конвенции используется выражение «участвовавшими в переговорах государствами», а в Федеральном законе – «договаривающееся государство». На наш взгляд, в данном случае Федеральный закон неточен, т.к. термин «договаривающееся государство» подразумевает, что государство уже согласилось на обязательность для него договора, что не соответствует действительности. Следовательно, до момента вступления договора в силу государства-участники переговоров являются договаривающимися государствами и процесс заключения договора для них еще не завершен. Заключение международного договора оканчивается вступлением его в силу.

Дата вступления договора в силу часто не совпадает с выражением согласия на обязательность международного договора, поскольку вступле-

нию договора в силу во многих случаях предшествует дополнительный срок. Венская Конвенция о праве международных договоров недвусмысленно разделяет по времени и по юридическому предназначению эти два момента, помещая их в разные разделы.

Это объясняется двумя причинами: 1. установление необходимого времени для информирования граждан и органов государственной власти (официальная публикация); 2. установление необходимого времени для соответствующих изменений в национальном законодательстве, если того требует конкретный международный договор.

Подтверждением того, что процесс заключения международного договора завершается вступлением его в силу, является и то, что в Бюллетене международных договоров Российской Федерации [11] опубликование международного договора обязательно сопровождается сведениями о дате его вступления в силу, если он вступает в силу не с даты подписания.

Свидетельством того, что заключение договора завершается вступлением в силу, является и тот факт, что на официальном сайте Организации Объединенных Наций публикуются сведения о выполнении внутригосударственных процедур, подготовленных по материалам сайта Комиссии ООН, по наиболее значимым международным договорам. Характерным примером является Статус Конвенции ООН о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г. [12], где по состоянию на 4 мая 2011 г. участвует 76 государств. В вышеуказанном документе сначала указывается государство-участник, далее способ и дата выражения согласия на обязательность международного договора (подписание и иные виды) и как завершающая стадия точная дата вступления в силу, так как именно с нее государства приобретают соответствующие права и обязанности. Например, Российская Федерация в соответствии с п. 3 ст. 91 Конвенции ООН о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г. [13] присоединилась к ней 16 августа 1990 г. Однако данная Конвенция вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1991 г., что и является завершением процесса заключения этой Конвенции.

Иногда на практике встречаются случаи, когда момент окончательного согласования текста договора совпадает с моментом подписания, который в свою очередь и определяет момент вступления договора в силу. В подобных ситуациях отсутствует разрыв во времени между моментом

окончательного согласования текста договора и моментом вступления его в силу. Как правило, такое положение складывается тогда, когда не предусмотрена ратификация договора. Так, например, в ст. 10 Соглашения о сотрудничестве между Министерством юстиции Российской Федерации и Министерством юстиции Социалистической Республики Вьетнам 2010 г. говорится: «Настоящее Соглашение вступает в силу со дня подписания...» [14]. Иначе говоря, окончательно сформулированные правила поведения становятся сразу обязательными. Но весьма распространена и такая процедура, при которой с момента окончательного формулирования правил поведения до момента установления их обязательности проходит определенный промежуток времени.

Когда в договоре точно определена календарная дата вступления его в силу, то можно говорить о безусловно-определенном моменте начала его действия. Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Государства Бруней-Даруссалам об упразднении визовых формальностей для владельцев дипломатических и служебных (официальных) паспортов при осуществлении краткосрочных поездок в форме обмена Нотами между МИД Российской Федерации от 7 октября 2009 г. и Посольством Государства Бруней-Даруссалам от 12 октября 2009 г., где говорится: «Нота Министерства иностранных дел Российской Федерации и настоящая Нота составляют Соглашение между двумя Правительствами, которое вступит в силу 11 ноября 2009 г.» [15, 44-47].

В этом Соглашении четко определена во времени начальная граница его действия. При этом следует отметить, что возможны случаи, когда в договоре указывается календарная дата его временного применения. В качестве примера можно привести ст. 13 Соглашения об основаниях, условиях и порядке изменения сроков уплаты таможенных пошлин. В ней указывается: «Настоящее Соглашение подлежит ратификации и временно применяется со дня вступления в силу договора о Таможенном кодексе Таможенного союза от 27 ноября 2009 г.» [16].

Имеются международные договоры, в которых начальный момент их действия (момент вступления их в силу) определяется условно, то есть фиксируется то условие, с которым связано вступление его в силу, но не указывается конкретно, когда должно наступить это условие. Такие договоры нельзя назвать договорами с неопределенным

моментом вступления их в силу, поскольку в них указывается необходимость достижения определенных условий для начала их юридического действия. Если будет выполнено предусмотренное в договоре условие, он вступит в силу. Если такое условие не будет соблюдено, договор в силу не вступит. Возможны и такие случаи, когда соблюдение юридического условия для вступления договора в силу связывается с наступлением того или иного события. Например, в п. 1 ст. 3 Соглашения о порядке таможенного оформления и таможенного контроля товаров, перемещаемых между государствами – участниками Соглашения о создании зоны свободной торговли 1999 г., указывается, что «настоящее Соглашение применяется каждой из Сторон при условии вступления в силу Соглашения о создании зоны свободной торговли от 15 апреля 1994 г. и Протокола о внесении изменений и дополнений к нему от 2 апреля 1999 г.» (Соглашение вступило в силу для Российской Федерации 13 апреля 2000 г.) [17, 26-29].

Известны случаи заключения комплекса договоров, каждый из которых считается самостоятельным источником международного права, но их толкование и реализация предполагают согласованное действие [7, 141]. В этом случае один международный договор вступает в силу при условии, что одновременно вступит в силу другой международный договор. Характерным примером является ст. 8 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о торгово-экономическом сотрудничестве в области поставок нефти и нефтепродуктов в Республику Казахстан: «Настоящее Соглашение вступает в силу после получения последнего письменного уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для его вступления в силу, одновременно с Соглашением о порядке организации, управления, функционирования и развития общих рынков нефти и нефтепродуктов Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации от 9 декабря 2010 г. ...» [18].

К договорам с неопределенным моментом вступления в силу относятся такие, в которых не указан ни точный момент начала их действия, ни условие, с которым связывается начало их действия. Необходимо отметить, что в современной практике такие договоры встречаются крайне редко, что свидетельствует о положительной тенденции. Так как момент вступления договора в силу является завершением процесса создания

договора и игнорировать его при создании международного договора – источника международно-правовых норм – недопустимо. А.Г. Ходаков замечает, что отсутствие в договоре «положений о вступлении в силу может породить сомнения в отношении самого характера документа (договор это или заявление о намерениях и т.п.)» [19, 21].

Польский юрист М. Франковская исследовала 1 579 договоров, содержащихся в 100 томах сборников договоров ООН, и обнаружила, что только в 151 из них не содержалось указания на момент вступления договора в силу, причем в большинстве это были договоры государств с международными организациями [20, 143].

Неопределенность момента вступления договора в силу заключается в том, что из текста договора, его содержания не ясно, когда он начинает действовать. Венская конвенция о праве международных договоров предусматривает (п. 2 ст. 24), что договор вступает в силу, как только будет выражено согласие всех участвующих в переговорах государств на обязательность для них договора.

Исследование данного вопроса позволяет сделать вывод о целесообразности установления общего правила, отражающего сложившиеся наиболее типичные для договорно-правовой практики решения. Постановления, касающиеся вступления договоров в силу, имеют значение для оценки их (договоров) в качестве источников международно-правовых норм; государства, насколько возможно, не должны произвольно пренебрегать формулированием этих постановлений. Отсутствие или наличие преамбулы и разнообразие наименований не имеют значения для оценки качества международного договора [21, 15], что нельзя сказать о постановлениях, касающихся вступления его в силу. Как справедливо замечает И.И. Лукашук; «их отсутствие или неполнота (заключительных положений. – *Прим. авт.*) способны в дальнейшем породить немалые трудности, связанные с действием договора» [21, 598]. В связи с этим обоснованная унификация, с нашей точки зрения, способствовала бы более упорядоченному функционированию всей системы международного права.

Литература

1. <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=28634> – Состояние на 23.09.2011.
2. Алексеев С.С. Общая теория права. – М., 1982. – Т. 2. – С. 237.
3. Jan Klabbers. The concept of treaty in international law. – 1996. – P.8.
4. Мартенс Ф. Современное международное право

цивилизованных народов. 1898. – С.395.

5. Марочкин С.Ю. Действие и реализация норм международного права в правовой системе Российской Федерации. – М., 2011. – С.121.

6. Ляхс М. Многосторонние договоры / под ред. В.Н. Дурденевского. – М., 1960. – С.19.

7. Цит. по: Международное право: учебник / отв. ред. Г.В. Игнатенко, И.О. Тиунов. 5-е изд. – М., 2009. – С.141-142.

8. Тункин Г.И. Теория международного права: учебник / под общ. ред. Л.Н. Шестакова. – 2009. – С.82.

9. Талалаев А.Н. Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. – М., 1997. – С.41-42.

10. Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 29. Ст. 2757.

11. Официальное издание – выходит ежемесячно с марта 1993 г. в соответствии с Федеральным законом о международных договорах Российской Федерации 1995 г.

12. <http://www.uncitral.org>

13. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/cisg.pdf – по состоянию на 21 сентября 2011 г.

14. Документ опубликован не был.

15. Бюллетень международных договоров. – 2010. – № 3. – С. 44-47.

16. Документ опубликован не был.

17. Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 3(33). – С. 26-29

18. Документ опубликован не был

19. Комментарий к федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации». – М., 1996. – С.21.

20. Талалаев А.Н. Право международных договоров. – 1980. – С.143.

21. Гидирим А.В. Понятие международного договора. Советский Союз и международные договоры: сб. ст. – М., 1980. – Вып. 8. – С. 15.

22. Лукашук И.И. Современное право международных договоров. – М., 2004. – С. 598.

Бальхаева Саяна Баировна – младший научный сотрудник, аспирант, отдел международного публичного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (научный руководитель – д-р юр. наук, проф. Тиунов Олег Иванович). Тел.: 8-926-429-10-60. E-mail: sayawka@gmail.com

Balkhaeva Sayana Bairovna – researcher, postgraduate student, department of international public law, Institute of Legislation and Comparative Law Studies under the Government of the Russian Federation (scientific supervisor – doctor of law, professor Tiunov Oleg Ivanovich).

КОНСТИТУЦИОННЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ИНСТИТУТЫ

УДК 342.553(517.3)

© Б. Жаргалханд

Проблемы законодательного регулирования местного самоуправления в Монголии

Статья посвящена проблемам правового регулирования местного самоуправления в Монголии. Автор описывает субъекты, такие как аймаки, столицы, сомоны, районные хуралы. Рассмотрены проблемы, касающиеся законов местного самоуправления и определения точных границ управления, неопределенность в обязательствах местных органов власти и неопределенность в распределении обязанностей органов местного самоуправления.

Ключевые слова: Хурал представителей граждан, органы местного самоуправления в Монголии, сессия хурала, очередное заседание, председатель хурала, Zasag Darga, юрисдикция органов местного самоуправления.

B. Zhargalkhand

The problems of legislative regulation of local self-governance in Mongolia

The article is devoted to the problems of legal regulation of local self-governance in Mongolia. The author describes subjects of aimak, capitals, somons, district Hural. The problems, concerning the laws of local self-governance and the definition of exact boundaries of governance have been considered, as well as the problems of uncertainty in the commitments of local authorities and uncertainty in the distribution of obligations of local self-governance.

Keywords: Hural of citizens representatives, local self-governance in Mongolia, session of Hural, regular session, chairman of Hural, Zasag Darga, jurisdiction of local self-governance.

В течение всей истории развития теории местного самоуправления внимание исследователей сосредоточивалось на взаимоотношении местного самоуправления и центральной государственной власти. Данный вопрос до сих пор является актуальным, что подтверждается противоречивыми положениями законов, которые еще сохраняются на уровне теории и трудно реализуются на практике.

Вопросы, нуждающиеся в обязательном разрешении, содержат следующие проблемы: 1) вопросы, касающиеся законодательных актов местного самоуправления: неясность объема полномочий руководства и обязательств местных органов самоуправления; 2) существование противоречий в законодательных актах и необходимость обеспечения их согласованности; 3) недостаточный уровень развития системы ответственности местных органов самоуправления и Засаг дарги (администрации) перед местным населением по законодательству; 4) неопределенность в распределении обязательств местных органов управления и разделении полномочий трех уровней местного самоуправления; 5) отсутствие способностей органов власти административно-территориальных делений обеспечить свое социально-экономическое развитие ввиду географических, территориальных обстоятельств по количеству и составу населения.

Проблемы местного самоуправления в по-

следние годы привлекают интересы монгольских исследователей. В трудах монгольских ученых, изучавших ранее данные проблемы в различных направлениях и аспектах, наблюдается тенденция, которая заключается в том, что они в большей или в меньшей мере касались понятий «местное самоуправление» и «власть». В основном изучались труды зарубежных и меньше – отечественных авторов. Так, например, ученые Ш. Батсук, Я. Долгоржав рассматривали данную проблему с точки зрения развития общества и модернизации администрации, С. Нармандах – методико-теоретические вопросы развития местного самоуправления, Я. Бямбабаяр, Х. Ядамсурен – принципы местного самоуправления и вопросы методологии, Д. Самбаллундэв, Д. Цэдэв – местные аппараты управления и требования к ним. Таким образом, исследователями проведена значительная работа по изучению различных аспектов местного самоуправления, но вместе с тем остается и немалое количество недостаточно исследованных вопросов. Многие важные вопросы местного самоуправления или вовсе не рассматривались учеными, или получили неполное освещение.

Для Монголии, избравшей демократический путь развития, система местного управления была реформирована по новой Конституции и в дальнейшем руководство административно-территориальными единицами страны стало

осуществляться на основе сочетания местного самоуправления с государственным управлением [1]. Организация руководства административно-территориальными единицами в условиях сочетания местного самоуправления с государственным управлением вызывает необходимость создания правового регулирования с теоретическим и практическим обоснованием.

Прошло около 20 лет, как в Монголии начал функционировать институт местного самоуправления, поэтому опыт, набранный органами местного самоуправления Монголии, стал предметом широкого, комплексного, научного исследования. Именно данное обстоятельство привлекло внимание автора для исследования существующих проблем местного самоуправления. Необходимо решить, как обеспечить сбалансированность полномочий органов местного самоуправления и государственных органов, также создать условия для самостоятельного решения местными органами самоуправления вопросов по экономике, социальному развитию, бюджету, налогу, управлению трудовым ресурсом, контролю и т.п. От всех уровней местного самоуправления неоднократно выдвигались предложения о принятии самостоятельного закона о местном самоуправлении в Монголии.

Основными этапами исследования и идеи развития местного самоуправления в Монголии в рамках правового регулирования и практической реализации является следующее: во-первых, необходимо определить функции и компетенции органов местного самоуправления, а во-вторых, предложить разработать отдельный закон «О местном самоуправлении»; в-третьих, попытаться определить отношения между центральными и местными органами власти. Например, в действующих законах Монголии прослеживается следующая картина о правовой основе хуралов: в 15 законах содержатся положения о функции Хуралов трех уровней в совокупности, в 7 законах их компетенции предусмотрены отдельно, в 24 законах имеются положения, устанавливающие компетенции, которые относятся и к Хуралу (совету) и к Засаг дарге (администрации), в 42 законах установленные компетенции Хурала и Засаг дарги совпадают, и в 5 законах установлены компетенции только Хурала и не указаны компетенции Засаг дарги. На основании изложенного можно сделать вывод, что позиция Монгольского государства по определению функции и организации местных органов до настоящего времени еще не конкрети-

зированы. Например, в таких жизненно важных законах, как о транспорте, туризме, об охране природы, образовании, о земле, приватизации земли гражданами, налоге, государственной и местной собственности, менеджменте и финансировании бюджетных органов, здравоохранении и т.д., идентично закреплены компетенции и функции местных органов различного уровня административной единицы, не установлены разграничения компетенции между аймачным, сомонным хуралами (советами), Засаг даргой (администрацией) и хуралами. Положения данных законов не определяют, кто, на каком уровне, за что должен отвечать. А также в них недостаточно предусмотрен порядок, механизм отчетности и ответственности Хуралов и Засаг дарги перед населением и гражданским обществом. Однако законы, принятые государством (более 60), устанавливающие функции и полномочия органов местного управления, имеют важное значение в укреплении развития местного самоуправления в Монголии. Поэтому нам необходимо прежде всего провести работу по обеспечению соотношений действующих законов и исправлять противоречащие положения в некоторых из них.

Закон «Об административно-территориальной единице и ее управлении Монголии» (2006) [2] закрепляет компетенцию органов местного самоуправления, устанавливает в качестве предметов ведения практически все области местной жизни. В отличие от прежнего он закрепляет компетенцию Хуралов, придерживается логически правильного направления, то есть закрепляет компетенцию трех уровней по отдельности начиная с низовой единицы (Компетенция багового, хоронного Хуралов). В прежнем законе компетенция первых двух звеньев была закреплена в совокупности и в общем плане, в конечном счете во многом совпадала сфера их деятельности. Они должны были вести аналогичные дела, вследствие чего на каждом уровне в одной определенной сфере деятельности находилось много руководителей или вообще не было никого.

Например: 1) к предметам ведения аймачного, сомонного Хуралов относили [3]: исключительное ведение – экономическое, социальное развитие, бюджетно-финансовую деятельность, ее исполнение, отчет; прогнозирование развития региона; статус членов данных Хуралов; избрание председателя, секретаря и состава президиума Хурала; выдвижение кандидатур Засаг дарги для представления вышестоящему руководителю

[Засаг дарге (губернатору) или премьеру (министру)], а также предложения об их отзыве; при необходимости оценка деятельности Засаг дарги (руководителя администрации); обсуждение предложения о реорганизации или изменении границ административно-территориальной единицы; принятие или отклонение вето засаг дарги;

2) в период между заседаниями Хуралов их президиумы имели следующие (кроме исключительного ведения) права [3, ст. 12]: назначение даты заседания, подготовка проектов предложений и решений, связанных с их организацией и деятельностью; контроль за исполнением решений Хурала; ответы и решения по просьбе, заявлению, жалобам от граждан, юридических лиц, государственных органов и общественных организаций; помощь в проведении выборов Президента, Великого Государственного Хурала и представителей Хурала; организация проведения референдумов по решению наиболее важных государственных и социальных вопросов; при необходимости обсуждение вопросов экономической и социальной жизни соответствующей территории; выдвижение кандидатур на государственные награды;

3) к предметам ведения багового и хоронного Хуралов относились [3, ст. 13]: выдвижение кандидатур низовых Засаг дарги для назначения Сомонному Засаг дарги, а также предложения об их отзыве; при необходимости оценка деятельности засаг дарги; обсуждение организационных вопросов Хурала; оказание помощи и награждение граждан бага и хорона; внесение предложения о временном освобождении и предоставлении льгот от налогов и пошлин отдельным семьям; содействие выполнению гражданами своих конституционных обязанностей.

Новый закон о местном управлении внес некоторые уточнения и дополнения в компетенцию багового и хоронного Хурала. К примеру: 1) избрание, освобождение председательствующего на заседании и президиума хурала (в прежнем законе отсутствовало данное положение); 2) внесение предложения сомонному и баговому Засаг дарге по награждению граждан и оказанию им помощи. В прежнем законе при присутствии аналогичного положения было сформулировано: баговой и хоронный Хуралы сами награждают и оказывают помощь гражданам. Поэтому на практике это положение не реализовалось в течение более 10 лет из-за отсутствия бюджета и материально-финансовой базы на этом уровне са-

моуправления. Мы считаем, что данное положение закона носило только декларативный характер; 3) прежним законом не определялось, куда вносить предложения о временном предоставлении налоговых льгот отдельным категориям населения. А в редакции закона данное положение звучит следующим образом: баговый, хоронный Хуралы вносят предложения по этим вопросам в аймачный Хурал; 4) обсуждение просьб, поступающих от граждан, юридических лиц об охране конкретного вида природных богатств соответствующей территории, владений и пользовании ими, а также внесение предложения по этому вопросу в Сомонный Хурал. Данное положение не было зафиксировано в старом законе. Проблема, связанная с охраной и использованием природными богатствами, ставилась остро в последние годы, и новое положение дает возможность коренному населению принимать участие в решении данных вопросов, что поднимает их ответственность за охрану природы.

Помимо предмета ведения самих Хуралов были уточнены и компетенции их президиумов. В предыдущем законе президиум был наделен всеми теми полномочиями, которые сохранялись за Хуралами, за исключением единственного полномочия, заключающегося в том, что в период между заседаниями Хурала президиум не обладает правом выдвижения кандидатур Засаг дарги на назначение сомонного и аймачного Засаг дарги, а также предложения об их отзыве. Это положение показывает необходимость разграничения компетенций между Хуралом и его президиумом. По новому закону разграничены их компетенции следующим образом: «в период между заседаниями за президиумом сохраняются все остальные полномочия, кроме тех, которые закреплены в ст.17.1-17.1.3, 17.1.8» [4]. Новый закон о местном управлении установил предмет ведения трех уровней органов самоуправления отдельно.

Так, согласно статье 17 нового закона к предметам ведения сомонного Хурала относятся: избрание и освобождение председателя заседания Хурала и членов Президиума; передача предложений сомонному Засаг дарге о выдвижении кандидатур на назначение багового Засаг дарги и предложения об освобождении и отстранении его, также просьбы Засаг дарги о его отставке; рассмотрение внутриорганизационных вопросов Хурала; обсуждение отчета багового Засаг дарги и оценка его деятельности; передача предложений в сомонный Хурал и Засаг дарге о награждении,

оказании поддержки, помощи гражданам бага; внесение предложений в сомонный Хурал и Засаг дарге о временном предоставлении налоговых льгот отдельным категориям населения; принятие мер по обеспечению конституционных обязанностей гражданами соответствующей территории; рассмотрение и передача в сомонный Хурал предложений кооперативов граждан, хозяйственных единиц, организаций о защите и эффективном пользовании конкретными видами природных богатств соответствующей территории.

Сомонный Хурал, кроме тех вопросов, которые отнесены законом к предмету ведения Президента, Великого Государственного Хурала, Правительства, министерств, агентств, вышестоящих Хуралов и других уполномоченных государственных органов и должностных лиц, может рассмотреть по своей инициативе любые экономические, социальные и организационные вопросы, сохраняя в своей исключительной компетенции решение нижеследующих вопросов: статус членов своих Хуралов; избрание, отстранение председателя Хурала и Президиума; создание и роспуск комитетов, временных комитетов, избрание и отстранение председателя, членов комитетов, рассмотрение отчетов; выдвижение кандидатур Засаг дарги на назначение на должность аймачного и столичного (г. Улан-Батор) Засаг дарги, а также внесение предложения об их отзыве; утверждение программы деятельности Засаг дарги, обсуждение его отчета и оценка деятельности сомонного, районного (г. Улан-Батор) Засаг дарги; обсуждение ответов Засаг дарги на запрос представителей данного хурала, при необходимости принять решение; отмена решений Президиума данного Хурала, не соответствующих закону; контроль и оценка деятельности Засаг дарги по организации и обеспечению выполнения законодательства, решений вышестоящих и данного Хуралов; в рамках закона утверждение бюджета Хурала; утверждение прогнозов и основных направлений экономического и социального развития региона, внесение в них изменений и дополнений; утверждение сомонного, районного (г. Улан-Батор) бюджетов по представлению Засаг дарги и внесение в них изменений и дополнений, утверждение отчета об исполнении бюджета; создание фонда развития из внебюджетных средств, утверждение источника и назначение фонда, а также порядка и отчета расходов; контроль за обоснованностью цен и тарифов продуктов, промышленных предприятий местной собственности региона и установление

правила; установление размера некоторых местных налогов, пошлин и сборов в пределах и в соответствии с требованиями, установленными законом; обсуждение вопросов о координации прогнозов местного экономического и социального развития со стратегией регионального развития; утверждение соглашений, программ и других документов о сотрудничестве с региональными и другими административно-территориальными единицами; утверждение комплексной программы об эффективном использовании земли и повышении ее плодородия и других мерах по охране природы; рассмотрение предложения Засаг дарги о вводе на конкретной части территории специальной охраны; рассмотрение сообщений Засаг дарги о том, что проекты, запланированные мероприятия, осуществляемые хозяйственными единицами и организациями территории, могут оказать негативное влияние на окружающую среду, на здоровье населения, животных и зверей. При необходимости утверждение новых правил в соответствии с законом; владение местной собственностью; утверждение списков местных имущества общего назначения, владение, использование и распоряжение ими в соответствии с законом; предоставление гражданам Монголии, а также иностранным гражданам и лицам без гражданства возможности пользоваться имуществом местной собственности общего назначения по условиям и порядку, предусмотренным законом; установление правил аренды имущества местной собственности в соответствии с Гражданским кодексом; установление правил передачи имущества местной собственности в собственность общего назначения или в другую собственность; определение доли имущества и ваучера хозяйственных единиц с участием местной собственности, а также установление правил пользования и распоряжения бюджетными средствами, фондом, другими недвижимыми и движимыми имуществами, в соответствии с законом; принятие решения об организации, реорганизации и роспуске юридических лиц, утверждение их уставов; установление правил организации юридических лиц, имеющих совместную собственность, и вложение средств по порядку, предусмотренному законом; установление норм, нормативов планирования и распределения доходов, зарплаты и правил, соблюдаемых юридическими лицами, владеющими местной собственностью; организация контроля за использованием, распоряжением, сохранностью и охраной имущества местной собственности;

установление компетенции Засаг дарги по пользованию, распоряжению и обновлению местной собственности и контроль над ними; установление компетенции и правил работы местного представителя собственности [5]. Вышеназванные исключительные компетенции сомонного и районного (г. Улан-Батор) Хуралов обобщаются в три основные группы: 1) по организации и контролю Хуралов; 2) по экономическому и социальному развитию соответствующей территории; 3) по владению местной собственностью. К ведению аймачного и столичного (г. Улан-Батор) Хуралов законом отнесены следующие компетенции: рассмотрение предложения Засаг дарги о выпуске ценной бумаги; рассмотрение предложения Засаг дарги о передаче и продаже недвижимого имущества из местной собственности (аймачной и столичной собственности); рассмотрение, утверждение предложений о приватизации местной собственности и списке имущества, не подлежащих приватизации, и внесение в него изменений [5, ст. 19].

В новом законе о местном самоуправлении устранены недостатки, которые имелись в предыдущем законе. К примеру, совпадение компетенции хуралов всех уровней, вследствие чего на всех трех уровнях занимались одними и теми же вопросами. Известный российский ученый-государствовед С. Авакьян отметил, что компетенция есть показатель роли Советов в государственной и общественной жизни, условие активного участия в решении задач хозяйственного и социально-культурного строительства [6]. В законе «О выборах местных хуралов», принятом в 2007 г., который вступил в силу с 1 января 2008 г. о кандидатах и об избранных представителях вообще не говорится о государственных служащих. Отсюда видно, что по закону об административно-территориальной единице и ее управлении от 2006 г. устанавливается численный критерий государственных служащих, работающих в канцелярии Засаг дарги и закон о выборах местных хуралов от 2007 г. не дает точную регулировку данных отношений. Этим и противоречат два закона друг другу.

По закону об административно-территориальной единице и ее управлении предусмотрено, участие в заседании общего хурала, всех граждан, достигших избирательного права соответствующего бага и хорона, а также заседание хурала считается действительным при участии одного представителя от каждого четвертого двора в багах и одного представителя от каждых 20-30 дворов в хоронах и багах, находящихся в аймачном центре [5, ст. 23, 10]. Значит, законодательное регулирование данных отношений уже установлено, а его исполнение «хромает» на практике. И нам придется незамедлительно исправлять недостатки.

Литература

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль. Ст.59, п.1.
2. Закон Монголии. «Об административно-территориальной единице и ее управлении» от 28. 04. 1992 г. // Вестник государства. – 1992. – № 4-5.
3. Торийн мэдээлэл эмхтгэл. Закон «Об административно-территориальной единице и ее управлении». – 1992. № 4-5. Ст.11. Там же. Ст.12.
4. Закон «Об административно-территориальной единице и ее управлении». 2006. Ст. 17.1.1 «Избрание, освобождение представляющего Заседания и Президиума хурала»; 17.1.2. «выдвижение кандидатур Засаг дарга на назначение сомонного, районного Засаг дарги, а также предложения их отзыва»; 17.1.3. «обсуждение организационных вопросов Хурала»; 17.1.8. «Обсуждение просьбы, поступающих от дружин граждан, юридических лиц об охране конкретного вида природных богатств соответствующей территории, владении и пользовании ими, а также внесение предложения по этому вопросу в Сомонный, Районный Хурал».
5. «Торийн мэдээлэл» эмхтгэлийн 2006. № 12, Закон «Об административно-территориальной единице и ее управлении». Ст. 18. «Торийн мэдээлэл» эмхтгэлийн 2006. №12, Закон «Об административно-территориальной единице и ее управлении». Ст.19.
6. Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности советов. М., 1980. С.57.

Жаргалханд Б. – аспирант кафедры конституционного, административного и муниципального права Бурятского государственного университета.

Zhargalkhand B. – postgraduate student, department of the constitutional, administrative and municipal right, Buryat State University.

УДК 342.4(470+571)

© Р.Р. Муртазина

К вопросу о пределах изменения конституций республик Российской Федерации

В статье рассматривается вопрос о пределах изменения конституций республик Российской Федерации. Автор исследует отдельные аспекты проблемы самостоятельности субъектов Российской Федерации при принятии республиканской конституции или внесении в нее изменений, а также влияние изменений федерального законодательства на республиканские конституции.

Ключевые слова: изменение конституций республик Российской Федерации, пределы самостоятельности субъектов Российской Федерации, наименование главы субъекта Российской Федерации.

R.R. Murtazina

On the issue of the limits concerning the alteration of constitutions of republics of the Russian Federation

The article considers the issue of the limits of the alteration of constitutions of republics of the Russian Federation. The author researches some aspects of the problem of independence of subjects of the Russian Federation in acceptance of the republican constitution or introduction some changes into it, and it also considers, how the alteration of the federal legislation influences on the republican constitutions.

Keywords: alteration of constitutions of republics of the Russian Federation, limits of independence of subjects of the Russian Federation, the name of the head of the subject of the Russian Federation.

Конституция Российской Федерации не содержит положений, предусматривающих механизм конституционно-правового принуждения к обязательному принятию конституции республиками в составе Российской Федерации, однако, учитывая, что в соответствии с положениями части 2 статьи 5 Конституции Российской Федерации республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство, в совокупности с положениями части 1 статьи 66, согласно которым конституция республики наряду с Конституцией Российской Федерации определяет статус республики, невозможно представить отсутствие в правовой системе республики такого учредительного акта, как республиканская конституция.

При этом остается вопрос, в каких пределах при принятии конституции или внесении в нее изменений республики обладают самостоятельностью. Данный вопрос может возникнуть уже на стадии наименования конституции республики. В Российскую Федерацию входит 21 республика, 20 из них имеют свою конституцию. Только в Республике Калмыкия Основной закон изначально носил название «*Степное Уложение (Основной закон) Республики Калмыкия*». *Степное Уложение (Основной закон) Республики Калмыкия* было принято 5 апреля 1994 г. специально созданным органом власти – Конституционным Собранием. Принятие конституционного акта с данным наименованием – уникальный случай в истории конституционного развития Российской Федерации. Основной закон Калмыкии получил столь

необычное наименование – «*Степное Уложение*» – по аналогии с Великим Степным Уложением (традиционный перевод на русский с калмыцкого названия Ики Цааджин Бичик, буквальный перевод с калмыцкого — Великий Кодекс Законов) – памятником калмыцкого обычного права XVII в. Вот что по поводу названия Основного закона Республики Калмыкия в интервью газете «*Известия Калмыкии*» сказал в свое время председатель Совета Федерации Российской Федерации Рамазан Абдулатипов: «В том, что Основной закон республики предлагается назвать *Степным Уложением*, я лично ничего страшного не вижу, потому что это можно понимать как дань уважения национальным традициям, правовым традициям вашего народа. Многие почему-то думают, что у народов России не было своих государств, не было своих законов. А в данном случае калмыцкий народ показывает, что были свои правовые, нравственные нормы, зафиксированные в том числе в нормативных актах, которые сегодня в той же форме наполняются новым содержанием. Может быть, следовало *Степное Уложение* в скобках обозначить как конституцию, чтобы не было различных толкований, якобы республика отказывается от своего статуса, от своей законодательной деятельности. А с другой стороны, если *Степное Уложение* является Основным законом, то это и есть конституция республики. Я думаю, что здесь нет какого-либо противоречия. Самое главное, во-первых, соответствие норм *Степного Уложения* исключительным полномочиям Российской

Федерации, вмешивается ли данная конституция в конституционное пространство самой России, а во-вторых, насколько входит в это пространство сам этот документ. Я имею в виду совместные полномочия» [1].

Однако наименование «*Степное Уложение (Основной закон) Республики Калмыкия*» все же вызывало вопросы, и республиканский законодатель, чтобы устранить ее несогласованность с частью 2 статьи 5 Конституции Российской Федерации, в которой определено, что республики в составе РФ имеют свои конституции, Законом Республики Калмыкия от 3 января 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в действующее законодательство Республики Калмыкия» в названии и по всему тексту слова «(Основной закон)» заменил на слово «(Конституция)». Действительно, статья 16 федеральной Конституции закрепляет императивную норму, согласно которой Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации, а законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. В то же время на конституционном уровне не закреплена правовая норма, указывающая на то, имеют ли право субъекты Федерации устанавливать, кроме федеральных, свои конституционные основы. Более того, в Конституции Российской Федерации нет положений, регламентирующих объем правовых отношений, которые требуют закрепления в республиканских конституциях. Требования к минимуму правовых отношений, которые должны быть закреплены в республиканских конституциях, содержатся в федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Указанный Закон, в частности, закрепляет положения о том, что конституцией субъекта Российской Федерации устанавливаются наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура, число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (с учетом требований федерального законодательства), порядок обнародования конституции, гарантии депутатской деятельности, структура исполнительных органов государственной власти

субъекта Российской Федерации, наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура, порядок его формирования, полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и др. Исходя из буквального толкования указанного Закона следует, что указанные правоотношения должны быть закреплены именно в конституции субъекта Российской Федерации и, разумеется, с учетом требований федерального законодательства. Другой вопрос, насколько республики в составе Российской Федерации свободны закреплять в своих конституциях иные нормы. Представляется, что республики имеют право закреплять в своих конституциях любые положения, не противоречащие федеральной Конституции, а по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – не противоречащие также федеральному законодательству. Однако должны ли субъекты Российской Федерации дублировать в своих основных законах положения федеральной Конституции, и если должны, то в каком объеме?

В связи с этим В.В. Гошуляк, например, отмечает, что Конституция Российской Федерации не ставит вопросов о пределах соответствия конституций субъектов Федерации Основному закону страны, не определяет, в каких случаях они должны соответствовать Конституции РФ, а в каких – не противоречить ей. Вполне очевидно, что установление соответствия основных законов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации направлено на реализацию основных принципов конституционного строя России: народовластия; федеративного правового социального государства; разделения властей; идеологического и политического многообразия; признания и гарантированности местного самоуправления; соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина; признания и защиты равным образом государственной, муниципальной, частной и иных форм собственности; прямого действия Конституции РФ и федеральных законов на всей территории страны. Вне этого перечня субъекты Федерации самостоятельно определяют свои конституционные устои [2].

Простое перечисление в конституциях и уставах субъектов РФ правовых норм федеральной конституции, как уже отмечалось в науке конституционного права [3], делает излишне громоздкой всю законодательную систему страны. Однако, учитывая всю значимость правовых норм, касающихся основ конституционного строя, для упрочения единства Российской Федерации, ее территориальной целостности и особенно их учредительный характер, считает В.В. Гошуляк, такое перечисление является просто необходимым [2]. 19 конституций республик Российской Федерации на сегодняшний день имеют в своей структуре главу, именуемую «Основы конституционного строя». Только в Республике Карелия первая глава носит наименование «Основные положения», а Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия вообще не структурировано на главы или разделы. Примечательно, что глава первая Конституции Республики Карелия от 30 мая 1978 г. (формально эта дата является днем принятия действующей Конституции Республики Карелия) носила наименование «Основы конституционного строя», однако при внесении изменений в Конституцию Законом от Республики Карелия от 12 февраля 2001 г. № 473-ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Республики Карелия», который, по сути, утвердил новую редакцию конституции, было решено назвать первую главу: «Общие положения».

Стоит отметить, что, например, первая глава Конституции Республики Татарстан (принята 6 ноября 1992 г.) до внесения в нее существенных изменений в 2002 г. носила наименование «Основы государственного и общественного строя Республики Татарстан». Необходимо подчеркнуть, что Конституция Республики Татарстан была принята 6 ноября 1992 г., то есть до принятия федеральной Конституции, и, по сути, представляла Конституцию независимого государства. Учитывая, что редакция от 6 ноября 1992 г. вызывала много вопросов со стороны федеральной власти, в 2002 г. в Конституцию Республики Татарстан были внесены серьезные изменения. Закон Республики Татарстан от 19 апреля 2002 г. № 1380 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Татарстан» представил обновленный текст республиканской Конституции, однако в ней были сохранены основополагающие принципы, которые были заложены в первоначальной редакции Конституции Республики Та-

тарстан. Для подготовки проекта закона была создана Конституционная комиссия Республики Татарстан. При этом проект закона согласовывался с федеральным центром, в том числе прокуратурой Российской Федерации, которая высказала свои замечания по тексту законопроекта. Все замечания тщательным образом изучались, по каждому из них Правовым управлением Государственного Совета Республики Татарстан было подготовлено мотивированное заключение, которое в некоторой части признало несогласованность норм проекта с федеральной Конституцией, в другой – обосновывало право Республики Татарстан закрепить соответствующие положения в республиканской Конституции. Так, например, федеральными органами государственной власти республиканскому законодателю было рекомендовано не закреплять в Конституции Республики Татарстан положения, согласно которым «общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Республики Татарстан». Однако республиканский законодатель вполне справедливо решил, что указанная норма проекта аналогична положению части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, и ее содержание не выходит за пределы ведения республики. В итоге указанная норма была принята и сохранена в Конституции Республики Татарстан по сегодняшний день.

На практике может возникнуть и другой вопрос: как приводить в соответствие с Конституцией Российской Федерации и вообще с федеральным законодательством те нормы республиканских конституций, для которых предусмотрен особый порядок изменения. Общие правила принятия конституций субъектов Российской Федерации и поправок к ним закреплены в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». На основании этого федерального законодательного акта конституции субъектов Российской Федерации принимаются законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, если иное не установлено конституциями, большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Таким образом, федеральный законодатель предоставил субъектам Российской Федерации право установить и более сложный порядок изменения конституции

субъекта. Такой усложненный порядок установлен, например, Конституцией Республики Татарстан.

В информации Конституционного Суда Российской Федерации об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 г. (опубликована на официальном сайте Конституционного Суда Российской Федерации) Конституционный Суд Российской Федерации обращает внимание на сохранившиеся на сегодняшний день в статье 1 Конституции Республики Татарстан положения о суверенитете республики, несмотря на имеющийся вывод Конституционного Суда Российской Федерации о неконституционности таких положений [4]. Действительно, решением Верховного суда Республики Татарстан от 31 марта 2004 г. № 3П-1-23/2004 подтверждено, что положения части первой статьи 1 в той части, что Республика Татарстан объединена с Российской Федерацией Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан и Договором Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан», суверенитет Республики Татарстан выражается в обладании всей полнотой власти (законодательной, исполнительной и судебной) вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и является неотъемлемым качественным состоянием Республики Татарстан, аналогичны по содержанию нормам учредительных актов других субъектов Российской Федерации, ранее признанным Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации. Учитывая изложенное, согласно статье 80 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Президент Республики Татарстан должен был внести в Государственный Совет Республики Татарстан законопроект о внесении изменений в Конституцию Республики Татарстан. Однако статьей 123 Конституции Республики Татарстан закреплено, что положения статьи 1 Конституции Республики Татарстан и самой статьи 123 могут быть изменены только по результатам референдума Республики Татарстан. Такой порядок изменения Конституции Республики Татарстан вполне соответствует федеральному законодательству и от-

вечает правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 18 июля 2003 г. № 13-П.

Согласно подпунктам «а» и «б» пункта первого ст. 11 Закона Республики Татарстан от 9 августа 2003 г. № 33 З-РТ «О референдуме Республики Татарстан» инициатива проведения референдума принадлежит: гражданам, имеющим право на участие в референдуме; избирательному объединению, иному общественному объединению, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах и которое зарегистрировано в порядке, определенном федеральным законом на республиканском или федеральном уровне, не позднее чем за один год до дня образования инициативной группы по проведению референдума.

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не предусматривает механизм исполнения решения суда в случае, если норма, признанная неконституционной, подлежит изменению в рамках референдума. Таким образом, в сложившейся ситуации Президент Республики Татарстан не может обратиться с соответствующим законопроектом, так как этот вопрос должен решаться в рамках референдума, а правом инициативы проведения референдума глава Республики Татарстан не наделен. Исполнить решение Конституционного Суда Российской Федерации без изменения действующего законодательства не представляется возможным. Хотя выход из ситуации все же есть: правом выступить с инициативой проведения референдума можно наделить Президента Республики Татарстан, который в таком случае будет иметь возможность и обязанность, в контексте решений Конституционного Суда РФ, инициировать процедуру внесения изменений в Основной закон Республики Татарстан. Такой правовой вакуум, разумеется, не является положительным явлением, в связи с чем следует рассмотреть вопрос о наделении в таких случаях, например, Конституционного Суда Российской Федерации правом законодательной инициативы по вопросам изменения республиканского законодательства.

Несмотря на то, что возраст многих республиканских конституций уже достиг своего 15-летия и более, до сих пор возникают вопросы как со стороны федерального центра о наличии в конституциях норм, противоречащих федеральному законодательству, так и со стороны республик с критикой чрезмерного вмешательства в дела субъекта со стороны федеральной власти. Так, напри-

мер, неоднозначно был воспринят Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 406-ФЗ «О внесении изменения в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому главы республик не должны именоваться «президентами». В пояснительной записке к законопроекту в качестве альтернатив наименованию «Президент» было предложено, например, «Глава», «Руководитель», «Председатель Правительства» и иные наименования. Республиканские конституции должны быть приведены в соответствии с указанной нормой до 1 января 2015 г. У данных изменений оказалось немало сторонников. Например, инициатива о запрете использования наименования «Президент» поступила от главы Чеченской Республики Рамзана Кадырова, а в дальнейшем была активно поддержана и главой Кабардино-Балкарии Арсеном Канокковым. Однако не все восприняли данное предложение с одобрением. В одном из своих интервью первый Президент Республики Татарстан Минтимер Шаймиев подчеркнул: «Президент страны Дмитрий Медведев всего лишь выступил с рекомендацией по этому поводу, а ряд республик побежали «вперед телеги», выступив с соответствующей законодательной инициативой, которая была затем одобрена Госдумой». Государственный Советник Республики Татарстан подчеркнул, что Конституция России относит этот вопрос «к исключительным полномочиям самих субъектов РФ». «Отвечая на языке права, это даже не предмет совместного ведения, поэтому решение на этот счет может быть принято только самими республиками, все остальное – из области пожеланий... Как они хотят называть главу своего региона, так и могут называть», – высказал свое мнение М.Ш. Шаймиев. Он напомнил, что в 2001-2005 гг. ряд депутатов Госдумы также вносили законопроект по этой теме. «Тогда правительство РФ дало отрицательное заключение, и Госдума отклонила этот законопроект как противоречащий Конституции РФ. С тех пор Основной закон страны не менялся, что же тогда изменилось? Именно этот вопрос и задают нам как представителям «Единой России» избиратели», – цитирует Государственного советника Республики Татарстан «Интерфакс» [5].

Довольно интересная ситуация с изменением наименования главы республики возникла и в Республике Тыва. Должность президента респу-

блики появилась в Туве только 11 апреля 2010 г. Соответствующие поправки были одобрены на референдуме республики. Тувинский премьер настаивал на появлении в республике должности президента, обосновывая это необходимостью повышения статуса руководителя региона. Уже после принятия в первом чтении проекта закона «О внесении изменения в статью 18 федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» председатель тувинского правительства Шолбан Кара-оол подписал Указ о создании конституционной комиссии, которая должна подготовить поправки к республиканской Конституции о замене наименования «президент» на наименование «глава республики». «Премьер Тывы считает необходимым унифицировать наименование должности руководителей субъектов РФ», – объяснила инициативу Президента его советник Дина Оюн [6]. В итоге конституционный закон Республики Тыва от 8 ноября 2010 г. № 52 ВХ-1 «О внесении изменений в Конституцию Республики Тыва» заменил наименование «Президент» на наименование «Глава».

Не с первого раза исключил из республиканской Конституции наименование «Президент» Народный Хурал Республики Бурятия. При первом чтении законопроекта депутатам не удалось набрать конституционного большинства голосов (две трети) от списочного состава (66 человек) для решения вопроса. Президент Бурятии Вячеслав Наговицын в конце августа 2010 г. официально попросил парламент переименовать его должность, отметив, что «президент в стране обязан быть один». При этом он предложил законодателям самим подобрать варианты новейшего наименования. Но некоторые депутаты выступили на сессии против такого переименования. Суть их возражений сводилась к тому, что переименование производится очень спешно. Во-первых, оно не является формальностью, а может поменять конституционный строй Бурятии, которая является президентской республикой. Во-вторых, ряд депутатов выразил опасение, что переименование должности президента республики противоречит принципам федерализма. В итоге дискуссий рассмотрение вопроса было перенесено, а для его подготовки была создана рабочая группа и организованы парламентские слушания. В конечном счете изменения в Конституцию Республики Бурятия все же были внесены. Законом Республики

Бурятия от 5 мая 2011 г. № 1985-IV «О внесении изменений в Конституцию Республики Бурятия» Президент Республики Бурятия был переименован в Главу Республики Бурятия.

Подводя итог, следует отметить, что целью данной статьи не являлось исчерпывающим образом рассмотреть вопрос о пределах изменения республиканских конституций. Указанные примеры свидетельствуют о том, что пределы внесения изменений в республиканские конституции можно рассматривать, во-первых, с точки зрения субъектов внесения таких изменений, во-вторых, по содержательной стороне, то есть с учетом разграничения предметов ведения в соответствии со статьями 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации, а вопрос о том, что и как должно быть закреплено в республиканских конституциях, действительно требует дальнейшего глубокого изучения.

Литература

1. Известия Калмыкии. – 1994. – 25 марта.
2. Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы

конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации: дис. ... д-ра юр. наук. – Пенза, 1999. – 451с.

3. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации / отв. ред. А.С. Пиголкин. – М., 1998.

4. <http://www.ksrf.ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=701>

5. http://www.dumainfo.ru/index.php?mode=article&action=print&article_id=18702

6. <http://www.kommersant.ru/doc/1533812>

Р.Р. Муртазина – аспирант кафедры конституционного права и прав человека юридического факультета Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет».

R.R. Murtazina – postgraduate student, department of constitutional law and human rights, faculty of law, Federal state autonomous educational establishment of the higher professional education «Kazan (Privolzhsky) Federal University».

УДК 341

© Л.А. Тхабисимова, И.М. Евлоев

Проблемы правового статуса и деятельности Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах

В статье рассмотрены вопросы правового статуса и роли Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, различия в подходах к этому институту в разных субъектах Российской Федерации, особенности порядка назначения и освобождения от должности, компетенции, взаимодействия с органами конституционной юстиции.

Ключевые слова: Уполномоченные по правам человека, правовой статус, права и свободы человека и гражданина, конституционные (уставные) суды.

L.A. Tkhabisimova, I.M. Evloev

The problems of legal status and activity of Commissioners for human rights in the Russian Federation and its subjects

The article considers the issue of the legal status and role of the Commissioner for human rights in the Russian Federation and the Commissioner for human rights in the subjects of the Russian Federation, the differences in approaches to the institution in different subjects of the Russian Federation, characteristics of the order of appointment and dismissal, competence, interaction with the constitutional justice.

Keywords: Commissioner for human rights, legal status, human rights and freedoms, Constitutional (Charter) courts.

Провозглашение прав и основных свобод человека и гражданина занимает одно из центральных мест в ныне действующей российской Конституции, и зарождение института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации обусловлены объективными причинами, возник-

шими при переходе России к демократическому способу осуществления государственной власти, а также необходимостью обеспечения прав человека в новых исторических условиях.

Правовое государство, каковым согласно статье 1 Конституции РФ является Российская Фе-

дерация, не может ставить государственные интересы выше интересов личности. Все действия государства должны подчиняться императивной норме о высшей ценности человека, его прав и свобод. Перед российским обществом стоят задачи утверждения единых для всех демократических стран стандартов в области прав и свобод человека, установление надежной системы защиты прав граждан и формирование доверия к государству со стороны общества.

Все эти задачи реализуются наиболее эффективно не путем конфронтации, а в рамках диалога и сотрудничества с государством [1]. Огромную роль в налаживании такого сотрудничества, в преодолении отчуждения государства от общества, установлении между ними партнерских взаимоотношений играет институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Общее понимание текущих задач служит основой для тесного взаимодействия институтов гражданского общества и Уполномоченного по правам человека. Институт Уполномоченного по правам человека выступает важным инструментом государственной внесудебной защиты прав и свобод человека и гражданина, способствующим эффективному взаимодействию государства и гражданского общества в сфере правозащитной деятельности [2].

Нельзя не согласиться с мнением С.А. Авакьяна о расширенном определении гарантий осуществления и охраны прав и свобод человека и гражданина, куда наряду с правовыми он включает материальные, организационные и духовные условия и предпосылки, делающие реальностью осуществление основных прав и свобод человека и гражданина и обеспечивающие их охрану от незаконного ограничения и посягательств [3].

Исходя из данного подхода Уполномоченный по правам человека, другие государственные органы и должностные лица, целью деятельности которых является обеспечение прав и свобод человека и гражданина, в совокупности образуют систему организационных гарантий.

Основываясь на одной из общих гарантий, сформулированной в ч.1 ст. 45 Конституции Российской Федерации, а именно обязанности государства различными правовыми средствами защищать права и свободы человека и гражданина, можно сделать вывод о вхождении правового института Уполномоченного по правам человека в общую категорию гарантий по факту его

принадлежности к государственным средствам защиты. Данный институт занимает важное место в механизме государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, так как именно эта деятельность определяет социально-правовое назначение и составляет его суть. По словам Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина, «институт Уполномоченного по правам человека призван создать условия для повседневного предания гласности действий бюрократических структур и чиновников, для ознакомления общества с объективной информацией о нарушениях прав и свобод человека и гражданина. Тем самым приоткрывается определенная возможность для каждого лица, чьи права нарушены или ущемлены, «достучаться» до государственной власти посредством привлечения внимания общественности к проблеме, указания на нее властным органам, федеральным или региональным Уполномоченным по правам человека» [1, с.4]. Упоминание об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации в Конституции Российской Федерации содержится только в п. «д» ст. 103, согласно которому к ведению Государственной Думы Федерального Собрания относится назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека. То есть фактически речь идет о полномочиях Государственной Думы, а не о статусе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В Конституции Российской Федерации нет специальной нормы, регуливающей вопросы правового положения и деятельности этого должностного лица.

Несколько лучше складывается ситуация в субъектах Российской Федерации. В настоящее время должность Уполномоченного по правам человека введена в 66 субъектах Российской Федерации [4]. В ряде субъектов Основной закон лишь воспроизводит федеральную норму и упоминает данный институт в контексте полномочий законодательного органа. Однако в большинстве конституций (уставов) субъектов Российской Федерации должность Уполномоченного по правам человека отдельно обозначена в статье, посвященной защите прав человека (Приморский, Ставропольский края, Пензенская, Калининградская, Свердловская области).

Отдельная статья об Уполномоченном содержится в Конституции Республики Тыва, Уставах города Санкт-Петербурга, Ленинградской, Смоленской областей, Хабаровского края и неко-

торых других субъектов. Достаточно подробно основные элементы правового статуса Уполномоченного определены в Уставе Иркутской области, где этому институту посвящена целая глава. Если обратиться к международному опыту, то в других странах институт омбудсмана также обычно находит закрепление в конституциях (примером являются Швеция, Финляндия, Польша, Испания и ряд других государств) [5].

Естественно, такое «стеснительное» отношение федерального законодателя в Российской Федерации к оформлению столь значимого института порождает вопросы о его статусе. Прежде всего, не ясно, каково место Уполномоченного в системе разделения властей. Одни ученые относят этот институт к органам парламентского контроля [6], другие – к новой ветви государственной власти, называемой контрольной [7]. Сторонники первой концепции считают Уполномоченного по правам человека вспомогательным органом парламента, но подобная точка зрения опровергается следующими доводами. Во-первых, Уполномоченный по правам человека не может являться органом парламентского контроля в связи с тем, что он независим и неподконтролен органам государственной власти, в том числе и законодательному органу (ст. 2 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»). Во-вторых, Уполномоченный по правам человека является юридическим лицом и вступает в правоотношения с органами публичной власти и физическими лицами от своего имени. В-третьих, Уполномоченный по правам человека не может использовать парламентские формы контроля при осуществлении своей деятельности. В-четвертых, истечение сроков полномочий законодательного органа, а также его роспуск не влекут прекращения полномочий Уполномоченного по правам человека (ч. 2 ст. 10 федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации») [8].

Институт Уполномоченного по правам человека скорее относится к независимым органам государственного контроля, входящего в особую ветвь власти – контрольную. Здесь можно провести аналогию с органами прокуратуры, статус которых в Конституции Российской Федерации определен в главе «Судебная власть». Несмотря на это, прокуратуру не относят к органам судебной власти и выделяют как раз в отдельную контрольную систему. Уполномоченный по правам

человека также осуществляет контроль от имени государства в целом. Эта особая форма осуществления власти, которая обусловлена контролирующей деятельностью государства [9]. Конечно же, этот вывод имеет теоретическое значение, пока в Конституцию Российской Федерации не будут внесены поправки, закрепляющие наличие в Российской Федерации контрольной ветви власти.

Последствия же такого нормативного закрепления будут вполне практическими, поскольку от статуса органа или должностного лица во многом зависит порядок его назначения и прекращения его полномочий. В частности, если признать принадлежность Уполномоченного по правам человека к органам парламентского контроля, то представляется нелогичным порядок его назначения, установленный в некоторых субъектах Российской Федерации. В частности, в соответствии с законами Кабардино-Балкарской Республики, Республики Коми, Воронежской, Свердловской областей и ряда других субъектов Российской Федерации Уполномоченные по правам человека назначаются исключительно по представлению высшего должностного лица этого субъекта.

Таким образом, назначение Уполномоченного по правам человека фактически зависит не от согласованного мнения группы лиц, наделенных представительными функциями, согласовавших наиболее приемлемую кандидатуру, а от воли главы субъекта, что не может не сказаться на последующей работе Уполномоченного по правам человека и на степени его независимости, а точнее зависимости. Говоря о независимости Уполномоченного по правам человека, нельзя обойти вниманием вопрос досрочного прекращения его полномочий. Основания досрочного прекращения могут быть определены достаточно широко, что также сказывается на самостоятельности, а следовательно, и эффективности этого института. В законах некоторых субъектов Российской Федерации (например, Хабаровского края, Республики Ингушетия, Иркутской области) в качестве одного из оснований досрочного освобождения от должности Уполномоченного по правам человека указано ненадлежащее исполнение им своих обязанностей. Такая формулировка в силу своей неконкретности удобна для применения в политических целях. Остается открытым и вопрос достаточности полномочий Уполномоченного по правам человека для эффективной реализации своих задач. В первую очередь речь идет об от-

сутствии у Уполномоченных по правам человека права принимать юридически обязательные решения. Они не наделены императивными полномочиями в отношении государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц.

По большей части права Уполномоченного по правам человека сводятся к обращениям в другие органы, наделенные властными функциями: суды, прокуратуру, административные органы. Даже его основное специфическое полномочие, а именно направление заключения о необходимости принятия мер по восстановлению прав и свобод, не носит властного характера, а является только рекомендательным. Это вызывает определенные нарекания со стороны общества, поскольку не понятно, каким образом, не имея рычагов принуждения, Уполномоченный по правам человека может заставить орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностное лицо исправить допущенные нарушения. Однако вряд ли в данной ситуации следует придавать такое значение административному ресурсу. Согласно международной практике, Уполномоченный по правам человека по своей сути не каратель для провинившихся должностных лиц, а своего рода посредник между обществом и государством, защитник граждан перед государственными органами. И эффективность его деятельности зависит не от наличия властных полномочий, а от степени его авторитета как у населения, так и у органов государственной власти [10].

Важным инструментом эффективной защиты прав граждан является право Уполномоченных по правам человека на обращение в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. В соответствии со статьей 29 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [11] Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации может обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле [12]. Практически во всех субъектах Российской Федерации, в которых созданы конституционные (уставные) суды, Уполномоченному по правам человека предоставлено право обращения в такой суд. Исключением является только Республика Адыгея.

При этом законы устанавливают различные

формы такого обращения. Так, законы о конституционных судах республик Башкортостан, Марий Эл, Карелия предоставляют Уполномоченным по правам человека право на обращение в суд с запросом о проверке нормативных правовых актов на предмет их соответствия конституциям республик. Аналогичный закон Республики Татарстан расширяет данное полномочие за счет запросов о проверке не только нормативных актов, но и не вступивших в силу соглашений о международных и внешнеэкономических связях Республики Татарстан.

Правом на обращение в конституционные (уставные) суды по вопросу толкования основного закона соответствующего субъекта Российской Федерации наделены Уполномоченные по правам человека Республик Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания и Тыва, а также Калининградской и Свердловской областей. Кроме того, в некоторых субъектах Российской Федерации полномочия по обращению в конституционные (уставные) суды прописаны в законах об Уполномоченном по правам человека. В соответствии с этими законами Уполномоченные по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике, Чеченской Республике, Республике Коми вправе обращаться в суд с жалобами на нарушение конституционных прав граждан законом или иным нормативным правовым актом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Имеют место случаи, когда в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и Законом об Уполномоченном по правам человека данное должностное лицо наделяется правом на обращение в конституционный (уставный) суд, однако закон о конституционном суде такого права не содержит. В частности, такая ситуация сложилась в Республике Ингушетия. Имевшая место аналогичная коллизия в Республике Северная Осетия-Алания устранена в 2011 г. [13]

В Российской Федерации отсутствует единый подход к этой форме деятельности Уполномоченных по правам человека (как, впрочем, и вообще к деятельности данного института в целом). Это в свою очередь приводит к отсутствию единой практики и общей методики работы Уполномоченных по правам человека, что не может не сказаться на их эффективности. Вместе с тем, как показывает практика, даже существующий механизм обращения в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации реализуется недостаточно.

Случаи обращения Уполномоченных по правам человека в органы конституционной юстиции носят единичный характер. Примером такой работы может быть обращение в суд Уполномоченного по правам человека в Республике Саха (Якутия) по вопросу о проверке постановления Городского собрания депутатов города Якутска от 25 мая 2004 г. «О резервировании земельных участков за муниципальным образованием «Город Якутск». По результатам рассмотрения дела постановлением от 31 марта 2005 г. данный нормативный акт признан судом не соответствующим Конституции Республики Саха (Якутия) как допускающий произвольное ограничение интересов и прав пользователей, владельцев, арендаторов и собственников земельных участков [14].

Эффективным инструментом взаимодействия Уполномоченных по правам человека с конституционными (уставными) судами является участие Уполномоченного или его представителя при рассмотрении дел судом. Но и этот механизм должным образом не применяется. Подобная норма закреплена только в законодательстве республик Башкортостан, Татарстан, Дагестан и Карелия.

В этом плане заслуживает внимания опыт Республики Татарстан и Свердловской области, где представители Уполномоченного по правам человека на постоянной основе участвуют в судебных заседаниях при рассмотрении дел конституционным (уставным) судом субъекта и высказывают свою позицию по делу. Это позволяет Уполномоченным по правам человека своевременно обращать внимание суда на возможное нарушение оспариваемыми актами прав граждан. В других субъектах такая практика, если и имеет место, то не носит системного характера: участие в суде представителя Уполномоченного по правам человека обеспечивается в редких случаях. Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации не наделены правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан примененным в конкретном деле законом. Логично наделить должностное лицо, специально уполномоченное на защиту прав граждан и имеющее соответствующую профессиональную подготовку, тем же правом, что имеют эти же самые граждане.

В целом повышению эффективности работы Уполномоченных по правам человека и разрешению перечисленных выше проблем могло бы способствовать принятие федерального закона «Об

Уполномоченном по правам человека в субъектах Российской Федерации», в котором определялись бы основные положения правового статуса, порядка назначения и компетенции уполномоченных, включая как вопросы взаимодействия с конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, так и право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации. Такое совершенствование законодательства способствовало бы укреплению конституционной законности в сфере защиты прав человека и, как следствие, развитию Российской Федерации как демократического правового государства.

Литература

1. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 г. М., 2007. С. 121.
2. Лукин В.П. Защита прав человека, общая задача судебной защиты и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Российское правосудие. 2006. № 1. С. 34
3. Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. – 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 682-683.
4. URL: <http://www.ombudsmanrf.ru/2009-11-03-08-54-03.html>.
5. Сунгуров А.Ю. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб.: Стратегия, 2005. 384 с.
6. Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005. С. 174-182.
7. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 10-18.
8. Зубарев А.С. К вопросу о юридической природе института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Общество. Культура. Право: материалы всероссийской научно-практической конференции «Ресоциализация несовершеннолетних правонарушителей: культурно-правовой аспект проблемы». Краснодар, 2005. С. 74-77.
9. Чиркин В.Е. Государственное управление: элементарный курс. М., 2003. С. 248-251.
10. Вагизов Р.Г. Понятие омбудсмана (уполномоченного по правам человека) в современной правовой доктрине // Российская юстиция. 2008. №11. С.40
11. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст.1011.
12. Кстати, следовало бы синхронизировать эту норму с п.3 ч.1 ст.3 федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в редакции от 03.11.2010, согласно которому жалоба подается только на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным в конкретном деле.
13. URL: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/legislation_

RF/index.php?do4=document&id4=a011fd5f-6172-4db1-9ddf-d4a9a760c1b0.

14. Информационно-правовая система «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство».

Тхабисимова Людмила Аслановна – заместитель директора по научной работе Северо-Кавказского института – филиала РАНХиГС при Президенте РФ, профессор, доктор юридических наук, член РАЮН.

Евлоев Ильяс Муслимович – судья Конституционного Суда Республики Ингушетия, старший преподаватель Института экономики и правопедения, г. Назрань.

Tkhabisimova Lyudmila Aslanovna – deputy director for science, North-Caucasian Institute – a Branch of the RANHiGS under the President of the RF, professor, doctor of law sciences, fellow of RAUN.

Evloev Ilyas Muslimovich – judge of the Constitutional Court of the Republic of Ingushetia, senior lecturer, Institute of Economics and Law, Nazran.

УДК 342

© В.С. Ульяхин

Органические законы субъектов Российской Федерации

Статья посвящена анализу конституций (уставов) субъектов Российской Федерации на предмет выделения ими региональных органических законов. Автором дается краткое описание теории органических законов, предпринята попытка проследить практику применения этой особой категории законов на региональном уровне.

Ключевые слова: конституция, органический закон, конституционный закон, федеральный конституционный закон, субъект Российской Федерации, органический закон субъекта Российской Федерации.

V.S. Ulikhin

The organic laws of subjects of the Russian Federation

The article is devoted to the analysis of constitutions (charters) of subjects of the Russian Federation concerning determination of regional organic laws by them. The author gives a short description of the theory of organic laws. The attempt to trace the practice of application of this special category of laws at regional level is undertaken.

Keywords: constitution, organic law, constitutional law, the federal constitutional law, subject of the Russian Federation, the organic law of the subject of the Russian Federation.

Прежде чем приступить к анализу конституций (уставов) субъектов Российской Федерации на предмет выделения ими региональных органических законов, обратимся к общей теории этой особой группы законодательных актов.

Термин «органический закон» не встречается в источниках права, официально признаваемых Российской Федерацией. Этим понятием оперирует правовая доктрина. Органические законы – это законы, принятие которых основано на прямом предписании основного закона – конституции. В юридической литературе отмечается, что, как правило, юридический авторитет таких законов уступает только самой конституции и конституционным законам, вносящим изменения в конституцию [1].

В юридической литературе отмечается, что впервые в истории права упоминание термина «органический» применительно к правовому акту встречается во Франции в первой половине XIX в. В 1802 г. Наполеон Бонапарт издал знаменитый документ, регулировавший взаимоотношения светской власти с римским папой, – «Орга-

нические статьи католического культа» («Articles organiques du culte catholique»). С тех пор термин «органический» прочно вошел в правовую терминологию. Существует, по крайней мере, два подхода к пониманию его сущности. С одной стороны, «органический» понимается как синоним характеристики в качестве чего-то «основного», «основополагающего», «стержневого» в правовой системе, например, соответствующих законов. С другой стороны, тот же термин предполагает трактовку «органический» как вытекающий или связанный с чем-то, например, с конституцией [2].

В отечественной литературе термин «органические законы» впервые был употреблен в учебнике «Теория государства и права» С.А. Голунским и М.С. Строговичем в 1940 г. как обозначение разновидности обыкновенных законов, определяющих устройство отдельных государственных органов. В последующие три десятилетия (1940-1960) органические законы крайне редко упоминались как в научной, так и в учебной литературе, а их определение практически ничем

не отличалось от первоначального (А.И. Лепешкин, С.Ф. Кечекьян и др.). Осторожность в исследовании таких законов объяснялась тем, что они давно были известны правовым системам зарубежных государств, которые советская идеология относилась к «буржуазным» [2].

Среди советских ученых относительно законов, принимаемых по прямому указанию Конституции, не было выработано единого мнения. Причиной служили попытки ряда исследователей выделить в составе конституционных законов не только Конституцию и законы, вносящие в нее изменения, но и другие законы, имевшие «конституционное значение» (например, М.Г. Кириченко, Л.А. Морозова) [2]. Среди признаков таких законов, в частности, указывалось на необходимость их принятия по прямому предписанию, содержащемуся в тексте Основного закона (Н.А. Кудинов, Ю.А. Тихомиров). Иными словами, органические законы нередко именовались законами конституционными. Отсутствие единого подхода к пониманию органических законов стало причиной частичного смешения понятий «органический закон» и «конституционный закон». Не вдаваясь в полемику по указанному вопросу, оговоримся, что в настоящей статье мы будем исходить из разграничения понятий органических законов (законов, принимаемых по прямому указанию основного закона) и конституционных законов (законов, вносящих в основной закон изменения). Выделение в структуре законодательства органических законов обусловлено объективными причинами. Конституция как основной закон не призвана подробным образом регулировать все важнейшие сферы государственной и общественной жизни. Иначе объем и содержательная часть основного закона неизбежно бы расширились, что нельзя признать допустимым. Для решения этой проблемы в тексте основного закона содержатся ссылки на регулирование наиболее важных вопросов для государства специальными законами – органическими.

Органические законы как акты особого порядка отличаются от остальных законов рядом признаков: во-первых, органические законы принимаются только по тем вопросам, которые прямо предусмотрены основным законом – конституцией; во-вторых, процедура принятия таких законов должна отличаться от процедуры принятия других законов (носить усложненный характер); в-третьих, органические законы обладают большей юридической силой, чем текущие

законы; в-четвертых, официальное наименование органических законов должно отличаться от наименования конституционных законов и текущих законов.

При анализе органических законов в юридической литературе выделяются и другие их существенные черты: особо тесная, органическая связь с конституцией [3], определение указанными законами важнейших правовых институтов, выполнение функции «связки» конституции с текущим законодательством [4], обеспечение данными законами развития и дополнения конституции, расширения «конституционного пространства» [5].

Поскольку своему существованию органические законы обязаны праву западноевропейских стран, уместно обратиться к практике применения данного вида нормативных правовых актов в зарубежных странах. В ряде зарубежных стран термин «органический закон» закреплен официально. Круг вопросов, которые регулируются органическими законами, как по своей численности, так и по характеру неодинаков в отдельных странах. Так, Конституция Марокко предусматривает принятие органических законов лишь по четырем вопросам, а Конституция Румынии – по 17. При этом одни и те же вопросы в одних странах могут быть объектом регулирования органических законов, а другие – обычных. Но по общему правилу органические законы содержат нормы, относящиеся к важным конституционно-правовым институтам (законы об избирательном праве, конституционном контроле, гражданстве, режиме чрезвычайного положения, политических партиях, судеустройстве и т.п.) [6]. В Испании особо выделяются органические законы, «связанные с основными правами и свободами, законы, вводящие статуты автономных сообществ и усматривающие основы избирательной системы, а также иные законы, предусмотренные Конституцией» [7]. Как правило, органические законы принимаются квалифицированным большинством, а в ряде стран (Франция, Алжир, Бенин, Сенегал и др.) они до промульгации в обязательном порядке представляются в орган конституционного контроля. Органический закон может быть изменен только органическим законом [6]. В Российской Федерации (на федеральном уровне) в качестве органических законов выступают федеральные конституционные законы.

Ст. 108 Федеральной Конституции предусматривает, что федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным

Конституцией Российской Федерации. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов общего числа депутатов Государственной Думы.

Таким образом, в Российской Федерации (на федеральном уровне) закреплён усложнённый порядок принятия органических законов – установлено квалифицированное большинство для их принятия. Обычные законы (федеральные законы) принимаются простым большинством членов палат Федерального Собрания. Свои особенности имеет и механизм согласования проекта федерального конституционного закона в Совете Федерации. Для одобрения таких законов требуется активное волеизъявление членов Совета Федерации. В то время как федеральные законы могут считаться одобренными Советом Федерации в случае, если не будут им рассмотрены в течение 14 дней. Не предусмотрено Федеральной Конституцией и право вето Президента Российской Федерации на принятые Федеральным Собранием федеральные конституционные законы. Согласно ч. 2 ст. 108 Конституции Российской Федерации принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию.

Анализ положений Конституции Российской Федерации позволяет выделить следующие группы общественных отношений, по которым принимаются федеральные конституционные законы: 1) правовые основы чрезвычайного положения (статья 56 Конституции Российской Федерации); 2) приятие в Российскую Федерацию и образование в её составе нового субъекта (часть 2 статьи 65 Конституции Российской Федерации); 3) изменение статуса субъекта Российской Федерации (часть 5 статьи 66 Конституции Российской Федерации); 4) государственный флаг, герб и гимн Российской Федерацией, их описание и порядок официального использования (часть 1 статьи 70 Конституции Российской Федерации); 5) правовые основы референдума (пункт «в» статьи 84 Конституции Российской Федерации); 6) режим военного положения (часть 3 статьи 87 Конституции Российской Федерации); 7) правовое положение Уполномоченного по правам человека (пункт «д» части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации); 8) порядок деятельности Правительства Российской Федерации (часть 2 статьи 114

Конституции Российской Федерации); 9) установление судебной системы Российской Федерации (часть 3 статьи 118 Конституции Российской Федерации); 10) установление порядка деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации, Высшего арбитражного суда Российской Федерации и иных федеральных судов (часть 4 статьи 125, часть 3 статьи 128 Конституции Российской Федерации); 11) основы деятельности Конституционного Собрания (часть 2 статьи 135 Конституции Российской Федерации); 12) внесение изменений в статью 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации (часть 1 статьи 137 Конституции Российской Федерации).

Рассмотрев теорию органических законов и практику их применения в России и зарубежных странах, обратимся к анализу конституций (уставов) субъектов Российской Федерации на предмет наличия в них положений об органических региональных законах. Первое – не все субъекты Российской Федерации используют в своих системах законодательства органические законы, при этом в тех субъектах, где такие законы все же есть, они именуется «конституционными законами» и «уставными законами». Региональный законодатель нередко смешивает конституционные и органические законы, объединяя их единым названием – конституционный (уставный) закон. Так, Конституция Республики Саха (Якутия) предусматривает, что конституционные законы принимаются по вопросам урегулирования порядка принятия Конституции Саха (Якутия) (часть 2 статьи 123.1 Конституции Якутии) и порядка принятия и вступления в силу конституционного закона Республики Саха (Якутия) о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Саха (Якутия) (статья 126). Конституционным законом республики также вносятся изменения в конституцию.

В Республике Северная Осетия – Алания конституционные законами изменяют и дополняют Конституцию, а также регулируют вопросы организации органов государственной власти республики. Так, конституционные законы принимаются по следующим вопросам: 1) основы регулирования основ организации и деятельности парламента Республики Северная Осетия-Алания (часть 1 статьи 78.1 Конституции); 2) статус и порядок осуществления полномочий Главы Республики Северная Осетия-Алания (часть 5 статьи

80 Конституции); 3) порядок деятельности Правительства Республики Северная Осетия-Алания (часть 2 статьи 90 Конституции); 4) организация и порядок деятельности Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания (часть 11 статьи 101.1 Конституции);

В Республике Тыва конституционный закон вносит изменения в конституцию, а также принимается по следующим вопросам: 1) порядок формирования и деятельности Общественной палаты Республики Тыва (абзац второй статьи 4 Конституции); 2) порядок изменения территории Республики Тыва (статья 6 Конституции); 3) административно-территориальное устройство республики и порядок его изменения (статья 7 Конституции); 4) вопросы собственности на землю (часть 3 статьи 14 Конституции); 5) описание и порядок использования государственных символов Республики Тыва – герба, флага и гимна Республики (часть 1 статьи 16 Конституции); 6) статус столицы Республики – города Кызыл (часть 2 статьи 16 Конституции); 7) полномочия, порядок назначения и деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Тыва (часть 2 статьи 52 Конституции); 8) назначение по представлению Главы – Председателя Правительства Республики Тыва судей Конституционного Суда Республики Тыва (пункт 13 статьи 103 Конституции); 9) назначение на должность мировых судей в Республике Тыва (пункт 19 статьи 103 Конституции); 10) статус Главы – Председателя Правительства Республики Тыва (часть 5 статьи 110 Конституции); 11) компетенция, порядок формирования и деятельность Правительства Республики Тыва (часть 7 статьи 113); 12) полномочия, порядок формирования и деятельности Конституционного Суда Республики Тыва (часть 5 статьи 119 Конституции); 13) полномочия и порядок деятельности мирового судьи (часть 2 статьи 120 Конституции); 14) порядок образования и деятельности Конституционной комиссии Республики Тыва (часть 2 статьи 141 Конституции).

Особое значение перечисленных законов подтверждается положениями части 8 статьи 143 Конституции Республики Тыва, предусматривающей, что в течение трех месяцев со дня вступления в силу Конституции Верховный Хурал (Парламент) Республики Тыва, Президент Республики Тыва, Правительство Республики Тыва обязаны обеспечить в первоочередном порядке разработку, принятие и вступление в силу предусмотренных ею конституционных законов Республики Тыва, а

также законов Республики Тыва о выборах депутатов Палаты представителей, Законодательной палаты, Председателя Правительства Республики Тыва, иных законов Республики Тыва, обеспечивающих преемственность государственной власти в республике.

В Республике Ингушетия конституционные законы принимаются по следующим вопросам: 1) назначение референдума Республики Ингушетия (пункт 15 статьи 76 Конституции); 2) порядок организации и деятельности Правительства Республики Ингушетия (часть 1 статьи 88 конституции); 3) порядок назначения Председателя, заместителя Председателя и судей Конституционного Суда Республики Ингушетия; 4) полномочия и порядок деятельности Конституционного Суда Республики Ингушетия (часть 6 статьи 96); 5) государственный флаг, герб и гимн Республики Ингушетия, их описание и порядок официального использования (статья 107 Конституции).

В Республике Алтай конституционными законами являются законы, изменяющие конституцию, а также законы, принимаемые по следующим вопросам: 1) порядок и формы деятельности Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай (абзац четвертый статьи 102 Конституции); 2) порядок формирования и деятельности Правительства Республики Алтай (абзац 3 статьи 119 Конституции); 3) порядок образования и деятельности, полномочия Конституционного Суда Республики Алтай (абзац третий статьи 131 Конституции); 4) флаг, герб и гимн Республики Алтай, их описание и порядок официального использования (абзац второй статьи 144).

Что касается других субъектов Российской Федерации, то в ряде из них имеются еще одни акты похожего свойства – уставные законы. Так, в Уставе Калининградской области прямо предусмотрено, по каким вопросам принимаются уставные законы. При этом сам Устав дает определение понятию «уставный закон». В соответствии со статьей 44 Устава уставный закон Калининградской области – это правовой акт нормативного характера, принятый Калининградской областной Думой в соответствии с установленной процедурой. Уставные законы Калининградской области принимаются по вопросам, предусмотренным Уставом (Основным законом) Калининградской области.

К уставным законам Калининградской области относятся законы Калининградской области о введении в действие Устава (Основного закона)

Калининградской области, о внесении изменений в Устав (Основной закон) Калининградской области, о Калининградской областной Думе, о губернаторе Калининградской области, о Правительстве Калининградской области, об Уставном Суде Калининградской области, об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области, об официальных символах Калининградской области, о выборах депутатов Калининградской областной Думы, о наградах Калининградской области. В соответствии с частью 2 статьи 135 Устава Красноярского края законами края особой категории являются законы о внесении поправок в Устав края – законы, вносящие изменения и дополнения в настоящий Устав; уставные законы – законы об официальных государственных символах края, законы, регулирующие вопросы референдумов, выборов, народной инициативы и иных форм непосредственного осуществления гражданами государственной власти края и участия в ее осуществлении законодательным и исполнительными органами государственной власти края, предусмотренных в главе 1 раздела IV Устава, а также вопросы организации и порядка деятельности Законодательного Собрания края, правительства края, Уполномоченного по правам человека в крае, Избирательной комиссии края, Счетной палаты края.

При этом Уставом установлены дополнительные требования к принятию уставных законов, в частности, они не могут быть рассмотрены в качестве срочных. Это еще раз подтверждает их особую роль, их значение и важность в системе правового регулирования региона. Практика принятия конституционных законов существует также в Республике Адыгея. Что касается процедуры принятия указанных выше актов, то конституциями (уставами) установлен усложненный порядок их принятия – не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов регионального парламента.

В целом все субъекты Российской Федерации можно разделить на 2 группы: признающие практику принятия органических законов и регулирующие общественные отношения на территории субъекта только обычными законами. В ряде субъектов Российской Федерации органические законы и законы о внесении изменений в конституции (уставы) объединяются собирательным

понятием «конституционный (уставный) закон». Субъектами Российской Федерации установлена особая процедура принятия органических законов, в частности, необходимо квалифицированное большинство голосов депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации (как правило, не менее 2/3). Круг вопросов, регулируемых органическими законами субъектов Российской Федерации, неоднороден. Тем не менее некоторые общественные отношения являются наиболее типичными для регулирования их органическими законами. Например, отношения по порядку описания и использования официальных региональных символов, отношения по организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Литература

1. Теория государства и права: учебник для юридических вузов / под ред. А.С. Пиголкиной; справочная правовая система «Консультант Плюс».
2. Васильев Д.В. Юридическая природа органических законов: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Ярославль, 2003. С. 12.
3. Сафина С.Б. Законодательство субъектов Российской Федерации: вопросы теории и практики: монография. Уфа: РИО БашГУ, 2003. С. 47.
4. Конституция, закон, подзаконный акт / Ю.А. Тихомиров. М.: Юр. лит., 1994. С. 59, 62.
5. Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 1998. С. 33.
6. Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право: учеб. пос. Ростов н/Д: Феникс, 2007. С. 35.
7. Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право: учеб. пос. / Р.В. Енгибарян. Ростов н/Д: Феникс, 2007. С. 35.

В настоящей статье анализ норм Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации осуществлен с помощью данных справочно-правовых систем «Консультант-Плюс» и «КонсультантПлюс: региональное законодательство».

Ульихин Виктор Сергеевич – аспирант кафедры конституционного, административного и муниципального права Бурятского государственного университета.

Ulikhin Victor Sergeevich –postgraduate student, department of constitutional, administrative and municipal law, Buryat State University.

Процедурные проблемы уставного нормотворчества в муниципальном праве

Статья посвящена проблемам правоприменения норм федерального законодательства, регулирующего процедуру принятия устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования) (далее – устав, МПА). В работе предпринят анализ каждого этапа принятия устава (МПА) и разработаны предложения по совершенствованию федеральных норм.

Ключевые слова: устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений в устав муниципального образования, пробел, коллизия, местное самоуправление, опубликование, публичное слушание, представительный орган муниципального образования.

М.А. Tsyrempilova

The procedural problems of charter rulemaking in municipal law

The article is devoted to the problems of implementation of federal law which regulates the procedure for adoption the municipal charter (municipal legal act amending the charter of the municipal entity) (hereinafter – the charter, MLA). The author has analyzed every of the stages of adoption the charter (MLA) and he has made proposals for improvement the federal law.

Keywords: municipal charter, municipal legal act amending the charter of the municipality, lacuna, collision, local self-governance, publication, public hearing, representative body of the municipality.

Проблемам совершенствования правового регулирования в сфере местного самоуправления в настоящее время уделяется огромное значение. И это неудивительно. Процесс реформирования местного самоуправления нельзя назвать законченным, несмотря на относительную длительность существования основного нормативного правового акта в данной сфере – федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ), а также формальное окончание срока переходного периода вступления в силу данного акта. Проблемы в сфере местного самоуправления связаны с уставами муниципальных образований и вытекают из недостатков законодательства, регулирующего процедурные вопросы. На каждом из этапов принятия устава (МПА) выявляются следующие проблемы.

1-й этап. Опубликование (обнародование) проекта устава (МПА). В соответствии с частью 4 статьи 44 Федерального закона №131-ФЗ проект устава (МПА) не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава (МПА) подлежит официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава (МПА), а также порядка участия граждан в его обсуждении.

В соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон №131-ФЗ Федеральным

законом от 27.12.2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», не требуется официальное опубликование (обнародование) порядка учета предложений по проекту МПА, а также порядка участия граждан в его обсуждении в случае, если указанные изменения и дополнения вносятся в целях приведения устава в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

Последние изменения неоднозначно понимаются представителями местного самоуправления. Так, опубликование указанных порядков не требуется, однако публичные слушания все равно проводятся. Данные изменения и изменения, коснувшиеся статьи 28 Федерального закона №131-ФЗ по отказу от требования проведения публичных слушаний в случае, если изменения вносятся исключительно в целях приведения вопросов местного значения и полномочий по их реализации в соответствие с федеральным законодательством, мало взаимосвязаны. На наш взгляд, необходимо устранить внутреннюю коллизию, привести данные статьи в соответствие друг с другом. Необходимо освободить органы местного самоуправления от обязанности проведения публичных слушаний в случае приведения устава в соответствие с федеральным и региональным законодательством независимо от содержания вносимых изменений. Ведь в противном случае каким образом населе-

ние будет участвовать в обсуждении (публичных слушаниях), если проект опубликован, а порядок участия граждан – нет?

Несоблюдение минимального 30-дневного срока со дня опубликования (обнародования) проекта устава (МПА) до дня принятия устава (МПА) представительным органом муниципального образования является основанием для принятия решения об отказе в государственной регистрации, так как нарушен порядок принятия устава (МПА). Например, в случае, если проект был опубликован (обнародован) 5 марта, то его принятие представительным органом должно быть не ранее 5 апреля. Кроме того, необходимо учитывать количество дней в месяце, так как, к примеру, февраль содержит 28-29 календарных дней.

На практике весьма часто не соблюдается 30-дневный срок в связи с незнанием вопросов исчисления сроков, а также в связи с различием в количестве календарных дней в месяцах. В данном случае проблема лежит в квалификации муниципальных служащих, выборных должностных лиц муниципальных образований. В силу статьи 44 Федерального закона №131-ФЗ устав должен определять порядок опубликования (обнародования) устава (МПА), в том числе способ официального опубликования (обнародования) устава (МПА). В качестве способов можно указать следующие: публикация в средствах массовой информации, вывешивание на информационных стендах в организациях и учреждениях, распространение текста в организациях и учреждениях для ознакомления.

Как представляется, необходимо законодательно установить способ официального опубликования для муниципальных районов и городских округов – обязательность опубликования в средствах массовой информации, вывешивание на стендах как дополнительный вид, для поселений – возможность вывешивания на информационных стендах. Данный вывод сделан в результате практики применения указанной нормы. Муниципальные районы и городские округа в большинстве случаев имеют муниципальные средства массовой информации, чаще это районные газеты. Сейчас муниципальные районы, имея официальные газеты, закрепив в уставе возможность вывешивания, по своему усмотрению могут либо опубликовать, либо только вывесить, к примеру, на стенде в здании администрации. При этом формально закон будет соблюден. Кроме того, по вопросу о способах обнародования также имеет-

ся следующее замечание. В связи с последними тенденциями активного внедрения системы так называемого «электронного правительства» многие муниципальные районы разработали официальные сайты в сети Интернет. Встречаются случаи опубликования проектов устава (МПА) на подобных сайтах и представление сведений для государственной регистрации устава (МПА). Однако признавать данное опубликование в качестве легитимного способа или нет – вопрос открытый. На наш взгляд, данный способ нужно признать, однако лишь как дополнительный, поскольку по-прежнему в сельской местности сеть Интернет не столь распространена.

2-й этап – проведение публичных слушаний по проекту устава (МПА). Согласно пункту 1 части 3 статьи 28 Федерального закона №131-ФЗ на публичные слушания должен выноситься проект устава (МПА), кроме случаев, когда изменения в устав вносятся *исключительно* в целях приведения закрепляемых в уставе *вопросов местного значения и полномочий по их решению* в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

Указанная норма не работает в связи с тем, что характер вносимых в устав изменений уточнен: они должны строго содержать в себе вопросы местного значения либо касаться полномочий по решению этих вопросов. Позиция Министерства юстиции Российской Федерации по данному вопросу выражена в разъяснениях, согласно которым целью проведения публичных слушаний является *ознакомление* населения с документами и получение возможных предложений и дополнений, что предполагает проведение слушаний практически повсеместно. В случае, если изменения в федеральном законодательстве касаются не только вопросов местного значения и полномочий по их решению (статьи 14-17 Федерального закона №131-ФЗ), что происходит довольно часто, муниципалитетам приходится приводить в соответствие свои уставы с учетом проведения публичных слушаний и иных обязательных процессуальных требований. При этом расширительное толкование данной нормы, позволившее бы отнести любое положение устава к вопросу местного значения или полномочию по его решению, не представляется возможным. Также необходимо отметить, что в Федеральном законе №131-ФЗ отсутствует указание на возможность приведения устава в соответствие с региональным законодательством. То есть если устав приводится в соот-

ветствие с федеральным законом, то публичные слушания в определенных случаях не проводятся. А если региональное законодательство меняется? Налицо отсутствие общей логики. Необходимо дополнить статью 28 Федерального закона №131-ФЗ соответствующими положениями.

По словам представителей муниципальных образований Республики Бурятия, проведение публичных слушаний в отношении изменений в уставе, которые вносятся исключительно в целях приведения в соответствие с действующим законодательством, вызывает резкую критику со стороны населения, созываемого на такие слушания с целью обсуждения. Как результат – теряется интерес к данной форме непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, значимости и сути самого института публичных слушаний.

Важно понять, что абсолютное большинство вносимых в уставы изменений регистрируется в связи с приведением в соответствие с законодательством. А процедура усложнена, для регистрации требуется немалое количество документов. Возникает сомнение в целесообразности этой громоздкой процедуры в случае приведения в соответствие со столь часто меняющимся законодательством. О количестве внесенных изменений в Федеральный закон №131-ФЗ не будем упоминать, оно велико. На наш взгляд, необходимо существенно упростить требования к принятию и регистрации изменений в уставы, вносимых в связи с приведением в соответствие с законодательством.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

Следовательно, вопросы, касающиеся процедуры проведения публичных слушаний, в том числе период времени со дня опубликования (обнародования) проекта, по истечении которого проводятся публичные слушания, должны быть закреплены в муниципальных нормативных пра-

вовых актах. Результаты публичных слушаний могут быть закреплены либо в протоколе их проведения, либо в ином документе (итоговом документе публичных слушаний), содержащем решение об одобрении или отсутствии такового со стороны жителей муниципального образования.

На этапе проведения публичных слушаний возникает проблема значимости данного института. К примеру, в научной среде обсуждается тенденция повсеместного введения системы исполнительного органа местного самоуправления во главе с руководителем по контракту. Во многих крупных городах данная система вводится независимо от мнения самого населения. Тогда возникает закономерный вопрос: для чего вообще нужен институт публичных слушаний, если даже при отрицательном отношении к проекту самого населения представительный орган примет решение по-своему? Получается, демократический механизм отражен лишь на бумаге. Думается, необходимо закрепить не рекомендательный, а обязательный характер итогов публичных слушаний.

Кроме того, в законодательстве отсутствует также регламентация по количеству, составу участников публичных слушаний. Безусловно, Федеральный закон №131-ФЗ – это лишь «общие принципы» местного самоуправления. Тем не менее если регламентация отсутствует в федеральном, региональном законах, муниципальных актах, тогда при применении случается следующее. На слушания приходит несколько человек, предположим, из того же состава представительного органа, эти несколько голосуют, все протоколируется, как результат – легитимно проведенные публичные слушания. В свете предыдущего предложения (об обязательности решения, принятого на публичных слушаниях) необходимо также повысить требования к процедуре проведения публичных слушаний.

3-й этап – принятие устава (МПА) представительным органом муниципального образования. Конечным этапом в процедуре принятия устава (МПА) является его утверждение на сессии представительного органа муниципального образования.

Порядок проведения сессии представительного органа муниципального образования определяется регламентом данного органа. Вместе с тем имеется несколько требований к данному этапу на уровне федерального законодательства. Во-первых, необходим кворум (правомочность

заседания представительного органа), который устанавливается в уставе, но не может быть **менее 50 процентов** числа избранных депутатов. Во-вторых, устав (МПА) принимается большинством **в две трети голосов** от установленной в уставе численности депутатов представительного органа муниципального образования. Так, согласно уставу представительный орган состоит из десяти депутатов. Соответственно не менее семи из них должны присутствовать на заседании сессии и проголосовать за утверждение устава (МПА). При исчислении двух третей от установленной численности возникают следующие проблемы. Каким образом применять норму, если при подсчете возникает нецелое число? В сторону увеличения или уменьшения? Судебная практика исходит из позиции, что при нецелом числе после деления вопрос решается в пользу увеличения. Имеют место случаи, когда в уставе установлено одно число депутатов, однако фактически количество депутатов меньше. Например, в связи досрочным освобождением от должности. До тех пор, пока на вакантное место не будет избран новый депутат, по закону необходимо исходить из числа, установленного в уставе. Ситуация не столь критична, если количество депутатов большое. Однако когда их всего, предположим, восемь? Тогда в отсутствие двух депутатов только шесть в принципе могут голосовать. А в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ для утверждения устава (МПА) необходимо шесть голосов из восьми (в сторону увеличения). Таким образом, все депутаты должны проголосовать за, хотя закон будто бы предполагает лишь две трети. Думается, Федеральный закон №131-ФЗ должен учесть такую специфику, чтобы установить воз-

можность исчисления голосов из фактического числа депутатов.

Подводя итог, необходимо отметить, что процедурные проблемы принятия устава (МПА), на первый взгляд, незначительны в общем масштабе муниципальной реформы. Однако они тем более важны и показательны, что затрагивают важнейшие демократические институты (непосредственное обсуждение проектов населением – публичные слушания, утверждение муниципального акта представителями населения), которые представляют собой основу новой модели местного самоуправления. Выявленные пробелы в законодательстве должны быть урегулированы на муниципальном уровне. При отсутствии должного опыта, практики в реализации новых институтов, банального юридического образования «придумать» что-то свое, урегулировать не решенные законодателем вопросы самостоятельно – едва ли выполнимая задача для муниципалитетов. Осознавая изложенное, представляется, что необходимо или решить эти проблемы путем дополнения федерального законодательства, или дать более широкие законодательные полномочия субъектам Федерации.

Цыремпилова Мария Анатольевна – аспирант кафедры конституционного и муниципального права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации».

Tsyrempilova Mariya Anatolyevna – postgraduate student, department of constitutional and municipal law, State educational establishment of higher education «Russian Legal Academy of Ministry of Justice of the Russian Federation».

УДК 342.553

© В.О. Хорганов

К вопросу об организационно-правовых моделях системы органов местного самоуправления в Российской Федерации

Статья посвящена вопросу конструирования внутрисистемных муниципальных отношений, возникающих в деятельности органов местного самоуправления. Для видения возможных вариантов организации местной публичной власти автор применяет категорию «организационно-правовая модель системы органов местного самоуправления», раскрывает ее понятие и содержание.

Ключевые слова: система органов местного самоуправления, организационно-правовая модель местного самоуправления, компетенция, муниципальная должность.

V.O. Khorganov

To the issue of organizational-legal models of local self-governance in the Russian Federation

The article is devoted to the issue of designing the intra system municipal relations arising in activity of local self-governance. The author applies a category «organizational-legal model of the system of local self-governance» for

expectation the possible variants of organization of local public authority, he reveals its concept and content.

Keywords: *system of local self-governance, organizational-legal model of local self-governance, competence, municipal post.*

Местное самоуправление осуществляется посредством органов, на которые возлагается практическая реализация его задач и функций. Указанные органы в своей совокупности образуют единую систему. Особенность заключается в том, что система органов местного самоуправления – это публично-правовое образование, предназначенное для оптимизации управленческих процессов, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения.

Общепризнано, что для достижения высокой эффективности любой системы необходима ее четкая организация. Регламентация функций, прав и обязанностей, установление круга вопросов, ответственность за которые несет конкретный субъект, являются основополагающими правилами для социальных механизмов системного характера, в том числе и для местного самоуправления. Причем категория «система» применима как для характеристики муниципальных органов, так и в отношении двухуровневого устройства муниципальных образований. Для анализа муниципальной правовой действительности мы использовали преимущества системно-структурного исследовательского подхода и метода моделирования. Основы системно-структурного метода глубоко раскрыты в «общей теории систем», разработку которой связывают с именем австрийского исследователя Людвиг фон Бергаланфи [1]. «...Объект, в частности система, может быть охарактеризован только через... взаимодействие составляющих элементов... Однако взаимодействия (или шире – взаимоотношения) никогда нельзя увидеть или воспринять непосредственно, нашему сознанию они представляются как концептуальные конструкции» [2]. Успешно применил методологические основы системно-структурного подхода на примере муниципально-правовых систем И.В. Бабичев [3].

Для более «объемного» и в то же время удобного видения организации внутрисистемных муниципальных отношений мы применяем такую категорию, как «организационно-правовая модель местного самоуправления». В науке муниципального права данная категория применяется не так широко и в целом для юридической науки термин «модель» не свойствен либо играет лишь вспомогательную роль. Скорее его можно встретить в

менеджменте, психологии, наконец, технических науках, где он используется для характеристики комплексных систем, обладающих своим набором интегративных качеств.

В муниципально-правовой теории категорию «модель» традиционно применяют при описании взаимоотношений государственных и муниципальных начал («американская» и «европейская» модели местного самоуправления). Также термин «модель» обычно упоминается, когда говорят о существующей территориальной организации в виде двух автономных уровней местного самоуправления – поселений и муниципальных районов, обладающих самостоятельными предметами ведения и источниками доходов.

Применительно к системе органов местного самоуправления такой подход встречается крайне редко. Наиболее глубоко проработан данный вопрос С.В. Арбузовым. В его работах «организационная модель местного самоуправления представляет собой определенную систему и структуру органов местного самоуправления, наделенных собственной компетенцией и находящихся в определенной взаимосвязи между собой» [4]. Содержание и классификацию организационных моделей местного самоуправления С.В. Арбузов рассматривает только в зависимости от порядка формирования и характера взаимоотношений трех основных органов местного самоуправления (главы муниципального образования, администрации и представительного органа).

В самом широком смысле организационно-правовая модель местного самоуправления – это форма и способ организации местной публичной власти. Прежде всего мы рассматриваем ее как юридическую конструкцию, отражающую тип организации муниципальных органов, обеспечивающий четкое разграничение их полномочий, взаимный контроль, наличие механизма сдержек и противовесов, позволяющих охранять границы собственной компетенции и отлаженное взаимодействие между собой. При этом устройство конкретной организационно-правовой модели местного самоуправления в определенной степени зависит от вида муниципального образования. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дает

органам местного самоуправления возможность самостоятельного выбора модели, но предусматривает более четкие принципиальные положения в вопросах формирования структуры органов местного самоуправления.

Закон установил обязательное наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством. Сочетание этих трех устойчивых элементов позволяет выделить несколько моделей их взаимоотношений. Но в рамках данной работы мы не будем останавливаться на их классификации. Обозначим лишь только то, что предусматривается несколько определенных способов формирования представительного органа муниципального района, главы муниципального образования, главы местной администрации; а также ряд обязательных полномочий органов местного самоуправления, например представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования. Эти федеральные законодательные предписания должны обязательно учитываться при правовом регулировании соответствующих вопросов в уставах муниципальных образований.

И.В. Бабичев указывает, что «структура органов местного самоуправления муниципального образования должна быть симметрична структуре элементов муниципального образования, т.е. системе субъектов и объектов местного самоуправления (прежде всего вопросам местного значения) данного муниципального образования, и содержанию субъект-субъектных правоотношений. Иными словами, структура органов местного самоуправления должна соответствовать (количественно и качественно) объему деятельности данного конкретного муниципального образования по реализации его целей и задач. Поскольку объем деятельности и характер целей идентичны у муниципальных образований одного вида как составляющих один функциональный класс, то должны быть идентичны и структуры их органов местного самоуправления» [5].

Основным системообразующим параметром (элементом) организационно-правовой модели местного самоуправления является способ формирования органа местного самоуправления: муниципальные выборы, назначение на должность по

контракту, избрание представительным органом из своего состава, формирование представительного органа муниципального района путем делегирования глав и депутатов поселений, входящих в состав муниципального района. Здесь необходимо отметить, что именно муниципальные выборы выступают в роли основной обратной связи в системе местного самоуправления. Именно выборные начала, как отмечал выдающийся отечественный теоретик права Б.Н. Чичерин, создают необходимую связь между гражданами и их представителями, получающими властные полномочия и заступающими на место самих граждан в управлении. «Если же связь исчезла, если представитель или сами избиратели отклонились от прежних убеждений, новые выборы дают гражданам возможность восстановить согласие, заменив прежнего представителя другим» [6].

В отношении выборных должностных лиц институт свободных демократических выборов на муниципальном уровне получил не столь широкое применение на практике. Перечень избираемых непосредственно населением должностных лиц местного самоуправления должен определяться уставом муниципального образования. Несмотря на это в любом муниципальном образовании напрямую избирается не более одного или двух выборных должностных лиц. Здесь необходимо помнить, что по смыслу статьи 2 федерального закона № 131-ФЗ депутаты не являются выборными должностными лицами местного самоуправления, поскольку они не наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, т.е. не вправе единолично издавать обязательные для населения правовые акты. Следующим параметром (элементом) организационно-правовой модели местного самоуправления является возможность закрепления в уставе муниципального образования одновременного совмещения муниципальных должностей. Обычно глава муниципального образования либо возглавляет местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган), либо является председателем представительного органа. Однако уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципально-

го образования [7]. В данном случае совмещаются все три должности. А.А. Сергеев отмечает, что по фактическому смыслу положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, «глава муниципального образования» – это не более чем «титул», который присваивается уставом муниципального образования или избранному населением главе местной администрации, или спикеру представительного органа. Причем присвоение этого «титула» не добавляет главе администрации или спикеру каких-либо реальных полномочий, их полномочия предопределены реальной должностью – главы администрации либо спикера [8].

Новыми изменениями в федеральном законодательстве предусмотрен случай, когда администрация муниципального образования может вообще не создаваться [9]. Такой вариант возможен для поселения, являющегося административным центром муниципального района. В этом случае полномочия местной администрации указанного поселения возложены на администрацию муниципального района административным центром, что должно быть предусмотрено уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района. Указанные изменения направлены на оптимизацию муниципального управления, которые позволят учесть интересы населения как муниципального района, так и поселения, являющегося его административным центром. Проблема повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления всегда требует внимания, поэтому можно понять целесообразность внесения таких изменений. Вместе с тем вопрос оптимизации структуры указанных органов требует системного подхода и комплексного правового регулирования.

Согласно Федеральному закону №131-ФЗ к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования относится контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. Кроме того, Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает, что глава местной администрации, замещающий должность по контракту, ежегодно отчитывается перед представительным органом, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования. Требуется урегулировать вопрос об отчетности главы местной администрации муниципального района,

учитывая, что администрация будет исполнять и полномочия по решению вопросов местного значения административного центра, представительный орган которого также должен иметь возможность заслушивать отчет главы администрации. Также нуждается в проработке вопрос предотвращения и разрешения конфликта интересов при осуществлении объединенной администрацией полномочий по решению взаимосвязанных вопросов местного значения как муниципального района, так и поселения.

Очевидно, что еще одним содержательным элементом любой организационно-правовой модели местного самоуправления является компетенция органа местного самоуправления. Особенно важно установление четкого разграничения полномочий представительного и исполнительного органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. В соответствии с положениями Федерального закона № 131-ФЗ такие полномочия разграничиваются уставом муниципального образования. В самом же федеральном законе установлены отдельные полномочия представительного органа и исполнительно-распорядительного органа с целью обеспечения конституционных гарантий осуществления местного самоуправления. В отраслевых федеральных законах, как правило, компетенция органов местного самоуправления не разграничивается (в качестве субъекта правоотношений указываются органы местного самоуправления муниципального образования во множественном числе). В таких случаях в уставе муниципального образования или нормативных правовых актах, принятых в соответствии с уставом, также должны быть разграничены компетенция и полномочия между органами местного самоуправления муниципального образования.

С таких позиций видится сущность и строение организационно-правовой модели местного самоуправления. Хочется подчеркнуть – для того чтобы местное самоуправление могло эффективно участвовать в решении поставленных задач, оно должно быть системно организовано в качестве специфической формы публичной власти, предусмотренной Конституцией Российской Федерации. Выполнение этого условия прямым образом связано с совершенствованием организационно-правовых основ местного самоуправления.

Литература

1. Бергаланфи Л. фон. Общая теория систем. –

М., 1969.

2. Бергаланфи Л. фон. История и статус общей теории систем // Системные исследования. Ежегодник. – М., 1973. – С.20-36.

3. Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.

4. Муниципальное право России // под ред. А.Н. Костюкова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – С.179.

5. Бабичев И.В. Органы местного самоуправления муниципального образования как публично-правовая система: некоторые вопросы институционализации // Вестник Моск. ун-та. – Сер.11. Право. – 2010. – №3.

6. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. – М., 1899. – С.6.

7. П. 2 ст. 34 федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации мест-

ного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. Ст. 3822.

8. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. – М.: ТК Велби, Проспект, 2006. – С. 135.

9. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2010. – № 49. – Ст. 6411.

Хорганов Вячеслав Очирович – аспирант кафедры конституционного, административного и муниципального права Бурятского государственного университета.

Khorganov Vyacheslav Ochirovich – postgraduate student, department of constitutional, administrative and municipal law, Buryat State University.

УДК 342.9

© Н.Е. Васюткин

Опрос граждан в субъектах Российской Федерации: теоретико-правовые основания

В статье рассматриваются проблемы правового регулирования и перспективы развития опроса граждан в субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: опрос граждан, институт прямой демократии, общественное мнение.

N.E. Vasyutkin

Interviewing of citizens in subjects of the Russian federation: theoretical-legal base

In the article the problems of legal regulation and prospects of the development of interviewing of citizens in subjects of the Russian Federation are considered.

Key words: interviewing of citizens, institution of direct democracy, public opinion.

В Российской Федерации государством взят курс на развитие демократических институтов, на совершенствование механизмов взаимодействия граждан и органов публичной власти, выявление общественного мнения. Изучение общественного мнения нацелено на поиск возможных компромиссов при различных интересах граждан в законодательной деятельности и как следствие на содействие органам публичной власти в подготовке рациональных управленческих решений [1].

Ведущую роль по выявлению мнения населения играет такой институт демократии, как опрос граждан. Несмотря на то, что проблемам правового регулирования опроса граждан в России посвящено достаточное количество научных работ, вопросы определения понятия и правовой природы опроса граждан остаются дискуссионными.

Профессор С.А. Авакьян определяет опрос граждан (консультативный референдум) как институт непосредственной демократии, выявляю-

щий мнение народа государства, населения территории по общественно значимому вопросу посредством голосования [2]. В.В. Комарова, исследовав институты непосредственной демократии на уровне местного самоуправления, определила опрос граждан как консультативную форму непосредственного народовластия жителей муниципального образования в обсуждении вопросов местного значения и иных вопросов, затрагивающих их права и интересы [3].

Опираясь на существующие определения, можно выделить несколько моментов в определении понятия и правовой природы опроса граждан. Во-первых, опрос граждан следует рассматривать как форму выявления волеизъявления граждан и народа (мнения населения). Во-вторых, конечной целью опроса граждан является получение от населения согласия (одобрения) или несогласия (неодобрения) по выносимому вопросу или пред-

ложению. В-третьих, выявленное волеизъявление при опросе граждан носит консультативный и рекомендательный характер для органов публичной власти, которое должно ими быть учтено. В то же время данное волеизъявление не обязывает орган публичной власти безоговорочно следовать ему при принятии окончательного решения. В-четвертых, многие ученые, в частности С.А. Авакьян, опрос граждан относят к одному из видов референдума – консультативному (факультативному) референдуму.

Говоря об опросе граждан как разновидности референдума, следует отметить следующее. Опрос граждан часто именуют в юридической литературе и законодательных актах плебисцитом [4]. В то же время имеются различные точки зрения по природе данных институтов. Первая группа ученых утверждает, что плебисцит и референдум – различные институты непосредственной демократии. Другие ученые не видят разницы между этими двумя институтами, считают, что плебисцит (опрос граждан) является разновидностью референдума [5]. Следует отметить, что консультативный референдум не имеет четкой правовой регламентации в Российской Федерации в отличие от императивного референдума.

Опрос граждан по своей природе имеет общие черты с референдумом. Во-первых, как и при опросе граждан, так и при референдуме волеизъявление граждан определяется путем голосования (способ выявления воли граждан). Во-вторых, организация и проведение референдума и опроса граждан предполагают вынесение вопросов на обсуждение (на стадии подготовки при формулировании вопросов в агитационный период). В то же время голосование как способ выявления мнения и воли граждан является важнейшим признаком опроса граждан и референдума. В связи с этим предложенное В.В. Комаровой определение опроса граждан как обсуждения является некорректным. Элементы обсуждения имеют место быть в референдуме и опросе граждан, но обсуждение как форма выявления мнения и воли граждан характерна для таких институтов демократии, как общественное (всенародное) обсуждение, публичные слушания.

В теории права традиционно выделяют представительную демократию и непосредственную (прямую) демократию, которые имеют соответствующие институты. Одним из спорных вопросов в конституционном праве всегда оставался вопрос определения круга институтов непосред-

ственной демократии. В рамках исследования данный вопрос имеет важное значение, т.к. место опроса граждан в системе институтов демократии не определено.

Как отмечает В.Н. Руденко, дихотомия «представительная демократия – непосредственная демократия» являлась стержнем исследований в советский период, и на сегодня такой подход применяется в научных исследованиях. К институтам прямой демократии данные ученые относят все институты, обеспечивающие участие граждан в управлении государством, не входящие в систему представительной демократии. Основным критерием отнесения того или иного института народовластия к институтам прямой демократии является способ участия граждан в управлении государством и обществом: либо граждане участвуют лично и непосредственно, либо делают это через избираемых ими представителей [6].

В.Н. Руденко определяет институты прямой демократии как совокупность правовых норм, регулирующих отношения по принятию гражданами в рамках установленной законом компетенции общеобязательных публично-властных решений, имеющих силу государственно-волевых решений (решений органов местного самоуправления). По мнению ученого, институты митингов, шествий, демонстраций, пикетирования, обращений граждан являются институтами, выражающими участие граждан в решении значительной части публично-властных решений (формы взаимодействия граждан и власти). В процессе данного взаимодействия граждане могут существенно повлиять на характер принимаемого публично-властного решения, но право принятия окончательного решения принадлежит органу государственной власти (местного самоуправления).

Применяя данный подход к институтам прямой демократии, В.Н. Руденко относит следующие институты: 1) регулирующие принятие гражданами управленческих решений и прямое правотворчество граждан (референдум, народная правотворческая инициатива, народное вето, общие собрания (сходы) граждан по месту жительства); 2) обеспечивающие прямое участие граждан в формировании системы публичной власти (выборы, отзыв депутата, выборного должностного лица, институт роспуска выборного органа власти). Таким образом, В.Н. Руденко не относит консультативные институты к институтам непосредственной демократии. Данные институты относятся, по его мнению, к формам гражданско-

го участия в политике (формам взаимодействия граждан и государства), в том числе опрос граждан.

Некоторые авторы (профессор Л.А. Нудненко) рассматривают опрос граждан как метод изучения общественного мнения [8]. Профессор С.А. Авакьян под непосредственной демократией понимает совокупность конституционно-правовых институтов, посредством которых народ выражает свою волю, сам осуществляет государственную власть или власть местного самоуправления. При этом выражение воли может иметь обязательный и окончательный характер, т.е. принятое решение не требует утверждения кем-либо (императивные институты непосредственной демократии). В других случаях воля народа носит так называемый консультативный характер, где окончательное решение принимает компетентный орган государства или местного самоуправления [7].

При этом ученый выделяет две группы институтов непосредственной демократии: 1) императивные институты непосредственной демократии, где выражение воли народа носит окончательный и (императивный) обязательный характер, т.е. принятые им решения не требуют утверждения кем-либо. В данную группу входят такие институты, как референдум, выборы, отзыв депутата и т.д.; 2) консультативные институты непосредственной демократии, где официальное окончательное решение принимает компетентный орган государства или орган местного самоуправления. К ним относят публичные слушания, народные (общественные) обсуждения проектов нормативных актов или иных общественно значимых вопросов, народные правотворческие инициативы, коллективные обращения граждан (петиции), указы избирателей, опросы населения (иначе консультативный референдум), законодательные предложения и др.

Анализ позиций по определению институтов непосредственной демократии позволяет выделить два подхода в теории конституционного права – «узкий» (В.Н. Руденко) и «широкий» (С.А. Авакьян), каждый из которых обоснован и имеет право на существование. По своей правовой природе опрос граждан носит консультативный и рекомендательный характер для органов публичной власти. Применяя «узкий» подход, его нельзя отнести к институту непосредственной демократии, но можно рассматривать как форму гражданского или политического участия. В случае, если придерживаться «широкого» подхода, его можно

определить как консультативный институт непосредственной демократии.

Вполне возможно опрос граждан следует рассматривать как некий смежный институт демократии, который включает в себя элементы непосредственной (инициация гражданами по выявлению мнения населения, форма волеизъявления граждан) и представительной (средства коммуникации общества с органами представительной власти, способ согласования или одобрения органами власти своих действий или принимаемых решений с гражданами) демократии.

В условиях интенсивного развития информационных технологий появляются новые возможности проведения опроса граждан и разнообразные подходы к выбору форм и способов проведения опроса граждан в регионах и муниципальных образованиях. В связи с этим в ближайшее время опрос граждан как институт может трансформироваться в современных условиях, в частности, может поменяться понятие и содержание опроса граждан. Например, представителями власти могут проводиться социологические опросы. В последнее время социологический опрос получает широкую поддержку в регионах для выявления мнения и воли населения при подготовке и обсуждения проектов законов и решении вопросов, требующих законодательного решения.

Как отмечает профессор С.А. Авакьян, определенную позитивную роль могут сыграть различные социологические анкетные опросы. Однако не стоит их переоценивать. Обычно творцов законопроектов интересуют следующие моменты: а) сама необходимость акта; б) удачность регулирования посредством включенных в проект норм; в) исправление имеющихся норм; г) включение дополнительных правил. Надо сказать, что посредством анкетного опроса более или менее выявляется картина по позициям «а» и «б». Корректировка содержащихся в проекте норм и тем более включение новых правил (позиции «в» и «г») посредством анкетного опроса малореальны. Для этого не подходят ни оперативность, обычно присущая опросу, ни степень подготовленности исполнителей, ни, главное, степень подготовленности респондентов, которые просто не готовы с ходу предложить что-то новое в законопроект [9].

С данным мнением можно согласиться частично. Так, появление информационно-коммуникационной сети интернет и мобильной связи позволило проводить опрос граждан пу-

тем организации голосования на официальных сайтах государственных или муниципальных органов в интернете (предварительно опубликовав проект правового акта с сопроводительной документацией – пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование и т.д.), а также организовывать смс-голосования (технология, позволяющая осуществлять прием и передачу коротких текстовых сообщений сотовым телефоном). Вариант проведения опроса граждан с использованием интернета может включать элементы другого института непосредственной демократии – общественного обсуждения, когда гражданин может вносить свои предложения по проекту правового акта помимо голосования за поддержку проекта правового акта.

Р.А. Сафаров высказал мнение о наличии юридических и социологических методов выявления общественного мнения, так, к юридическим методам он относит институты непосредственной демократии, а также институты представительной демократии, а к социологическим методам отнес анкетирование, интервьюирование и экспериментирование [10].

Плебисцит отличается от социологического опроса тем, что опрос граждан предполагает сплошной охват населения и сложен в организационном плане, также по итогам органом публичной власти принимается правовой акт, устанавливающий результаты опроса. Прежде всего, опрос граждан предполагает прямое (личное) участие гражданина в голосовании. При проведении социологического опроса с использованием Интернета и смс-голосования граждане участвуют опосредованно без прямого контакта с опрашиваемым субъектом (член комиссии, ответственное лицо и т.д.). Данное обстоятельство может повлечь злоупотребление правом со стороны отдельных граждан, лоббирующих лиц (организаций, групп граждан). Учитывая то обстоятельство, что волеизъявление граждан носит консультационный и рекомендательный характер для органов публичной власти, а также позитивную роль данных способов проведения опроса граждан, мобильность в организационном плане, не требующих больших затрат из бюджета, есть большая необходимость развивать данные технологии. Если данные формы выявления мнения граждан «облачить» в правовые нормы, урегулировать порядок проведения и т.д., то можно будет их перечислить к опросу граждан.

В Республике Бурятия на законодательном

уровне институт опроса граждан не закреплен и не урегулирован на должном уровне. Лишь в п. «д» ч. 1 ст. 16 закона Республики Бурятия от 19 июня 1996 г. № 321-1 (в ред. от 18.09.2006 г.) «О законопроектной деятельности в Республике Бурятия»* отмечается, что при подготовке законопроекта субъект права законодательной инициативы (инициатор законопроекта) вправе организовать его общественное обсуждение, формой которого может выступить выявление общественного мнения в отношении к законопроекту и его отдельных положений посредством социологического и иных опросов.

Следует отметить, что законодатель осуществляет толкование понятия общественного обсуждения с расширительных позиций, поскольку рассматривает социологический и иные виды опроса как формы общественного обсуждения, что является неверным. К сожалению, в данном законе и иных нормативных правовых актах Республики Бурятия не раскрывается порядок организации и проведения социологических опросов, а также не раскрываются и не уточняются содержания иных опросов.

На сегодняшний день в Республике Бурятия со стороны органов власти принимаются активные шаги по изучению общественного мнения. К примеру, Президент Бурятии Вячеслав Наговицын 27 сентября 2010 г. на планерном совещании Правительства РБ дал поручение разработать законопроект, который бы позволил участвовать в интернет-слушаниях по важным вопросам жизни республики абсолютно всем желающим. Было предложено публиковать материалы по вопросам, которые затрагивают жизнь граждан, наиболее важные законопроекты, на интернет-портале Правительства Бурятии [12].

Таким образом, опрос граждан можно определить как форму волеизъявления граждан по значимому для общества вопросу путем проведения голосования, имеющую рекомендательный и консультативный характер для органов публичной власти при дальнейшем принятии решения, урегулированную конституционно-правовыми нормами. Также следует отметить, что способы проведения опроса граждан совершенствуются с учетом развития информационно-коммуникационной сети интернет и мобильной связи. Проведение опроса граждан возможно не только путем образования участков для голосования, но и путем голосования на официальных сайтах государственных или муниципальных органов в интернете, а

также смс-голосования. Данные способы проведения опроса граждан требуют всесторонней правовой регламентации.

В Российской Федерации опрос граждан практически не применяется. Данное обстоятельство вызвано тем, что инициировать проведение опроса граждан очень сложно. В связи с этим необходимо упростить и демократизировать процедуру назначения опроса граждан, рассмотреть возможности использования интернета при опросе граждан.

* При написании статьи использовалась Информационно-правовая система «Консультант Плюс. Версия региональное законодательство». URL: <http://president.buryatia.ru>

Литература

1. Лукашева А.В. Общественное мнение и законотворчество. Демократия и права человека // Гражданин и право. – 2001. – № 11.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т.1. – М.: Юрист, 2005. – С. 410 – 452.
3. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). – М.: Формула права, 2006. – С. 521.
4. Трайнин И.П. О непосредственно-народном законодательстве в капиталистических странах // Советское государство и право. – 1937. – № 1, 2. – С. 100.

5. Более подробно: Комарова В.В. Новые формы народовластия или старый референдум? // Законодательство и экономика. – 2006. – № 5.

6. Руденко В.Н. Методология исследования институтов непосредственной демократии // Правоведение. – 2003. – №3. – С. 41.

7. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. – Т.1. – М.: Юрист, 2005. – С. 410-452.

8. Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – С. 291.

9. Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – №3. – С. 12.

10. Сафаров Р.А. Выявление общественного мнения в государственно-правовой практике // Советское государство и право. – 1967. – №10. – С. 52.

11. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). – М.: Формула права, 2006. – С. 529 – 542.

Васюткин Николай Ефремович – аспирант кафедры конституционного и международного права Бурятского государственного университета.

Vasyutkin Nikolay Efremovich – postgraduate student, department of constitutional and international law, Buryat State University.

УДК 342.53

© С.В. Дагангаров

Институт парламентского контроля в субъектах Российской Федерации

В статье рассматривается институт парламентского контроля в субъектах Российской Федерации, виды контрольной деятельности региональных парламентов. Статья адресована специалистам в области конституционного права, всем, кто интересуется вопросами российского парламентаризма.

Ключевые слова: парламент, парламентский контроль, субъекты Российской Федерации.

S.V. Dagangarov

The institution of parliamentary control in the subjects of the Russian Federation

This article focuses on the institution of parliamentary control in the subjects of the Russian Federation. The article is addressed to experts in constitutional law, to those, who are interested in the issues of the development of Russian parliament.

Keywords: parliament, parliamentary control, subjects of the Russian Federation.

На современном этапе развития российского общества для эффективного выполнения государством своих функций необходимо постоянное совершенствование контрольных механизмов по мере изменения социально-экономических и иных условий. Контроль является одним из важнейших атрибутов демократического государственного

управления, отражающих интересы и волю граждан. Он проявляется в сложной системе сдержек и противовесов при реализации принципа разделения властей, в открытости и доступности государственных органов, в их подотчетности институтам гражданского общества и народу в целом [5, 12].

Парламентский контроль выступает одним из видов государственного контроля и является непременным условием устойчивости конституционного строя. Он представляет собой самостоятельный институт парламентаризма и призван не только обеспечить соблюдение и исполнение принятых парламентскими структурами законов, но и осуществлять контроль за деятельностью исполнительной власти, представлять и защищать интересы населения всей страны. Именно в тесной связи между законодательными органами и избравшим их населением заключается особая роль контрольных полномочий парламентов, выступающих по существу проводниками народной воли, связывающими государственный контроль и контроль общественный. Учитывая федеративный характер российского государства, проблемы осуществления и повышения эффективности контрольной деятельности законодательных органов охватывают не только федеральный уровень, но и уровень региональный.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) [1] установил основные полномочия региональных парламентов, в том числе и в сфере контроля. В качестве целей наделения региональных парламентов контрольными полномочиями федеральный законодатель указал: «Обеспечение сбалансированности полномочий и исключение сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица». Это, по существу, является законодательным закреплением системы «сдержек и противовесов» на уровне субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон закрепляет и конкретные виды парламентского контроля в субъектах Российской Федерации: за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации; за исполнением регионального бюджета; за исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации; за выполнением программ социального, экономического, культурного развития и иных программ. Следует отметить, что конституции и уставы многих субъектов Российской Федерации более подробно говорят о контрольной функции своих законодательных органов, чем это делает Конституция Российской Федерации

применительно к Федеральному Собранию РФ. Например, Устав г. Москвы содержит статью 38 «Осуществление Московской городской Думой контрольной функции», в ч. 2 которой закреплено: «Органы исполнительной власти города Москвы, органы местного самоуправления, иные организации, должностные лица обязаны в месячный срок по обращению Московской городской Думы, депутатской комиссии, рабочей группы или фракции Московской городской Думы предоставлять запрашиваемую информацию по вопросам, относящимся к ведению Московской городской Думы, а в случае указания на нарушение незамедлительно принимать меры для устранения нарушений и привлечения виновных к ответственности» [2].

Анализ вышеупомянутого Федерального закона, а также законодательства субъектов Российской Федерации позволяет выделить несколько основных сфер применения парламентского контроля в субъектах Российской Федерации: 1) контроль соблюдения и исполнения законов субъекта Российской Федерации; 2) контроль в бюджетно-финансовой и экономической сферах; 3) контроль в сфере государственного управления.

Осуществление парламентского контроля за соблюдением и исполнением законов субъектов Российской Федерации является одним из основных направлений контрольной деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Такой аутентичный контроль за реализацией принятых законодательных актов со стороны органа их принявшего выступает важным условием повышения эффективности системы законодательного регулирования, а также логичным завершением процесса законотворчества. Контроль за исполнением и соблюдением законов субъектов Российской Федерации получил свое развитие в актах многих субъектов Российской Федерации. Так, согласно закону Брянской области от 29 декабря 2007 г. № 182-З «О контроле за исполнением законов Брянской области» [3] целями осуществления такого контроля выступают: 1) выявление и устранение причин, препятствующих исполнению законов; 2) оценка социально-экономической эффективности законов; 3) выработка и принятие решений по вопросам контроля за исполнением законов. В этих целях Брянская областная Дума может не только заслушивать информацию о ходе реализации законов, проводить слушания, направлять депутатские и парламентские запросы, но и создавать временные рабочие

группы по контролю за исполнением отдельных законов Брянской области (ст. 4).

Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, обладают возможностью осуществления финансового контроля (ст. 265). Контрольные полномочия региональных парламентов распространяются на такие сферы, как порядок формирования бюджета, целевое использование бюджетных средств, обоснованность перераспределения бюджетных ресурсов, своевременность предоставления исполнительным органом субъекта Российской Федерации отчетов об исполнении бюджета. Парламентский финансовый контроль в данных случаях призван содействовать успешной реализации финансовой политики субъекта Российской Федерации во всех сферах его социального и экономического развития. Важным условием эффективности такого контроля выступает деятельность контрольно-счетных палат законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Статус этих органов (существующих на сегодняшний день во всех субъектах Российской Федерации) получил дополнительную регламентацию в Федеральном законе от 07 февраля 2011 г. «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Данный акт закрепил их положение как постоянно действующих органов внешнего государственного финансового контроля [7, с. 34].

Федеральное и региональное законодательство предоставляет законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации определенные полномочия по контролю за использованием имущества, находящегося в собственности соответствующего субъекта Федерации, выполнением программ и планов социально-экономического развития. Так, закон Кабардино-Балкарской Республики от 21 июля 2001 г. № 70-НР «Об управлении государственной собственностью Кабардино-Балкарской Республики» определяет случаи, когда принятие решений по распоряжению бюджетными средствами или казенным имуществом возможно только после получения согласия регионального парламента.

Парламентский контроль за сферой государственного управления (организацией и функционированием исполнительной власти региона) обеспечивается следующими полномочиями

законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: 1) установление региональным парламентом структуры исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации; 2) возможность его участия в формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, утверждения или согласования на должность отдельных руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации; 3) принятие региональным парламентом решения о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации и вышеуказанным руководителям; 4) утверждение (отказ в утверждении) заключения и расторжения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации международных соглашений (межрегиональных договоров). Осуществление данной процедуры не просто легитимизирует отношения с другой стороной договора, но и позволяет законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации реально влиять на действия исполнительных органов в сфере международных и межрегиональных отношений субъекта Российской Федерации [8, с. 87].

Для реализации перечисленных контрольных полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на федеральном и региональном уровне закреплены определенные формы парламентского контроля. Так, в процессе проведения заседаний регионального парламента или его комитетов и комиссий могут приглашаться должностные лица органов исполнительной власти субъекта Федерации, заслушиваться доклады и отчеты правительства и отдельных министров об их деятельности, вопросы депутатов («правительственный час»), проводятся парламентские слушания, вносятся депутатские (парламентские) запросы.

Самостоятельной формой парламентского контроля в субъектах Российской Федерации выступают и парламентские расследования. Закон Пермского края от 8 октября 2007 г. № 125-ПК «О депутатском расследовании Законодательного Собрания Пермского края» [4] прямо указывает, что депутатское расследование является одной из форм контроля Законодательного Собрания, осуществляемой в целях защиты прав и свобод граждан, обеспечения контроля Законодательным Собранием деятельности исполнительных

органов государственной власти Пермского края, выявления причин и условий возникновения обстоятельств, послуживших основанием для проведения депутатского расследования. Предметом такого расследования могут выступать события, связанные с фактами и обстоятельствами, представляющими большую общественную значимость для населения Пермского края и носящими негативный характер.

По итогам рассмотрения видов и форм парламентского контроля в субъектах Российской Федерации можно отметить достаточное разнообразие возможностей регионального парламента влиять на деятельность исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации. В то же время следует согласиться и с тем, что «даже если законодательный (представительный) орган субъекта Федерации наделен достаточными контрольными полномочиями, на практике, это совсем не гарантирует их широкого применения» [6, 255]. Поэтому для того чтобы контрольный механизм действовал четко и отлаженно, необходимо не только законодательно закрепить формы парламентского контроля, но и детально их регламентировать, обеспечить реальную возможность для законодательного органа не просто выявить факт неисполнения или неэффективного исполнения закона, но и принять по итогам контрольных мероприятий юридически значимое решение. При этом речь не должна идти о присвоении законодательным органом власти исполнительно-распорядительных функций или чрезмерном вмешательстве в деятельность региональной исполнительной власти. Контрольная деятельность региональных парламентов должна осуществляться специфическими способами, соответствующими правовой природе представительных органов власти.

Литература

1. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 18.10.1999. – № 42. – Ст. 5005.
2. Устав г. Москвы от 28.06.1995 г. // Ведомости Московской Думы. – № 4. – 1995.
3. Закон Брянской области от 29.12.2007 г. №182-З «О контроле за исполнением законов Брянской области» // Официальная Брянщина. № 18. 29 дек. 2007 г.
4. Закон Пермского края от 08.10.2007 г. № 125-ПК «О депутатском расследовании Законодательного Собрания Пермского края» // Собрание законодательства Пермского края. № 11. 30 нояб. 2007.
5. Бурмистров А.С. Структура контрольной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 4. – С. 11-15.
6. Васильев В.И. Статус депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Законодательные органы субъектов Российской Федерации. М., 2001. – 288 с.
7. Демидов М.В. Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации: правовой статус и проблемы его унификации // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 5. – С. 32-37.
8. Демидов М.В. Парламентский контроль в Российской Федерации: современное состояние и проблемы реализации // Государство и право. – 2009. – № 4. – С. 86-91.

Дагангаров Сергей Владимирович – ассистент кафедры конституционного, административного и муниципального права Бурятского государственного университета.

Dagangarov Sergey Vladimirovich – assistant, department of constitutional and municipal law, Buryat State University.

УДК 342.565.2

© А.Р. Хаптаев

К вопросу о цели деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации

Статья посвящена проблеме определения цели деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. По мнению автора, основной целью деятельности органов региональной конституционной (уставной) юстиции является защита прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: конституционное правосудие, конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации.

A.R. Khaptaev

To the issue of purpose of the constitutional (charter) courts activity of the Russian Federation

The article is devoted to defining the purpose of the constitutional (charter) courts activity of the Russian Federation. The author argues that the main purpose of the regional authorities of the constitutional (charter) Justice is to protect the rights and freedoms of a man and a citizen.

Keywords: constitutional justice, constitutional (charter) court of a subject of the Russian Federation.

Для уяснения правовой природы и определения места в системе органов государственной власти в России конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации следует выявить их основные характеристики как государственных судебных органов, главной из которых является «цель деятельности – результат», ради достижения которого они образуются. Член Общественной палаты Российской Федерации А.Г. Кучерена утверждает, что «для правовой жизни российского общества эти суды не стали актуальными и в достаточной степени востребованными, если за пятнадцать лет создано только 15 таких судов» [1]. Однако, как справедливо отмечает Ж.В. Дворцова: «Социальная необходимость создания любого органа власти возникает тогда, когда в обществе существуют специфические цели и задачи, требующие своего разрешения» [2].

В соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в качестве целей Конституционного Суда России обозначены: защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации [3].

По мнению Г.А. Жилина, «... очередность формулирования целей конституционного судопроизводства не соответствует ст. 2, 18 Конституции РФ, согласно которым человек, его права и свободы в нашей стране являются высшей ценностью». Далее он пишет: «Поэтому защита прав и свобод человека и гражданина в перечне целей Конституционного Суда РФ и соответственно судопроизводства в нем должна быть поставлена на первое место» [4]. Аналогичной позиции придерживается К.А. Сасов, полагающий, что «защита прав и свобод человека и гражданина составляет основную цель деятельности Конституционного Суда РФ» [5]. Г.А. Гаджиев говорит о том, что помимо защиты основных прав и свобод человека и гражданина, «... целью Конституционного Суда РФ в равной степени можно считать и признание прав и свобод человека и гражданина», поскольку

в силу ч. 1 ст. 55 Конституции РФ перечисление в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина [6]. К.А. Будаев видит основную роль Конституционного Суда России «в оказании непосредственного влияния на приведение в соответствие действующего законодательства с Конституцией Российской Федерации», что приводит, в конечном итоге, к созданию «необходимых условий для соблюдения и защиты всего комплекса конституционных прав и свобод человека и гражданина» [7].

Законы субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах определяют цели их деятельности различным образом [8]. Так, в республиках Карелия, Коми, Марий Эл, г. Москве и Свердловской области данный вопрос не регулируется, что является серьезным упущением. В отношении конституционных судов Башкортостана, Дагестана, Ингушетии, Саха (Якутии), Татарстана и Тывы установлены цели, аналогичные тем, которые стоят перед Конституционным Судом Российской Федерации.

Согласно закону Республики Адыгея «О Конституционном Суде Республики Адыгея» Конституционный Суд Республики Адыгея имеет целью осуществление правосудия на основании и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Адыгея, федеральными законами и законами Республики Адыгея. Также Конституционный Суд Республики Адыгея своей деятельностью способствует утверждению законности, укреплению правопорядка, воспитанию в гражданах уважения к Конституции Республики Адыгея [9]. Тожественные нормы содержатся в Конституционном законе Чеченской Республики «О Конституционном Суде Чеченской Республики» [10].

В силу ст. 1 закона Кабардино-Балкарской Республики «О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики» деятельность Конституционного Суда Кабардино-Балкарской Республики направлена на защиту конституционного строя

республики, обеспечение единства государственной власти, принципа разделения властей, на содействие в создании самостоятельной системы законодательства республики, упрочение законности в правотворчестве и применении права [11]. И опять же, дополнительно к перечисленным, копируются цели Конституционного Суда Российской Федерации [12]. Похожие нормы содержатся в законе Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» [13].

Своеобразием отличается правовое регулирование целей конституционного (уставного) правосудия в Республике Бурятия и в г. Санкт-Петербурге. Ст. 1 закона Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия» гласит: «Конституционный Суд Республики Бурятия является высшим органом судебной власти по защите конституционного строя Республики Бурятия» [14]. В соответствии с п. 2 ст. 1 закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» деятельность Уставного суда направлена на защиту Устава Санкт-Петербурга, укрепление законности в применении права [15]. Таким образом, в законодательстве субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах отсутствует единый подход в вопросе о целях их создания.

В научной литературе не имеется единого понимания целей конституционного (уставного) правосудия в регионах. К примеру, по мнению О.В. Брежнева, «конституционные (уставные) суды обеспечивают решение важной общегосударственной задачи, связанной с утверждением единой конституционной законности в стране» [16]. К.М. Худолей указывает, что решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации принимаются «в целях государственной защиты основного закона субъекта РФ, обеспечения его верховенства и непосредственного действия, защиты прав и свобод граждан, основ конституционного строя» [17]. Авторы комментария к Конституции Российской Федерации понимают защиту прав и свобод человека и гражданина как приоритетную цель правосудия, в том числе и конституционного (уставного) [18]. Е.В. Болдырева в работе, посвященной исследованию задач и целей конституционного правосудия в субъектах федеративных государств, пишет, что «обеспечение верховенства основного закона, его правовая охрана являются основными целями деятельности органов судебного конституцион-

ного контроля как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации» [19].

Наша позиция основывается на следующем. Как правило, нормативные правовые акты издаются для регулирования жизнедеятельности граждан. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации обладают правом проверки конституционности региональных нормативных правовых актов. Признанные не соответствующими конституции (уставу) субъекта Федерации нормативные правовые акты утрачивают силу и не применяются правоприменительными органами. Таким образом, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации наряду с Конституционным Судом Российской Федерации занимают ведущее место в механизме защиты прав человека. Именно защита прав и свобод человека и гражданина может быть обозначена в качестве основной цели деятельности органов региональной конституционной (уставной) юстиции. Наличие специфической цели объективно обуславливает существование конституционных (уставных) судов. По этой причине они должны быть созданы во всех субъектах Российской Федерации. Также полагаем необходимым четкое формулирование целей деятельности конституционных (уставных) судов в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Литература

1. Кучерена А.Г. Адвокатура в условиях судебно-правовой реформы в России // СПС КонсультантПлюс.
2. Дворцова Ж.В. Организация и деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ж.В. Дворцова. – М., 2005. – С. 15.
3. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.
4. Жилин Г.А. Соотношение целевых установок гражданского и конституционного судопроизводства // Журнал российского права. – 1999. – № 5-6. – С. 31.
5. Сасов К.А. Споры о конституционности налоговых законов: полномочия Конституционного Суда Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс.
6. Гаджиев Г.А. Цели, задачи и предназначение Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. – 2008. – № 1. – С. 10.
7. Будаев К.А. Защита прав и свобод человека и гражданина – одна из главных задач конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 5.

8. О Конституционном Суде Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 17.06.1996 г. № 11 // Ведомости ГС – Хасэ Республики Адыгея. – 1996. – № 6.

9. О Конституционном Суде Чеченской Республики: Конституционный закон от 24.05.2006 г. № 2 // Вести Республики. – 2006. – № 43.

10. См.: О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 12.12.1997 г. № 38-РЗ // Кабардино-Балкарская правда. – 1997. – № 246, 247.

11. О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания: Закон Республики Северная Осетия-Алания от 15.06.2001 г. № 17-Р // Северная Осетия. – 2001. – № 127.

12. О Конституционном Суде Республики Бурятия: Закон Республики Бурятия от 25.10.1994 г. № 42-1 // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. – 1995. – № 2.

13. Об Уставном суде Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 05.06.2000 г. № 241-21 // Вестник Законодательного Собрания. – 2000. – № 9.

14. Брежнев О.В. Судебный конституционный контроль в России: проблемы методологии, теории и

УДК 342. 8

практики: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. – М., 2006. – С. 34-35.

15. Худoley К.М. Функции актов толкования конституций (уставов) субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 12. – С. 8.

16. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий / под ред. Ю.А. Дмитриева // СПС КонсультантПлюс.

17. Болдырева Е.В. Задачи и цели конституционного правосудия в субъектах федеративных государств (на примере США, ФРГ и Российской Федерации) // Журнал конституционного правосудия. – 2008. – № 2. – С. 52 – 53.

Хантаев Анатолий Романович – соискатель кафедры конституционного, административного и муниципального права Бурятского государственного университета.

Khaptaev Anatoly Romanovich – competitor for scientific degree, department of constitutional, administrative and municipal law, Buryat State University.

© А.Р. Акчурин

Конституционные гарантии и проблемы реализации пассивного избирательного права в Российской Федерации

Статья посвящена анализу конституционных гарантий и проблем реализации пассивного избирательного права гражданина Российской Федерации. В условиях применения пропорциональной избирательной системы реализация пассивного избирательного права имеет свои особенности. Автором предложены правовые механизмы, которые позволяют учесть указанные особенности в избирательном законодательстве.

Ключевые слова: выборы, пассивное избирательное право, конституционные гарантии, пропорциональная избирательная система, исключение кандидата.

A.R. Akchurin

The constitutional guaranties and problems of realization of passive electoral right in the Russian Federation

The article is devoted to the analysis of constitutional guarantees and problems of the realization of passive electoral right of a citizen of the Russian Federation. Under the conditions of applying the proportional electoral system the realization of passive electoral right has its special features. The author has proposed the lawful mechanisms, which will make it possible to consider the special features in the electoral legislation.

Keywords: elections, passive electoral right, constitutional guarantees, proportional electoral system, the exclusion of candidate.

Реформы в сфере организации органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, системные изменения в избирательном законодательстве России, направленные на повышение роли политических партий в избирательном процессе, а также инициированная Президентом Российской Федерации дискуссия о возможностях перехода к полностью про-

порциональной системе выборов законодательных и представительных органов всех уровней обуславливают необходимость анализа некоторых проблем реализации пассивного избирательного права граждан Российской Федерации.

В условиях пропорциональной избирательной системы реализация пассивного избирательного права имеет свои особенности, связанные с уча-

стием в процессе его реализации коллективных субъектов избирательного процесса – избирательных объединений. Вместе с тем, несмотря на такое участие, правовая природа пассивного права гражданина остается индивидуальной, что влечет необходимость установления и последовательной реализации четких правовых гарантий осуществления данного права. С другой стороны, попытки злоупотребления правом, использования не в соответствии с его предназначением в условиях острой политической борьбы также недопустимы. Становление подлинно демократической избирательной системы должно опираться на возможности свободного реального осуществления гражданами своих прав, не создавая при этом угроз правам и законным интересам других субъектов правоотношений. Однако социальная ценность избирательных прав заключается не столько в их провозглашении, сколько в гарантированной возможности их свободной реализации и защиты в случаях нарушений, что обеспечивается, в частности, наличием действенных юридических гарантий реализации таких прав.

Обеспечение конституционных прав, в том числе избирательных, является важнейшей задачей государства, его обязанностью по отношению к гражданам (ст. 2 Конституции РФ), а также его международно-правовым обязательством. Как справедливо указывает Б.С. Эбзеев, гарантии прав и свобод – выражение социальной и юридической ответственности государства перед гражданами [1]. Таким образом, наличие юридических и, в первую очередь конституционных гарантий, реализации и защиты избирательных прав – неотъемлемый фактор, с одной стороны, обеспечения конституционно-правового статуса гражданина, а с другой, эффективного функционирования института выборов.

Применительно к пассивному избирательному праву можно выделить общие гарантии, закрепляемые непосредственно Конституцией РФ и создающие необходимые условия для реализации гражданином своих политических прав в целом, и специальные юридические гарантии, основанные на нормах Конституции, реальное содержание которых раскрывается в текущем законодательстве.

К числу общих гарантий можно отнести установленные Конституцией РФ положения о признании носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ (ч.1 ст. 3); осуществление народом власти непосредственно, а также

через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч.2 ст.3); закрепление в качестве высшего непосредственного выражения власти народа референдума и свободных выборов (ч.1 ст. 3); признание в Российской Федерации политического многообразия, многопартийности (ч.3 ст.13), возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов власти или их должностных лиц (ст. 53), закрепление общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации в качестве составной части ее правовой системы (ч.4 ст.15), государственная, в том числе судебная защита (ч. 1 ст. 45). Общей гарантией пассивного избирательного права, равно как и иных конституционных прав, является его неотъемлемость. В частности, ч.2 ст. 55 Конституции РФ устанавливает, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Кроме того, само по себе закрепление в Конституции данного права является важной конституционной гарантией неотъемлемости данного права, указывающей на необходимость создания государством надлежащих условий полноценной реализации такого права.

К специальным юридическим гарантиям пассивного избирательного права следует отнести закрепленный ч.3 ст.3 Конституции РФ принцип свободных выборов, что предполагает, в частности, как указал Конституционный Суд РФ, разумную периодичность их проведения [2], а также принципы всеобщего и равного избирательного права. Данные принципы вытекают из ст. 6 (ч.2), 19, 32 (ч.2) Конституции РФ и охватывают весь массив избирательного законодательства, находя свое отражение на каждой из стадий избирательного процесса.

Важной конституционной гарантией пассивного избирательного права является установленное ст. 71 и 72 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, относящее вопрос регулирования прав и свобод человека и гражданина к исключительному ведению Российской Федерации, а их защиту – к совместному ведению. Такой конституционный механизм, безусловно, обеспечивает единство системы правового регулирования избирательных прав и не позволяет субъектам Российской Федерации снижать уровень конституционных гарантий, обе-

спечиваемых в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и соответствующих положениям Конституции Российской Федерации.

Принцип равного избирательного права применительно к пассивному избирательному праву гражданина Российской Федерации приобретает свое конкретное содержание. Данное право имеет сложный правовой режим реализации, обусловленный необходимостью выполнения субъектом права совокупности активных действий на всех стадиях избирательного процесса, а кроме того, наличием в отдельных случаях повышенных требований и определенных ограничений (возраст, продолжительность проживания на определенной территории, количество сроков замещения выборной должности и др.). Такие требования направлены на формирование подлинно демократических, сменяемых выборных органов и должностных лиц с высоким уровнем профессиональных качеств и жизненного опыта. Вместе с тем такие ограничения не должны быть произвольными и нивелировать смысл и предназначение самого права, нарушать основополагающие принципы функционирования избирательной системы.

Переход в 2005 г. на полностью пропорциональную систему выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации открыл дискуссию о проблеме использования пассивного избирательного права гражданина, не состоящего в какой-либо политической партии. Сегодня эта проблема приобретает еще большую актуальность с учетом обозначенного Президентом России обсуждения возможности введения исключительной пропорциональной системы на региональных и местных выборах.

Фактически в условиях действующей в Российской Федерации пропорциональной избирательной системы реализовать только собственными действиями свое пассивное избирательное право гражданин не может. При наличии безусловных плюсов пропорциональной системы (конструктивность работы законодательного органа, увеличение роли политических партий, снижение затрат на проведение выборов и др.), необходимо совершенствовать механизм реализации пассивного избирательного прав граждан Российской Федерации с целью создания необходимых юридических гарантий его свободной реализации.

Гарантии реализации пассивного избирательного права гражданина, не являющегося членом партии в условиях пропорциональной системы,

урегулированы только Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [3]. Вместе с тем единых гарантий, которые бы распространялись на выборы других уровней, федеральным законодательством не установлены. Хотя некоторые субъекты Российской Федерации уже перешли на полностью пропорциональную избирательную систему (Московская, Ивановская области и др.).

В условиях использования пропорциональной системы такие гарантии должны быть закреплены в избирательном законодательстве (порядок обращения гражданина в партию, количество членов партии, необходимое для поддержки его кандидатуры, порядок и сроки его включения в список кандидатов, недопустимость установления каких-либо дополнительных требований относительно участия гражданина в деятельности партии, как, например, участие в проводимых мероприятиях, уплата организационных взносов, оказание материальной поддержки партии и т.д.), что позволит уже сейчас оценить их действенность и эффективность. Более того, такие гарантии необходимы и в условиях смешанной избирательной системы, поскольку гражданин должен иметь безусловное право выбора форм реализации своего пассивного избирательного права, не будучи членом партии. Еще один немаловажный вопрос – отзыв (исключение из списка кандидатов) гражданина, выдвинутого избирательным объединением. С применением пропорциональной системы этот вопрос приобретает ключевое значение. Решение партии об отзыве кандидата должно быть безусловным основанием для аннулирования его регистрации, однако такое решение не может быть произвольным, не основанным на действиях (бездействии) кандидата.

В свете постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2009 г. №16-П [4], решение политической партии об исключении гражданина из выдвинутого ею и зарегистрированного избирательной комиссией списка кандидатов в депутаты не может носить дискриминационный и произвольный характер и ставить этого гражданина в ситуацию правовой и фактической неопределенности; такое решение должно обуславливаться конкретными действиями (бездействием) данного лица, которые несовместимы с законными интересами политической партии. Как указал Конституционный Суд, такое требование направлено на соблюдение принципа

равенства участников избирательного процесса и препятствует несоразмерному ограничению избирательных прав. Вместе с тем, очевидно, что и положения Федерального закона об отзыве кандидата, списка кандидатов по единому избирательному округу должны применяться с учетом вышеуказанного конституционно-правового смысла, что требует законодательного закрепления.

Среди проблем реализации пассивного избирательного права следует выделить злоупотребления, связанные с практикой использования так называемых «паровозов», т.е. известных личностей, получающих голоса избирателей в пользу определенного избирательного объединения личным авторитетом, при этом заранее не намеренных использовать полученный мандат для работы в качестве депутата. Обсуждение этой проблемы на самом высоком уровне (заседание Государственного совета по вопросам развития политической системы России), свидетельствует об усилении в обществе негативного отношения к указанной проблеме [5].

Причины использования такой избирательной технологии вполне понятны – повысить процент голосов избирателей, а, кроме того, в условиях отсутствия прямых выборов глав региональных субъектов – это своего рода способ проверки руководством страны уровня поддержки населением главы соответствующего региона. Вместе с тем, это очевидное злоупотребление пассивным избирательным правом, когда обладатели используют его не в соответствии с конституционным предназначением. Более того, на современном этапе активного строительства работоспособной политической системы, повышения роли партий, такой механизм, направленный на поддержку конкретной личности, а не политической программы соответствующей партии, не согласуется с вышеуказанными целями. Конечно, формально запретить выдвигать свою кандидатуру главе субъекта Российской Федерации или иной известной личности нельзя, равно как и заставить осуществлять полномочия в соответствии с полученным мандатом. Однако очевидно, что компенсационные механизмы в данном случае могли бы минимизировать «нецелевое» использование предоставленной Конституцией Российской Фе-

дерации возможности. Такой механизм, в частности, предусмотрен избирательным законодательством при снятии кандидатом своей кандидатуры без вынуждающих к тому обстоятельств менее чем за 5 дней до дня голосования, а также, если кандидат без вынуждающих к тому обстоятельств не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом выборного лица, если это повлекло соответственно дополнительное выдвижение либо назначение повторных выборов. Аналогичным образом необходимость частичного возмещения расходов на проведение выборов в определенной степени гарантировала бы реальность избрания кандидатов.

Таким образом, данная проблематика свидетельствует о необходимости последовательной реализации в законодательстве Российской Федерации и ее субъектов конституционных гарантий пассивного избирательного права граждан в современных условиях реформирования политической и избирательной систем.

Литература

1. Эбзеев Б.С. Советское государство и права человека. Конституционные вопросы / под ред. И.Е. Фарбера. Изд-во Саратов. ун-та, 1986, С.12.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2006 № 7-П // «Российская газета», №131, 21.06.2006.
3. Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ (ред. от 20.10.2011) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, 23.05.2005, № 21, ст. 1919.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2009 г. №16-П // «Собрание законодательства РФ», 23.11.2009 г., № 47, ст. 5709.
5. URL:// <http://www.kremlin.ru/transcripts/6693>

Акчурин Александр Ростамович – начальник юридического отдела аппарата Избирательной комиссии Республики Бурятия, член Избирательной комиссии Республики Бурятия с правом решающего голоса, кандидат юридических наук.

Akchurin Alexander Rostamovich – chief of juridical department, apparatus of Election commission of the Republic of Buryatia, member of Election commission with the right of decisive suffrage, candidate of law sciences.

УДК 342.552

© А.И. Цыреторов

Федеральные округа в системе территориального управления России

Статья посвящена изучению некоторых вопросов правовой регламентации статуса федеральных округов. Автором осуществлена попытка выяснить соответствие ныне практикуемого порядка учреждения подобных образований положениям Конституции РФ.

Ключевые слова: федеральный округ, полномочный представитель Президента, государственное управление.

А.И. Tsyretorov

Federal districts in the system of territorial administration of Russia

The article is devoted to studying of some issues of legal regulation of the status of federal districts. The author carries out the attempt to find out conformity of the order practiced nowadays in the establishment of similar formations to the statements of the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: federal district, the plenipotentiary of the President, state governance.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [2], институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации был преобразован в институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

В системе территориального управления России появился новый властный уровень. Учреждение института породило множество споров не только об относительной целесообразности его существования, но и легальности подобного рода правотворчества Президента РФ. Конституция РФ закрепляет полномочие Президента РФ по назначению и освобождению от должности полномочных представителей Президента Российской Федерации. Однако относительно того, в какие органы или территориальные образования могут назначаться Президентом полномочные представители, Конституция РФ указания не содержит, что наталкивает на мысль о дискреционности этого полномочия Президента, то есть оставленного законодателем на усмотрение Президента РФ.

Ст. 71 Конституции РФ установлено, что в ведении Российской Федерации, среди прочего, находятся: федеративное устройство, территория Российской Федерации и формирование федеральных органов государственной власти, а в соответствии с п. 1 ст. 76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Здесь необходимо вспомнить, что под федеративным устройством понимается способ территориаль-

ной организации федерации, определяющийся характером взаимоотношений субъектов федеративного государства с федеральными органами власти, а также субъектов между собой.

Очевидно, что с момента учреждения федеральных округов характер взаимоотношений между Российской Федерацией и субъектами изменился. Теперь при решении многих вопросов появился своеобразный посредник, который наделен соответствующими полномочиями в отношении органов государственной власти субъектов. Таким образом, учреждение федеральных округов и, в целом, их деятельность тесно затронули вопросы федеративного устройства России. Явным несоответствием является то, что полномочный представитель, являясь должностным лицом, чей статус и границы осуществления полномочий законодательно не определены, реализует свои властные полномочия в отношении государственных органов и должностных лиц, чей правовой статус нашел свое закрепление в законодательстве. Сказанное неминуемо подталкивает на мысль о том, что правовой статус федеральных округов должен являться предметом законодательного регулирования, но никак не результатом подзаконного нормотворчества Президента РФ.

Доминирующим мнением в науке конституционного права является рассмотрение учреждения федеральных округов и назначения в них полномочных представителей в качестве проявления так называемых «подразумеваемых» полномочий Президента РФ. В отношении «подразумеваемых» полномочий Президента РФ существуют следующие позиции: некоторые ученые в своих работах обосновывают или придерживаются мнения об их наличии у Президента [10], другие видят в их реализации различного рода нарушения норм Консти-

туции РФ [9], третьи – допускают их использование лишь в исключительных случаях [7].

В.Д. Зорькин в своей работе указывает, что Конституционный Суд РФ в своих решениях исходил из того, что активное нормотворчество Президента обусловлено неразвитостью законодательной системы России, оно присуще этапу переходного периода, имеет временный характер [6].

Прецедент, допустивший подобное нормотворчество, содержит в себе указание на то, что: поскольку, согласно Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В силу этого не противоречит Конституции Российской Федерации издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов [4].

Важно учесть, что решения Конституционного Суда РФ, как и любой иной прецедент, применимы лишь к тем делам, которые имеют схожие обстоятельства. При решении вопроса о допустимости применения такого подхода к системе федеральных округов, исследователи упускают из виду то, что Конституционный Суд РФ, указывая свою правовую позицию по проблеме, исходил из того, что спорный Указ Президента РФ [3] содержал в себе прямое указание на временность своего действия – сроком до принятия соответствующего федерального закона. Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» такого указания в себе не содержит, и это дает основание утверждать, что указанная позиция Конституционного Суда РФ к рассматриваемому вопросу неприменима, а, следовательно, учреждение федеральных округов не может рассматриваться в качестве результата реализации Президентом «скрытых» полномочий. В конечном счете мы можем говорить о том, что Президент РФ принятием рассматриваемого Указа вышел за пределы своих полномочий.

Ю.И. Скуратов считает, что фактическая, или действительная, конституция – это реально существующий конституционный строй, реальная организация, устройство государственной власти, реальные механизмы ее осуществления. Кон-

ституция же юридическая, или «писанная», – это принятый в установленном порядке документ, юридический акт. Основной вопрос для любого государства – обеспечение соответствия конституции фактической и юридической. Образование федеральных округов Ю.И. Скуратов рассматривает в качестве существенного изменения фактических конституционных отношений в России, не нашедших своего отражения в тексте Основного закона [8]. Действительно, образование федеральных округов внесло существенные изменения в области организации государственной власти. Полномочные представители Президента РФ фактически стали играть ключевую роль в решении широкого спектра вопросов в области организации государственной власти субъектов РФ, взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, наделены существенными кадровыми полномочиями, и поэтому в настоящее время можно обоснованно говорить об их существенной роли в рамках фактически существующего конституционного строя.

Считаем, что «писанная» Конституция должна максимально соответствовать реально существующему конституционному строю, реальной организации государственной власти. С этой позиции становится очевидной потребность в легализации системы федеральных округов, в рамках которых в настоящее время решаются важнейшие задачи развития современного российского государства.

Главным аргументом исследователей, придерживающихся мнения об отсутствии необходимости в законодательном урегулировании статуса федеральных округов, выступает то, что введение института полномочных представителей Президента в федеральных округах и самих федеральных округов, по их мнению, обусловлено необходимостью решения частных задач, ограниченных временем. Так, Н.М. Добрынин полагает, что введение института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, да, собственно, и самих федеральных округов как средства упрочения единых федеративных основ государства полезно в качестве меры временной и вряд ли следует связывать, как он считает, дальнейшее совершенствование федеративного устройства страны с системой федеральных округов [5].

В опровержение этого можно сказать следующее: время существования института полномочных представителей в федеральных округах составляет более 10 лет – промежуток времени, вполне сопо-

ставимый со временем действия Конституции РФ. Более того, последние законодательные решения [1] наглядно свидетельствуют, что происходит своеобразная «переориентация» полномочных представителей с решения одних задач на другие. Представляется, что «постановка» приоритетных задач на разных временных промежутках обусловлена текущими потребностями государства. Если на первоначальном этапе их деятельность, в основном, была направлена на обеспечение единого правового пространства, то в настоящее время приоритетным для них направлением является социально-экономическая сфера.

Проведенный анализ показал ущербность Указа Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» в качестве правовой основы существования системы федеральных округов. Полномочные представители Президента РФ, являясь одним из наиболее видных элементов «вертикали» власти, играя существенную роль в рамках фактически существующего конституционного строя, незаслуженно обойдены вниманием законодателя, и все вышесказанное склоняет весы в пользу необходимости законодательного урегулирования существующей системы федеральных округов, которая на фоне показанной недопустимости экстраполяции концепции «скрытых» полномочий Президента РФ к системе федеральных округов актуализируется в силу необходимости приведения ее в соответствие с Конституцией РФ.

Литература

1. Федеральный конституционный закон от 29.01.2010 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в ст. 6 и 11 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 5. Ст. 458.
2. Указ Президента РФ от 13.05.2000 г. № 849 (ред. от 19.01.2010) «О полномочном представителе

Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

3. Указ Президента РФ от 03.10.1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 24. Ст. 2598.

4. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом // Собрание законодательства РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

5. Добрынин Н.М. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М. 2004.

6. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI в. 2-е изд. М., 2008.

7. Конкина И.И. Новый механизм приведения к власти глав субъектов Российской Федерации: проблемы и сомнения // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С. 23-26.

8. Скуратов Ю.И. Развитие Конституции Российской Федерации 1993 г.: поправки в конституцию или конституционная реформа? // Российский юридический журнал. 2009. № 3. С. 40-47.

9. Черепанов В.А. Федеративная реформа в России. Монография. – М.: Социально-политическая мысль, 2007.

10. Черкасов К.В. Государственное управление на уровне федерального округа: административно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М. 2009.

Цыреторов Алексей Иванович – аспирант кафедры конституционного, административного и муниципального права Бурятского государственного университета.

Tsyretorov Alexey Ivanovich – postgraduate student, department of constitutional, administrative and municipal law, Buryat State University.

УДК 342.1 (510)

© В.А. Клиновский

Правовой статус языка в конституции и законах современного Китая

В статье «Правовой статус языка в конституции и законах современного Китая» рассматриваются основные принципы законодательного регулирования языковых отношений на территории КНР. Автор проводит анализ законодательных актов, содержащих соответствующие нормы, и пытается выявить наиболее важные проблемы, связанные с их применением.

Ключевые слова: правовой статус, КНР, Китай, конституция, конституционное право, язык, языковая политика, государственный язык, официальный язык.

The legal status of language in the constitution and laws of modern China

In the article «Legal Status of Language in The Constitution and Laws of Modern China» the basic principles of legal regulations in the field of language use in the People's Republic of China are considered. The author carries the analysis of laws that contain corresponding regulations and he tries to reveal the most common problems concerning their implementation.

Keywords: legal status, the PRC, China, constitution, constitutional law, language, language policy, state language, official language.

Законодательное регулирование статуса государственного языка считается достаточно новым явлением в юридической науке. Необходимость в этом возникла сравнительно недавно в связи с развитием международных отношений и локальными обострениями межнациональных конфликтов. Во второй половине XX в. почти все государства стали вводить в свои конституции положения, касающиеся официального языка. Это особенно актуально для тех стран, в которых проблема многонациональности обуславливает необходимость четкого регулирования языковых отношений, так как именно язык можно считать главным фактором культурной идентичности народов. Одно из таких государств – Китайская Народная Республика. В современном Китае регулирование языковых отношений осуществляется на основе конституции и ряда законов, прямо или косвенно затрагивающих вопросы, связанные с использованием различных языков на территории страны. Мы попытаемся проанализировать эти нормативно-правовые акты с целью выделить особенности регулирования языковых отношений в КНР.

Языковая политика китайского руководства имеет два основных направления – это регулирование статуса собственно китайского языка и языков малых народов Китая. Положения, касающиеся обоих вопросов, содержатся в Основном законе КНР, принятом в 1982 г. Сразу же следует указать на некоторые особенности положения государственного языка в Китае согласно конституции. Во-первых, в Основном законе КНР отсутствует статья, устанавливающая его. То есть юридически никакой язык в стране не является государственным [1, с. 1-4], что имеет под собой весьма определенные политические основания. В действительности, китайский язык – основное средство общения на территории всей страны. Именно на нем осуществляется теле- и радиовещание, это язык подавляющего большинства образовательных учреждений. Это дает основание

считать, что китайский язык де-факто является государственным языком КНР и официальным языком работы управленческих структур страны. Во-вторых, в конституции и в других законах Китая отсутствует как термин «государственный язык» (кит. 国语 *Гоюй*), так и формулировка «официальный язык» (кит. 官方语言 – *Гуаньфан юйянь*). Вместо них в конституции используется единственное определение «общеупотребительный» (кит. 通用 – *Тунъюн*). Данную особенность можно толковать по-разному. Наиболее вероятно то, что власти страны не хотят использовать словосочетание «государственный язык» из-за его явного национального содержания и стремятся как можно больше формализовать статус китайского языка, дабы он не воспринимался как фактор культурного доминирования ханьского этноса над другими народами страны, что тесно связано с задачами национальной политики Китая.

Ст. 4 конституции КНР содержит перешедшее в нее из прежних конституций положение о том, что «все народы обладают свободой использовать и развивать свои языки и письменность». Конституция 1982 г. также отличается от принимавшихся ранее конституций тем, что в ней впервые появляется статья, в которой устанавливается статус китайского языка (Всего в истории КНР было принято 4 конституции: в 1954, 1975, 1978 и 1982 гг.). Если раньше он был государственным языком по умолчанию, и это не требовало никаких дополнительных разъяснений в законодательстве, то с началом экономических и политических реформ в Китае возникла необходимость ускорить процесс перехода китайского языка в статус языка межнационального общения на территории всей страны. Естественным образом этот процесс протекал крайне медленно. В связи с этим в ст. 19 Конституции КНР было введено следующее положение: «Государство содействует распространению наречия путунхуа, являющегося общеупотребительным на территории всей страны». В данной формулировке имеют

большое значение два момента: 1. Под словами «государство содействует...» подразумевается возможность активного вмешательства властей в естественное развитие языковой ситуации. Экономическая необходимость заставляла руководство страны искать способы ускорения процесса создания универсального средства общения, равно доступного гражданам всей страны. В связи с этим, оно осуществляло постепенное искусственное внедрение китайского языка в различные сферы жизни во всех регионах. Отсюда следует то, что такая формулировка в отношении языковой политики вступает в определенное противоречие со ст. 4, заявляющей о свободе народов использовать собственные языки [2, с. 3-329].

2. Формулировка «распространение наречия путунхуа». Такая постановка языкового вопроса является для конституционного права весьма нетипичной и говорит о наличии в самом китайском языке большого количества внутренних проблем [5, с. 1-21]. Путунхуа (в дословном переводе «обычный язык») – это искусственно созданный на основе пекинского диалекта разговорный язык, являющийся официальным для органов власти, средств массовой информации, образовательных и иных общественных учреждений. То есть, в качестве общеупотребительного в стране используется даже не язык, а диалект. Этот факт дополнительно закреплен в «Законе КНР об общеупотребительном языке и письменности» [2, с. 3-329]. Сегодня именно путунхуа постепенно вытесняет в различных регионах местные диалекты китайского языка, которые, в отличие от языков национальных меньшинств, и это парадоксально, не охраняются государством. В перспективе это может привести к утрате многих реликтовых говоров.

Что касается собственно «Закон КНР об общеупотребительном языке и письменности» [2, с. 3-329], этот нормативно-правовой акт вступил в силу в 2000 г. Он состоит из 28 ст. и делится на четыре главы («Общие положения», «Использование общеупотребительного языка и письменности», «Управление и контроль», «Приложение»). Ст. 2 и 3 в целом повторяют содержание норм о статусе языка, прописанных в конституции, но несколько расширяют его. К положению о том, что «государство содействует распространению наречия путунхуа» добавляется: «Государство содействует распространению унифицированной письменности, под которой понимаются современные упрощенные иероглифы, перечень кото-

рых одобрен Госсоветом КНР».

Ст. 4 данного закона обязывает органы местного самоуправления принимать меры по распространению путунхуа в регионах. Это опять же является свидетельством вмешательства властей в развитие национальных языков этнических меньшинств и притеснения местных диалектов. Данная норма имеет некий противовес в рамках этого же закона. Ст. 16 устанавливает сферу возможного применения диалектов китайского языка. Они могут использоваться: «работниками государственных структур в случае необходимости для исполнения своих обязанностей; в теле- и радиовещании, в случае, если такая мера одобрена министерством теле-радиовещания или региональным департаментом по теле-радиовещанию; в произведениях театрального и киноискусства в случае необходимости; в книгоиздании, образовании и научных исследованиях в случае реальной необходимости». Здесь практически во всех пунктах ключевой является формулировка «в случае необходимости». При этом пределы этой необходимости не оговариваются. Но если для диалектов китайского языка сфера возможного употребления хоть как-то определена, то условия использования языков национальных меньшинств в законе не описываются. О них говорится лишь в ст. 8, которая дублирует положение конституции о свободе использования этих языков их носителями, добавляя, что сфера использования «устанавливается конституцией, законом о национальной районной автономии и иными законами».

Упомянутый «Закон КНР о национальной районной автономии» является достаточно комплексным нормативно-правовым актом. В нем приведены регулятивные нормы из самых разных сфер общественной жизни. В частности, языковые отношения описаны в нем достаточно подробно [3, с. 1-63]. Ст. 10 данного закона повторяет положение конституции о правах малых народов на свой национальный язык, но в иной формулировке: «Органы местного самоуправления национальных районных автономий гарантируют свободу малых народов на использование и развитие своего языка». Ст. 21 дает указания по использованию национальных языков в работе органов власти на местах: «Органы местного самоуправления национальных районных автономий при исполнении своих обязанностей, согласно нормативным актам местного значения, пользуются одним или несколькими языками или письменными системами, распространенными в данном регионе. При использова-

нии нескольких языков или видов письма, распространенных в регионе, допустимо использование языка народности, осуществляющей районную автономию в регионе в качестве основного». Из последнего пункта можно сделать вывод, что языки малых народов занимают в Китае не совсем равное положение. Статус языка народности, являющейся титульной нацией в той или иной автономии, например, тибетцы в Тибетском автономном районе, на территории этого административного образования будет выше статуса языков других коренных народов региона. В том же Тибете – это монпо, лоба и другие этнические группы.

Ст. 47 устанавливает правило, согласно которому «народный суд и народная прокуратура района национальной автономии должны расследовать и вести дела на общепотребительном языке данного региона, по возможности принимая на работу сотрудников, владеющих языками малых народов данного региона. Лицам, участвующим в процессах, которые не владеют этими языками, предоставляется переводчик» [3. с.1-64].

Наконец, ст. 49 затрагивает вопрос об обучении кадров национальным языкам. «Органы местного самоуправления национальных районных автономий поощряют изучение языков Китая представителями различных национальностей. Этнические ханьцы должны изучать языки малых народов региона. В свою очередь, представители малых народов, наряду с использованием национального языка и письменности, обязаны изучать общепотребительное наречие путунхуа и стандартизированное иероглифическое письмо».

Приведенные выше ст. «Закона о национальной районной автономии» довольно исчерпывающе определяют сферу применения языков малочисленных народностей. Единственное, что не упомянуто в данном законе – место языков малых народов в сфере образования. Однако об этом говорится в «Законе КНР об образовании». Ст. 12 этого документа содержит следующее положение: «Китайский язык и письменность являются базовыми для школ и других образовательных учреждений. Школы и другие образовательные учреждения, обучающие преимущественно представителей малых народов, могут вести обучение на языке определенной народности или языках конкретного региона» [4. с. 3-296].

Статус языков малых народов КНР косвенно затрагивается и в других законодательных актах. Упоминает об этом, в том числе, «Закон КНР об авторских правах». Пункт 11 ст. 22 этого закона,

к примеру, разрешает перевод любого письменного произведения с китайского языка на языки национальных меньшинств КНР и их издание без формального разрешения автора при условии, что автор является гражданином Китая, либо юридическим лицом, зарегистрированным в КНР, и перевод будет издан на территории страны. В целом, можно заключить, что законодательство достаточно детально описывает в отдельных нормативно-правовых актах положение языков малочисленных народностей Китая.

Таким образом, можно выделить следующие особенности законодательства КНР о статусе языка: формальное отсутствие государственного языка в КНР; отсутствие понятия «государственного» и «официального» языка в конституции и других законах; выдвижение в качестве общепотребительного не собственно языка, а одного из диалектов. В качестве обобщения можно привести цитату из ст. 5 «Закона КНР об общепотребительном языке и письменности», по сути, раскрывающую наиболее общие цели языковой политики Китая: «Использование общепотребительного языка и письменности должно служить делу охраны государственного суверенитета и национального достоинства; должно способствовать консолидации государства и единению народов, развитию материальной и духовной социалистической культуры». Китайское руководство глубоко осознает огромную важность законодательного регулирования языковых отношений в процессе осуществления национальной политики государства, что становится понятным, если кратко проследить историю формирования законодательной базы КНР по этому вопросу.

Литература

1. 中华人民共和国宪法 (1982)/ 法律法规全书. 宪法类. – 北京, 2010.
2. 中华人民共和国国家通用语言文字法/法律法规全书. 行政法类. – 北京, 2010.
3. 中华人民共和国国家通用语言文字法/法律法规全书. 行政法类. – 北京, 2010. 3-329页
4. 中华人民共和国国家通用语言文字法/法律法规全书. 行政法类. – 北京, 2010.
5. Bradley D. Language policy and language endangerment in China // International Journal of the Sociology of Language, 173. – 2005, pp. 1-21.

Клиновский Владимир Александрович – аспирант кафедры Истории, археологии и этнографии Бурятского государственного университета.

Klinovsky Vladimir Aleksandrovich – postgraduate student, department of history, archeology and ethnography, Buryat State University.

ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

УДК 347.77.01

© Хэ Жань

Исследования по вопросу соблюдения права интеллектуальной собственности в Китае

Статья посвящена развитию охраны права интеллектуальной собственности в Китае. Автором выявлены недостатки действующей системы охраны права интеллектуальной собственности, предложен комплексный подход к совершенствованию законодательства Китая в данной области.

Ключевые слова: интеллектуальная собственность, право интеллектуальной собственности, защита, охрана, патент.

He Zhan

Studies on the issue of the observance of intellectual property rights in China

The article is devoted to the development of protection of intellectual property right in China. The author has revealed lacks of the current system of protection of intellectual property right, the complex approach to perfection of the legislation of China in this field has been proposed.

Keywords: intellectual property, intellectual property right, defense, protection, patent.

Постановка проблемы. В Китае защиту по правам интеллектуальной собственности осуществляют правоохранительный и судебный механизмы («два способа координационной работы»), что является главной особенностью китайской правовой системы. Поскольку интеллектуальная собственность относится к частному праву и является неотъемлемой частью гражданского права, то спор об интеллектуальной собственности также является гражданским спором. С точки зрения юриспруденции, правовая поддержка должна быть обеспечена судебной системой, с другой стороны, некоторые нарушения прав интеллектуальной собственности не только причиняют ущерб правам и интересам частного лица, но и нарушают нормальный общественный порядок, наносят вред государственным и общественным интересам, где общественное участие в защите прав интеллектуальной собственности также имеет важное значение. В вопросе об интеллектуальной собственности в сочетании с особыми преимуществами административного права применения закона, правоохранительный и судебный координационный механизмы окончательно принимают решение об интеллектуальной собственности на основе существующей правовой базы, включая правила, основанные на ВТО/ТРИПС, а также в соответствии с национальными нормами Китая.

Однако в китайской юриспруденции основная часть правового статуса соблюдения прав интеллектуальной собственности все еще остается спорной. В процессе реформ в системе государственной политики и преобразовании правительственных

функций возникают затруднения в соблюдении права интеллектуальной собственности. В Китае на современном этапе соблюдение интеллектуальных прав главным образом должно быть усилено, т.к. в отдельных случаях в отношениях между правоохранительной и судебной системой уже долгое время не удается достичь консенсуса. Термин «интеллектуальная собственность» в стране впервые был использован в 1972 г. В 1980 г. было организовано Патентное ведомство. В 2001 г. Китай вошел во Всемирную торговую организацию. Лидеры ЦК КПК и Госсовета Китая на сессиях подчеркнули необходимость обеспечения соблюдения права интеллектуальной собственности. В 2006 г. Генеральный секретарь ЦК КПК Ху Цзиньтао на 31-м коллективном обучении Политбюро ЦК КПК подчеркнул: «Необходимо усилить соблюдение права интеллектуальной собственности, чтобы эффективно пресекать незаконные и преступные действия в области интеллектуальной собственности. На этом этапе государственная политическая платформа демонстрирует тенденцию усиления соблюдения права интеллектуальной собственности». Однако в 2008 г. был опубликован «План национальной стратегии в области интеллектуальной собственности» с четким определением усиленного построения судебной защиты и правоохранительной системы, где ведущую роль занимает судебная защита интеллектуальной собственности. Из этого следует, что ведущее положение занимает судебная защита интеллектуальной собственности, а правовой статус соблюдения прав интеллектуальной собственности должен быть закреплен нормативно.

Неоднозначность национальной политической платформы приводит к проблеме правоприменительной практики по отношению к интеллектуальной собственности. Наблюдается дисбаланс представлений о механизме соблюдения прав интеллектуальной собственности в различных районах, например, некоторые организации созданы на уровне бюро и на уровне отделов. Данная ситуация стала прямым следствием реального недостатка законодательства по вопросу об интеллектуальной собственности. После того, как Китай вошел в ВТО и подписал соглашение ТРИПС, появились еще более высокие требования по разработке законов об интеллектуальной собственности. Необходимо разработать соответствующие процедуры и четкие установки для гарантированного осуществления работы.

В юрисдикции защиты интеллектуальной собственности имеются проблемы, связанные с выгодой и ограничениями. Один из способов защиты – пресекать отраслевые и местные интересы, вести борьбу с коррупцией, искоренять местничество, следовать установкам:

1. Введение правового статуса защиты интеллектуальной собственности в Китае. Соблюдение прав интеллектуальной собственности является неперенным условием общеполитической, социальной обстановки, режима нашей страны, применение в системе защиты интеллектуальной собственности Китая административной и судебной защиты. Поскольку это «двухколейная система», правовая охрана интеллектуальной собственности по отношению к защите интеллектуальной собственности играет ключевую роль.

В настоящее время в КНР не обнародованы стандарты принятия решений для сотрудников административных правоохранительных органов в отношении нарушений патентного права. Сотрудники всей системы ведомств по защите имущественного и интеллектуального права в ходе принятия решений в отношении патентных правонарушений действуют в соответствии с положениями судебной системы, главным образом «Верховный суд проводит патентное разбирательство, используя ряд положений, применимых к юридическим вопросам», «Верховный суд рассматривает дела о нарушении патентных прав, «Верховный народный суд г. Пекина по вопросам о нарушении патента (ознакомительная версия)». Однако сотрудники правоохранительных органов должны владеть правовыми знаниями очень хорошо, и эти установки должны последовательно ис-

пользоваться, а не вовсе как «истина в последней инстанции». Иными словами, система бюро интеллектуальной собственности вовсе не строгая и формальная, ее можно привести в соответствие с всекитайской унификацией стандарта принятия решений по нарушению патента.

2. Конфликт правовой юрисдикции между судебной и правоохранительной системой в области интеллектуальной собственности. В деле о нарушении интеллектуальной собственности параллельно в системе юрисдикции, возможно, главной проблемой станет прохождение административных процедур между различными административными организациями. В случае административного дела наказание представляет собой штраф и конфискацию имущества, причем возмещение ущерба потерпевшей стороне не предполагается. По судебному решению на нарушителя не налагают штраф и конфискацию, но потерпевшей стороне выплачивается денежная компенсация за причиненный ущерб.

3. Согласование прав интеллектуальной собственности. Защита прав интеллектуальной собственности между ведомствами правоохранительных органов, а также взаимное согласование эксплицитного права интеллектуальной собственности между правоохранительными и судебными органами представляет собой серию программ. В то же время в рамках этой программы существуют различные системы оказания материальной помощи. Хотя соответствующие установленные программы, касающиеся законов и правил в Китае по исполнению прав интеллектуальной собственности согласованы, тем не менее, корреляция недостатков в положении, а равно и появление новых вопросов, приводит ко многим неопределенностям, которые в дальнейшем необходимо уточнить.

В целом препятствия существуют не только между правоохранительными и судебными органами, но и среди различных правоохранительных структур, где есть деление по вертикали и горизонтали, и их действия не согласованы. Например, после присоединения в 2007 г. к промышленно-коммерческой организации, было исследовано более 193 332 дел по нарушению торговых марок, среди которых 28 041 дело о нарушениях зарубежных товарных знаков. В итоге в судебном порядке было возбуждено более 774 уголовных дел по подозрению в совершении преступлений.

В настоящее время большинство провинциаль-

ных бюро имеют специальные правоохранительные органы с функцией защиты интеллектуальной собственности с тремя и более сотрудниками в своем штате. Лишь в отдаленных и экономически слабо развитых районах, таких как Тибет, Цинхай, Шаньси, нет органов защиты интеллектуальной собственности. В некоторых районах созданы передовые организации по соблюдению закона об интеллектуальной собственности, так, например, в провинции Шаньдун создан отряд соблюдения закона о патенте. В 17 городах созданы правоохранительные органы и отряды соблюдения закона о патенте.

Самые мощные правоохранительные органы с бюро по соблюдению прав интеллектуальной собственности находятся в провинциальных городах Гуанчжоу и Ухань, где были созданы специальные отряды. Также есть сотрудники, занимающиеся вопросами охраны интеллектуальной собственности. В бюро первой категории входит большинство городов, где они закреплены в местных научных организациях. Бюро второй категории есть только в некоторых городах, они принадлежат самостоятельным организациям с независимым персоналом и финансированием. Например, из 17 округов провинции Шаньдун 14 округов создали независимые бюро по защите интеллектуальной собственности, где непосредственные организации и учреждения непосредственно подчиняются правительству. В качестве примера в Чанше, Гуйян, Ланьчжоу а также в некоторых провинциальных центрах созданы независимые бюро по защите интеллектуальной собственности. В округах с бюро первого класса самые мощные отделы по защите интеллектуальной собственности есть в городах Сучжоу и Дэян. Эти два города принадлежат государственным ведомствам по защите интеллектуальной собственности и входят в правительственный эшелон. В целом всекитайская система бюро по защите интеллектуальной собственности правоохранительной структуры ослаблена, нехватка сотрудников, недостаточная подготовка – все это отрицательно влияет на соблюдение прав о патенте.

Тенденция к ослаблению соблюдения прав интеллектуальной собственности. Согласно теории административного права, положения закона об интеллектуальной собственности должны быть четко выражены – «закон не может применяться без культуры». В итоге за время развития закона об ИС его изменение привело к тенденции ослабления правоохранительной структуры. В данной

статье представлены три примера исправления «Закона о патенте»:

А. Меры по урегулированию споров, связанных с нарушением патентных прав, имеют тенденцию к ослаблению. Так, «Закон о патенте» 1984, 1992 гг. предусматривал механизм, заставляющий нарушителя возместить убытки. Однако уже в 2000, 2008 гг. был установлен порядок ходатайства с указанием размера компенсаций для урегулирования спора.

Б. В правоохранительных органах постепенно усиливаются полномочия по обнаружению поддельных патентов. «Закон о патенте» 1984 г. предоставил правоохранительным органам право решать споры о патенте, т.е. правоохранительные органы вправе подтвердить акт подделки патента и обязать нарушителя выплатить штраф. В 1992 г. в закон внесли поправку о дополнительных штрафных санкциях за подделку патента. В 2000 г. были усилены мероприятия по обнаружению фальшивых патентов, а также установлена сумма административного штрафа.

В. В местных структурах управления патентами идет сложный процесс. В 1984, 1992 гг. в «Законе о патентах» было введено «Патентное ведомство», однако в 2000, 2008 гг. в том же законе установлен «Отдел по работе с патентами». В настоящее время большинство провинциальных бюро интеллектуальной собственности по-прежнему прикреплены к провинциальным департаментам по науке и технике. Лишь в Пекине, Шанхае, Гуандуне, Сычуане, Хунане и ряде других провинций бюро интеллектуальной собственности находятся непосредственно под руководством муниципальных и правительственных учреждений.

4. Все меньше становится прецедентов подделки патентов. Так, в 2008 г. спад был на 10%, в 2009 г. – на 12,42%. Причиной тому, с одной стороны, является то, что с фальшивыми патентами борются много лет, а с другой стороны, подделка патентов не приносит существенной экономической выгоды.

Контрмеры по соблюдению прав интеллектуальной собственности:

А. Создание и совершенствование правовой системы интеллектуальной собственности. В-первых, досконально проработать закон об интеллектуальной ответственности для разработки кодекса интеллектуальной ответственности. Обратит пристальное внимание на исследования и развитие законодательства в области интеллекту-

альной собственности. Необходимо обнародовать «Основной закон об интеллектуальной собственности», «Закон об антимонопольной политике», «Закон о патенте на изобретения», соответствующие законы, правила и т.д. Исправить существующий закон об интеллектуальной собственности, который не соответствует современной действительности о защите интересов отечественных потребителей и предприятий. Во-вторых, активно участвовать в международном нормотворчестве. Кроме того, Китай как развивающаяся страна, выполняя требования стандарта программы ТРИПС, должен усилить собственную защиту интеллектуальной собственности. В-третьих, усиление и совершенствование законодательного механизма соблюдения прав и юрисдикции интеллектуальной собственности, усиление инструментов правоприменения, строгого исполнения правовых процедур, значительное повышение уровня защиты и эффективности права интеллектуальной собственности.

Б. Совершенствование механизма согласования вопросов по охране. Создание координационного механизма по охране интеллектуальной собственности как внутри страны, так и за ее пределами должно улучшить общую способность закона защитить интеллектуальную собственность. Во-первых, необходимо усилить авторитет и эффективность координационного аппарата по защите интеллектуальной собственности, среди них решение несогласованных вопросов в управлении интеллектуальной собственностью по делению на вертикальные и горизонтальные связи и делению на отделы; исследование и разработка генеральной стратегии, политики и ответных мероприятий в области интеллектуальной собственности; координация отношений между различными отделами и передача информации между ними; контроль и проверка по реализации политических мер. Во-вторых, управление промышленной собственностью реализуется Управлением по лицензиям и правоохранительными органами. Также, опираясь на международный опыт, направленный на защиту интеллектуальной собственности, с помощью патента товарного знака создать патентное экспертное и регистрационное централизованное управление по регистрации товарных зна-

ков. Создать две различные системы – обзорное уполномоченное ведомство и правоохранительные органы. В-третьих, усиленный механизм раннего предупреждения защиты интеллектуальной собственности. В рамках защиты интеллектуальной собственности создать «горячую линию», для того чтобы предприятия и потребители могли обсудить возникающие проблемы. Укреплять отношения между отраслевыми ассоциациями и предприятиями, создать координационный центр для раннего предупреждения защиты интеллектуальной собственности, поручить соответствующим структурам нести ответственность по возникающим международным спорам об интеллектуальной собственности, усилить защиту отечественных потребителей и предприятий.

Б. Совершенствование культуры создания системы интеллектуальной собственности. Опыт и культурное развитие идеи интеллектуальной собственности западных стран намного богаче, чем в Китае. Начиная с периода политики реформ и открытости, Китай энергично развивается в экономической, информационной области, а также в области распределения ресурсов, вбирает от западной культуры много нового, в том числе и культуру интеллектуальной собственности. Например, интерес вызывает одна из теорий западного пути развития по образцу Дэн Чжилая «Западная парадигма современности», где в процессе теории и практики выявились структурные недостатки системы. Столкнувшись с такими трудностями, мы должны сознательно взрастить и привить народу культуру (важным здесь является понятие культуры), национальную культуру интеллектуальной собственности, воспитать уважение к интеллектуальной собственности и ее охране, бороться с преступлениями против интеллектуальной собственности с целью построения гармоничного социалистического общества на основе закона.

Хэ Жань – декан Юридического института Чанчуньского политехнического университета, профессор.

He Zhan – dean of the Law Institute, Chanchun Polytechnical University, professor.

УДК 349.23/24

© Лян Минь Янь

О дискриминации при приеме на работу в КНР и мерах по ее устранению

Статья посвящена дискриминации при приеме на работу в КНР по полу, возрасту, образованию, опыту работы, состоянию здоровья; несовершенству действующего трудового законодательства в этой области. Изложено мнение автора по вопросам принятия необходимых правовых мер по устранению существующих недостатков.

Ключевые слова: трудовое законодательство КНР, прием на работу, дискриминация, Конституция, закон о труде КНР.

Lyan Min Yan

Employment discrimination and the measures of its elimination in the Chinese People's Republic

The article is devoted to employment discrimination depending on sex, age, education, experience, state of health, to imperfection of labor legislation in decision questions and legal measures of antidiscrimination in Chinese People's Republic.

Keywords: labor legislation in Chinese People's Republic, employment, discrimination, Constitution, labor law in the Chinese People's Republic.

Большая численность населения и рыночная экономика в Китае стали объективной причиной проблем при устройстве на работу. За период реформы в стране экономика бурно развивалась, появилось много рабочих мест; с другой стороны, при активном внедрении современных технологий и модернизации производства потребность в рабочей силе резко снизилась, соответственно, увеличилась безработица. Можно с уверенностью сказать, что в Китае появилась диспропорция соотношения спроса и предложения на рынке рабочих мест. Безработица в 2003 г. превысила 4%, а в будущем, через 20 лет, рабочей силы и сельскохозяйственных тружеников в Китае будет на 20 млн больше. Поэтому предприятия при найме работников часто предлагают разные условия желающему устроиться к ним. Существуют основные виды дискриминации:

1. Дискриминация по полу. В первую очередь на службу принимают мужчин, иногда открыто объявляют, что нужны только мужчины.

2. Дискриминация по возрасту. 35 лет – предельный возраст для женщин; женщинам старше 35 лет уже трудно найти себе нормальную работу. Поэтому в Китае работающие женщины в возрасте 40 лет и мужчины в возрасте 50 лет – это редкое явление [1].

3. Дискриминация по образованию. Во всех организациях требуются работники с высшим образованием. В некоторых организациях принимают новых сотрудников, которые имеют ученую степень доктора наук.

4. Дискриминация по внешности. От женщин требуется не только высшее образование, но и

красивая внешность, хорошая фигура и добрый характер. Еще одно условие приема на работу: высокий рост, даже если эта работа не связана с ростом.

5. Дискриминация по месту проживания. Особое предпочтение дается тому, кто проживает в определенном городе, например, в 2003 г. бюро по подбору кадров г. Гуанчжоу опубликовало решение о преимуществе для приема на работу только выпускников и жителей г. Гуанчжоу [2].

6. Дискриминация по опыту работы. Предъявляется большое требование к наличию опыта работы. Льготы при приеме на работу имеют члены КПК и руководители студенческих общественных организаций.

7. Дискриминация по состоянию здоровья. Тем, у кого есть вирус второй группы по болезни печени, трудно устроиться в Китае на любую работу [3].

Таковы основные виды дискриминации при устройстве на работу в Китае. Причина этого заключается в несовершенстве законов о труде и занятости.

В настоящее время в Китае нет специального закона против дискриминации при устройстве на работу и занятости, есть только некоторые статьи в Конституции и в других правовых актах о равноправии граждан. В ст. 33 Конституции КНР 1982 г. установлено: «Все граждане КНР перед законом равноправны», а в стр. 42 закреплено: «У граждан КНР есть право и обязанность на труд». Значит, равноправие при устройстве на работу законодательно закреплено в этих статьях.

Ст. 3 Закона о труде КНР гласит: «Трудящиеся пользуются равным правом при устройстве на работу и выборе профессии; правом оплаты по труду; правом на отдых; правом на обеспечение охраны безопасности и гигиены труда». В ст. 12 подчеркивается, что «при приеме трудящихся на работу не допускается дискриминация из-за различий по национальности, расе, полу, религиозным верованиям», в ст. 46 установлено: «При распределении заработной платы следует руководствоваться принципом распределения по труду, осуществлять равную оплату за равный труд».

В Законах об обеспечении прав инвалидов и женщин тоже есть положения о равноправии при занятости и запрещении дискриминации. Кроме того, в административных актах и актах других отраслей права, в муниципальных актах и в иных правовых документах тоже установлены положения о равноправии при приеме на работу.

Китаем подписаны различные международные договоры: в 1980 г. подписан договор о ликвидации разной формы дискриминации по отношению к женщине, в 1981 г. – о ликвидации дискриминации по национальным признакам, в 1990 г. – об одинаковых зарплатах за равный труд, в 2005 г. – об упразднении дискриминации при приеме на работу по признакам профессии.

Хотя в Китае уже создали правовую систему об обеспечении равноправия при приеме на работу и занятости, эти нормативные акты на практике плохо реализуются и принимаются недостаточные конкретные меры для их исполнения.

30 августа 2007 г. был опубликован новый закон: Закон о содействии трудоустройству в КНР, вступивший в силу с 1 января 2008 г. Этот закон имеет 9 глав, 69 ст. В ст. 3 установлена обязанность правительства, предприятий и агентств обеспечить равноправие граждан при устройстве на работу и занятости, ликвидации дискриминации. Если при устройстве гражданина на работу будет иметь место дискриминация, он вправе обратиться в суд, который может взыскать с предприятия компенсацию в пользу гражданина. Но этот закон содержит следующие недостатки:

1. Цель этого закона – установить обязанность правительства в содействии трудоустройству, значит, предприятие не является субъектом обязательства.

2. В этом законе нет понятия о дискриминации, четкого ее определения. Не установлены причины, не определены обязанности по доказыванию и сроку исковой давности.

3. В этом законе в ст. с 26 по 31 установлен запрет дискриминации при устройстве на работу для женщин, инвалидов, крестьян, а также для тех, у кого имеется заболевание. Однако в этих нормах перечислены не все виды дискриминации.

4. В ст. 85 Закона о труде КНР установлено:

«Органы трудовой администрации различных ступеней от уездной и выше осуществляют в соответствии с законом контроль и инспекцию положения с исполнением нанимателями законов и подзаконных актов по труду; при выявлении действий, нарушающих законы и подзаконные акты по труду, они имеют право приостанавливать эти действия и обязать их исправить». Но в этом законе не закреплены правила осуществления контроля по фактам дискриминации.

5. В Китае нет конституционного суда, нет комиссии по правам человека, как в России, поэтому граждане не уверены, что их права могут быть защищены, им некуда пожаловаться.

С учетом изложенных выше положений считаю, что для решения этих проблем необходимо создать в стране больше рабочих мест, т.к. дискриминация существует от недостатка рабочих мест. Закон о содействии трудоустройству КНР закрепил обширный перечень мер для того, чтобы люди имели любые возможности работать, зарабатывать и кормить себя и свою семью. Например, в гл. 2 названного Закона предусмотрены различные меры по увеличению количества рабочих мест. Для тех предприятий, которые наняли безработных или инвалидов, предусмотрено предоставление льгот по налогам и предоставление кредитов. Необходимо создать специальный фонд по подготовке и повышению квалификации граждан. Кроме того, в разных вузах созданы центры занятости для устройства новых выпускников. Функции этого центра таковы: изучить рынок рабочей силы, публиковать информацию, устраивать выставки для предприятий и студентов. При обучении студентов в целях успешной сдачи различных экзаменов для устройства на работу необходимо со дня их поступления на учебу начинать помогать им узнать профессию, ее перспективы; помочь стать специалистом, овладевшим смежными знаниями и иностранным языком, чтобы выпускники были конкурентноспособными.

Необходимо совершенствовать правовую систему. Во-первых, подготовить и принять новый закон противодействия дискриминации трудо-

устройства и занятости. В этом законе должны содержаться положения, разработанные в соответствии с международным правом и опытом других стран, в частности РФ.

Понятие дискриминации: под дискриминацией в международном праве понимаются всякие различия, исключения или предпочтения, основанные на признаках расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, национальной принадлежности, социального происхождения и имеющие своим результатом ликвидацию, нарушение равенства и возможностей в области труда и занятий.

В ч. 2 ст. 3 Трудового кодекса Российской Федерации установлен запрет на дискриминацию в сфере труда, согласно которому никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или в получении какого-либо преимущества независимо от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника.

Таким образом, наличие при приеме на работу ограничений по требованиям к возрасту или полу, обоснованных деловыми качествами работника, не является дискриминацией. Трудовой кодекс Российской Федерации специально предусматривает исключения из вышесказанного, т.е. определяет то, что не является дискриминацией. Согласно ч. 3 ст. 3 Трудового кодекса РФ, не являются дискриминацией установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничение прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом, либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите [4]. Я считаю, что нам необходимо перенять опыт России, изучить конкретное положение в Китае, определить понятие дискриминации в соответствии с международными нормами.

Виды дискриминации: перечислить виды дискриминации, нормы их определения, причины для возмещения.

Обязанность доказывания и компенсации: во-первых, необходимо установить реальные принципы доказывания. Например, в Венгрии истец обязан доказать существование факта дискри-

минации, а ответчик должен доказать, что нет такого явления, или у него есть реальные причины. Во-вторых, надо четко установить срок исковой давности. Если обратиться в арбитражный комитет – срок 60 дней, если в суд – срок 1 г. Компенсация должна быть материальной и моральной. Материальная компенсация может состоять из зарплаты за несколько месяцев или зарплат до двух лет. Моральная компенсация может составить определенную сумму денег.

Контроль и инспекция: надо, чтобы дискриминация тоже стала подконтрольной сферой органов трудовой администрации народных правительств. Изучить опыт США в создании комитета по равноправию, трудоустройству и занятости. Надо конкретно изучить функции этого комитета, его организацию и процесс работы, как этот комитет помогает гражданину трудоустроиться на работу, необходимо создать режим контроля на рынке рабочей силы, изучить состав, уровень зарплаты, специальности рабочих, сделать анализ по изменению рынка труда, вовремя отмечать возникающие проблемы и решать их.

В-третьих, улучшить правовую помощь. В Китае при обращении в суд необходимо нанять адвоката. Если гражданин бедный и у него нет денег нанять адвоката, то государство должно помочь гражданину организовать бесплатную правовую помощь по следующим делам: по просьбе гражданина необходимо давать компенсацию от государства, оказывать помощь по социальному страхованию или минимальному жизненному обеспечению, удовлетворять просьбы о материальной помощи для бедных, вовремя платить зарплату, помогать семьям погибших за общественные интересы или от аварии на дорогах, и спасать от насилия в семье, оказывать помощь тому, кого будут судить по уголовному делу. Все знают, что дискриминация имеет место в отношении тех, у кого нет работы или кто относится по своему положению к низшим слоям общества, в отношении кого нарушается равенство в правах. Необходимо дать таким гражданам возможность обжаловать нарушение их прав, оказать им бесплатную правовую помощь.

В-четвертых, необходимо создать Конституционный суд в Китае, для того чтобы, с одной стороны, контролировать соответствие законов, актов, приказов и других правовых документов Конституции, с другой стороны, защищать права человека. В настоящее время в Китае действует Всекитайское собрание народных пред-

ставителей и как законодательный орган, и как Контрольный орган государства. Права человека не могут быть полностью осуществлены, если при их нарушении они не могут быть должным образом защищены, и отсутствуют соответствующие органы, в которых можно обжаловать нарушение прав. В Китае строят правовое государство, ликвидация дискриминации при устройстве на работу и занятости – путь к осуществлению равноправия прав человека в сфере труда и первый шаг к социалистическому правовому государству.

УДК 347.440.5

© Т.Ф. Мадагаева

Правовой режим срочных сделок, совершаемых на финансовых рынках

В статье изложены предложения по установлению специального правового режима срочных сделок, совершаемых на финансовых рынках (производных финансовых инструментов, деривативов).

Ключевые слова: срочная сделка, производный финансовый инструмент, дериватив, рискованный договор, финансовый рынок.

T.F. Madagaeva

Legal regime of urgent transactions at financial markets

The paper has outlined the proposals to establish a special legal regime for urgent transactions performed at the financial markets (derivative financial tools, derivatives).

Keywords: urgent transactions, derivative financial tool, derivative, venture contract, financial market.

На сегодняшний день сделки, совершаемые на биржевых и внебиржевых торгах, выступают объек-

том пристального внимания со стороны как законодателя, так и ученых. Объединяющим началом биржевого и внебиржевого рынков является то, что на них совершаются одинаковые по существу сделки. В основном заключаются так называемые срочные сделки, особенностью которых является отложенный срок исполнения. Стороны оговаривают предмет сделки (товар), его стоимость на определенную дату или через указанный в договоре срок, а фактическое исполнение осуществляется через некоторое время. В качестве товара по срочной сделке могут выступать как различное имущество (например, ценные бумаги, валюта), так и неимущественные ценности (например, биржевые или погодные индексы).

В экономической литературе объекты срочного рынка называются производными финансовыми инструментами или деривативами, под которыми понимают финансовые инструменты, их ценность проистекает из колебания цен на соответствующие активы (underlying asset) [1]. Подобная терминология воспринята и юристами. В то же время в юридической литературе и судебно-арбитражной практике сложилось мнени-

Литература

1. Газета «Южные города» от 28 октября 2003 г.
2. Бюллетень НП «Юристы за трудовые права», 2007, № 36.

Лян Минь Янь – доктор юридических наук, доцент юридического института Чанчуньского политехнического Университета КНР.

Luan Min Yan – doctor of law sciences, associate professor, the Law Institute, Chanchun Polytechnical University, the Chinese People's Republic.

е, что срочные сделки, заключаемые на финансовых рынках (например, расчетные форвардные контракты, опционы), являются по своей природе рискованными договорами в силу присущего им особого риска [2].

Современное состояние мирового и российского финансовых рынков выдвигает на первый план вопрос о влиянии риска на стабильность гражданского оборота и микро-, макроэкономики в целом. Анализ литературы свидетельствует, что возникновение рынка срочных сделок производных финансовых инструментов было связано с поиском инструментов, позволяющих не только увеличить прибыльность бизнеса, но и минимизировать различные риски. Однако по мере развития деривативов возник парадокс: рынок, созданный для минимизации рисков, при увеличении объема проводимых на нем операций, сам становится высокорисковым, а операции, совершаемые на нем, имеют высокую степень риска [3].

Действительно, деривативы являются достаточно сложными по своей природе финансовыми инструментами, что ведет к возникновению опасности увеличения системного риска. Как отмеча-

ет Г. Райнер, «системный риск, присущий сегодня международной финансовой системе, значительно вырос за последние годы... Еще в 1993 г. Бундесбанк пришел к выводу, что большой объем сделок с деривативами вызывает определенную тревогу. Все большее использование деривативных инструментов при реализации финансовых стратегий, которые затрагивают разнообразные рыночные сегменты, усилило интеграцию финансовых рынков и ослабило их способность противостоять кризисам» [4].

Вместе с тем следует заметить, что увеличение рисков связано не только со сложностью самих деривативов, но и с увеличением количества спекулятивных операций, проводимых участниками на срочном рынке, особенно, когда их базисным активом являются высокорисковые инструменты. Следует заметить, что если за период относительной стабильности 2000-2007 гг. кредиты банков различным заемщикам увеличились в 12 раз, то срочные сделки – в 14,6 раза. При этом около 40-50% роста операций финансового рынка носят спекулятивный характер [5]. По сравнению со стоимостью реального капитала, составившего около 50 трлн дол. США, объем спекулятивного капитала достиг в 2007-2008 гг. 560 трлн дол. США [6].

По мнению ряда ученых, возникновение мирового финансового кризиса во многом обусловлено в частности тем, что базисным активом производных ценных бумаг выступили ипотечные кредиты, выдаваемые под крайне низкие процентные ставки заемщикам с сомнительным финансовым положением, что подтвердилось значительным процентом невозвратов [7].

Дополнительным фактором дестабилизации срочного, а в конечном счете, и всего финансового рынка, является использование в качестве базового актива высокорисковых инструментов. Для предпринимателя характерно функционирование в высокорисковой среде, однако применительно к срочному рынку вышеизложенное свидетельствует о проявлении негативного влияния риска на устойчивость и эффективность функционирования как гражданского оборота, так и микро- и макроэкономики в целом. По нашему мнению, в отношении срочных сделок наиболее остро стоит вопрос о пределах целесообразности заключения таких сделок. Несмотря на предпринимаемые попытки законодательного регулирования, ни в законопроектах, ни в действующих нормативных актах не содержится прямого указания на огра-

ничение возможностей заключения высокорисковых сделок.

Только в редких случаях законодательство, защищая интересы инвесторов, устанавливает подобные ограничения. Например, в ч.2 ст. 40 Федерального закона от 29 ноября 2001 г. №156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» указано, что управляющая компания, действуя в качестве доверительного управляющего активами акционерного или паевого инвестиционного фонда, либо осуществляя функции единоличного исполнительного органа акционерного инвестиционного фонда, вправе, при условии соблюдения установленных нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг требований, направленных на ограничение рисков, заключать договоры, являющиеся производными финансовыми инструментами.

Анализ экономической литературы о риске в предпринимательской деятельности позволил обнаружить явление, схожее с изложенным выше, – «парадокс риска», – выражающееся в одновременно положительном и отрицательном значении риска [8]. Риск является неотъемлемым элементом экономических отношений, предпринимательской деятельности. Роль риска двойственна: с одной стороны, он является катализатором товарно-денежного оборота, стимулируя хозяйствующего субъекта для получения прибыли искать оригинальные, отличные от конкурентов решения, с другой стороны, необоснованный риск может повлечь крайне неблагоприятные последствия, в том числе и несостоятельность предпринимателя.

Данное учение как нельзя точно отражает сложившуюся на сегодняшний день ситуацию на мировом финансовом рынке. Двойственная природа риска проявила себя уже не раз в виде сокрушительных финансовых кризисов. Парадоксальность риска послужила основой для выработки учеными-экономистами концепции приемлемого риска, согласно которой предприниматель должен придерживаться рационального, а не авантюрного отношения к риску. Принимаемые решения должны быть основаны на анализе риска и сопровождаться комплексом мер по предотвращению или нейтрализации возможных негативных последствий.

На наш взгляд, именно данная концепция должна лечь в основу правового регулирования рискованных сделок предпринимателя. В отличие от трех уровней риска (допустимый, критический,

катастрофический), в экономической концепции приемлемого риска, в праве практически возможно регулирование только двух уровней: допустимого и катастрофического.

Допустимый (приемлемый) уровень риска – это возможность потери части прибыли от реализации того или иного решения; либо получение нулевой прибыли, но при возмещении предпринимателем понесенных затрат; либо не получение прибыли и возмещение всех затрат за свой счет. Рисковые сделки с допустимым уровнем риска представляют собой распространенный и эффективный инструмент предпринимательской деятельности, как правило, направленный на минимизацию риска. В качестве примера можно привести срочные сделки, заключаемые с целью хеджирования.

Под катастрофическим понимается такой уровень риска, при котором возможные потери равны или превышают стоимость имущества предпринимателя, следствием чего является банкротство. К рискованным сделкам с катастрофическим уровнем риска, на наш взгляд, относятся внебиржевые деривативы, базисный актив которых является высокорисковым, а также биржевые спекулятивные сделки.

В интересах кредиторов предпринимателя требуется установление мер, ограничивающих сделки с катастрофическим уровнем риска, ведущим к банкротству, поскольку в процессе развития практики применения производных финансовых инструментов субъективный фактор приобретает важнейшее значение в свете возможных и реально существующих злоупотреблений со стороны руководителя коммерческой организации. При этом следует иметь в виду, что ужесточение требований к рискованной деятельности на срочном рынке не должно влиять на развитие и расширение деятельности его участников. В качестве одной из мер, ограничивающих предпринимателя от заключения авантюрных рискованных сделок, может выступить ужесточение нормы об ответственности лица, принявшего решение о заключении рискованной сделки, повлекшей банкротство юридического лица. Подобная норма позволит эффективно ограничить заключение высокорисковых сделок, при этом обеспечив интересы кредиторов предпринимателя.

Применение такой нормы возможно по аналогии с п. 3 ст. 56 ГК РФ. Также ст. 14 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. №40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»

содержит правило, что субсидиарная ответственность по обязательствам кредитной организации применяется судебными органами к учредителям (участникам), членам совета директоров (наблюдательного совета), руководителям кредитной организации при наличии ряда условий.

Согласно Концепции развития гражданского законодательства о юридических лицах, предполагается введение схожей статьи 53¹ «Ответственность лица, уполномоченного выступать от имени юридического лица, членов коллегиальных органов юридического лица и лиц, определяющих действия юридического лица» [9].

Однако, как показывает практика применения ст. 56 ГК РФ и ст. 14 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. №40-ФЗ, существует потребность в модернизации указанного правила о субсидиарной ответственности [10]. Во-первых, риск, присущий предпринимательской деятельности и выражающийся в неполучении запланированного результата, блокирует любые попытки квалификации действий ответственных лиц в качестве виновных. Оценка риска посредством проведения экспертизы не всегда представляется возможной. Кроме того, поскольку речь идет о рискованной деятельности в отношении высокорисковых сделок, неправильная оценка риска не всегда может свидетельствовать о неправомерности (незаконности) действий. Во-вторых, сложность вызывает применение правила о субсидиарной ответственности к коллегиальному органу (собрание акционеров, совет директоров), поскольку определить степень вины каждого из участников (членов) этих органов за принятое решение невозможно. Всегда есть лица, не принимавшие участия в заседании по разным причинам, воздержавшиеся при голосовании, голосовавшие против, но оставшиеся в меньшинстве и т.п.

Некоторые разъяснения по поводу этой проблемы мы находим в рассмотренном п. 2 ст. 53¹ Концепции, в соответствии с которым закреплен «принцип невиновности» лиц, не участвовавших в голосовании или голосовавших «против». На наш взгляд, в случае банкротства, вызванного совершением рискованных сделок, более эффективно установление предлагаемого А. Курбатовым правила о безвиновной ответственности [11]. Закрепление такого обновленного правила о субсидиарной ответственности выступит одним из средств, позволяющим в какой-то степени ограничить совершение нецелесообразных рискованных сделок.

Законодатель многие десятилетия не оставляет попытки урегулировать биржевые операции, ограничить рискованные спекулятивные сделки, защитить права заинтересованных лиц, однако правовое регулирование, как верно подмечено в литературе, находится в постоянно догоняющем состоянии по отношению к развитию финансового рынка. Тем не менее, своевременное и эффективное правовое реагирование на новые отношения должно оставаться неизменным ориентиром как законодателя, так и правоприменителя.

Литература.

1. Кидуэлл Д.С., Петерсон Р.Л., Блэкуэлл Д.У. Финансовые институты, рынки и деньги / пер. с англ. СПб., М., Харьков, Минск, 2000. С. 284.
2. Витрянский В.В. Срочные сделки в сфере биржевой торговли и на финансовых рынках // *Хозяйство и право*. 2007. № 10, 11.
3. Меньшенин П.А. Опционный договор // «Право и экономика», 2008. – № 5.
4. Лаутс Е.Б. Правовые вопросы обеспечения стабильности деятельности банков на рынке производных финансовых инструментов. // «Предпринимательское право», 2009. – № 4.
5. Райнер Г. Деривативы и право. М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 50-51.
6. Эскиндаров М., Миркин Я. Финансовая инфекция // *Российская газета*. 13.03.2008.
7. Борисов Ю. Буш должен позвонить Медведеву. 25.09.2008 // URL: www.dv-news.ru.
8. Лаутс Е.Б. Указ. соч.
9. Лапуста М.Г., Шаршукова Л. Риски в предпринимательской деятельности. — М.: Финансы и статистика, 2000.
10. Концепция развития гражданского законодательства // URL: www.privlaw.ru
11. Курбатов А. Субсидиарная ответственность учредителей (участников) кредитной организации при ее банкротстве // *Хозяйство и право*. 2007. №2. С. 30.
12. Там же. С. 32.

Мадагаева Татьяна Федоровна – старший преподаватель кафедры «Гражданское право и процесс» юридического факультета ВСГУТУ, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Ключевская, 40 в, E-mail: mtf83@mail.ru.

Madagayeva Tatyana Fedorovna – senior teacher, department of civil law and process, faculty of law, VSGUTU, 670000, Ulan-Ude, street Klyuchevskaya 40v. E-mail: mtf83@mail.ru.

УДК 347.762

© Т.А. Чмелева

Прекращение договора агентирования

Статья посвящена основаниям прекращения договора агентирования. Автором соотнесены и охарактеризованы основания прекращения договора, предусмотренные гл. 26 Гражданского Кодекса Российской Федерации и ст. 1010 Гражданского Кодекса Российской Федерации, предложены изменения действующего законодательства в части оснований прекращения договора агентирования.

Ключевые слова: договор агентирования, агентский договор, гражданский кодекс, прекращение агентского договора.

Т.А. Chmeleva

The termination of the contract of agency services

The article is devoted to the bases of termination of the contract of agency services. The author has correlated and analyzed the bases for termination of the contract, provided by chapter 26 of the Civil Code of the Russian Federation and article 1010 of the Civil Code of the Russian Federation. The changes of the current legislation regarding the bases of termination of the contract of agency services have been offered.

Keywords: agency services, contract of agent's services, the Civil Code, termination of the contract of agent's services.

Одним из применяемых в предпринимательской деятельности договоров является договор агентирования. Как отмечает Б.И. Пугинский, данный договор является специальным институтом, содействующим установлению связей между субъектами торговли, не создавая вместе с тем договорных цепочек по продвижению товара [13,

с.146]. Очень важно при исследовании данного договора рассмотреть вопрос о его прекращении, поскольку правовыми последствиями этого является отмена права принципала давать агенту поручения и обязанности последнего эти поручения исполнять.

Согласно ст. 1010 Гражданского кодекса Рос-

сийской Федерации (далее ГК РФ) [2], агентский договор прекращается вследствие: отказа одной из сторон от исполнения договора, заключенного без определения срока окончания его действия; смерти агента, признания его недееспособным, ограниченно дееспособным или безвестно отсутствующим; признания индивидуального предпринимателя, являющегося агентом, несостоятельным (банкротом).

В судебной практике встречаются примеры, когда судьи приходят к выводу о закрытости перечня оснований прекращения договора агентирования [3] в ст. 1010 ГК РФ. Однако следует согласиться с Р.С. Бевзенко, что подобное мнение является ошибочным [11, с.1113]. Перечень оснований прекращения договора агентирования, установленный ст. 1010 ГК РФ, не может быть признан исчерпывающим, хотя бы уже потому, что к данному договору могут применяться общие положения об обязательствах, в том числе и основаниях их прекращения, содержащиеся в ГК РФ, других законах и иных правовых актах. Согласно гл. 26 ГК РФ, – это исполнение обязательства, отступное, зачет, совпадение должника и кредитора в одном лице, новация, прощение долга, невозможность исполнения, акт государственного органа, смерть гражданина, ликвидация юридического лица.

Основания прекращения обязательства, установленные в гл. 26 ГК РФ и основания прекращения договора агентирования, установленные ст. 1010 ГК РФ, частично совпадают. Так, ст. 1010 ГК РФ в качестве основания прекращения агентского договора указывает смерть агента. При этом, согласно ст. 418 ГК РФ [1], обязательство прекращается смертью должника, если оно неразрывно связано с личностью должника. Аналогичные правила установлены для случаев смерти кредитора в обязательстве. Тем самым законодатель как бы подчеркивает неразрывность связи обязательства с личностью его участников. Тесная связь обязательства с личностью агента прослеживается и в иных, установленных ГК РФ основаниях прекращения агентского договора, что однако ни в коей мере не указывает на фидуциарность рассматриваемых правоотношений.

Следует ли применять положения статей 418, 419 ГК РФ в случае смерти принципала, поскольку договор агентирования является двусторонним, синналагматическим, а агент и принципал, как стороны данного договора, являются и должниками и кредиторами одновременно? На первый

взгляд, возникает некое противоречие положений ст. 1010 ГК РФ и ст. 418 ГК РФ, поскольку ст. 1010 ГК РФ предусматривает прекращение агентского договора только в связи со смертью агента, а ст. 418 ГК РФ допускает прекращение обязательства как со смертью кредитора, так и со смертью должника. Это же противоречие можно выявить при анализе ст. 1010 и 188 ГК РФ. Однако смерть принципала не во всех случаях может повлечь прекращение агентского договора. Безусловно, если правоотношение связано с личностью принципала так, что правопреемство невозможно, такое правоотношение должно прекращаться смертью принципала. В других случаях смерть принципала не должна влечь прекращение договора агентирования, если иное не предусмотрено соглашением сторон.

Также ст. 1010 ГК РФ не предусматривает признание принципала недееспособным, ограниченно дееспособным или безвестно отсутствующим в качестве основания прекращения обязательства, однако представляется затруднительным продолжение отношений агентирования при наступлении хотя бы одного из подобных обстоятельств.

К числу оснований прекращения договора агентирования можно также отнести ликвидацию юридического лица, являющегося не только агентом, но и принципалом, в том числе и при несостоятельности (банкротстве). В соответствии со ст. 65 ГК РФ признание юридического лица несостоятельным (банкротом) влечет его прекращение (ликвидацию). При этом, согласно ст. 419 ГК РФ, обязательство прекращается ликвидацией юридического лица (должника или кредитора), кроме случаев, когда законом или иными правовыми актами исполнение обязательства ликвидированного юридического лица возлагается на другое лицо (по требованиям о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью и др.). Такие требования, как правило, возникают из деликтов, к которым договор агентирования относиться не может. Ни Гражданский кодекс РФ, ни иные нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения, возникающие из договора агентирования, прямо не возлагают обязанность исполнения по договору агентирования на иных лиц, кроме агента и принципала в случае их ликвидации. Поэтому представляется целесообразным внести в ст. 1010 ГК РФ изменения, предложенные ниже.

Интересна позиция законодателя, включившего в перечень оснований прекращения агентского договора, признание агента несостоятельным

(банкротом). Анализируя положения действующего законодательства, можно прийти к выводу, что утрата статуса индивидуального предпринимателя по иным основаниям, нежели банкротство, также может повлечь прекращение договора агентирования, но эти случаи не указаны в ст. 1010 ГК РФ. К изменениям в статусе агента, которые препятствуют исполнению договора, можно отнести запрет осуществления определенной деятельности, установленный судебным актом на определенный срок [12, с. 466], прекращение лицензии и др. Можно считать, что включение перечисленного в основания прекращения договора агентирования нецелесообразно, поскольку случаи эти частные, и спорные вопросы могут быть разрешены с учетом общих положений, в том числе ст. 451 ГК РФ.

При реорганизации юридического лица как агента, так и принципала, прекращение договора агентирования не происходит. В этом нельзя не согласиться с мнением авторитетных ученых о возможности правопреемства при реорганизации и отсутствии лично-доверительного характера в самом обязательстве [14, с. 115].

Агентский договор может быть срочным и бессрочным. Соответственно срочные агентские договоры прекращаются в связи с истечением срока, на который был заключен такого рода договор. Прекращение бессрочного договора агентирования возможно помимо рассмотренных случаев вследствие отказа одной из сторон от его исполнения. ГК РФ не ставит такое право в зависимость от неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей второй стороной, поэтому договор не может устанавливать какие-либо санкции за односторонний отказ от исполнения договора [4]. Кроме того, сама возможность одностороннего отказа от договора не может подлежать сомнению. Например, отдельные авторы считают, что агентский договор «прекращается вследствие отказа одной из сторон от его исполнения лишь в случае, если агентский договор заключен без указания срока его действия» [9, с. 460]. Если обратиться к истории вопроса, то можно привести авторитетное мнение О.С. Иоффе, который при анализе принципа свободы договора и зарубежной доктрины по этому вопросу отмечал: «<принцип нерасторжимости> с самого начала обнаруживал очевидную непоследовательность, поскольку он отнюдь не исключал возможности уклониться от договора ценой возмещения убытков второму его участнику» [10, с. 15]. Ст. 1010 ГК

РФ не предусматривает санкции за односторонний отказ от агентского договора, заключенного без указания срока, поэтому включение в договор условия об обязанности стороны, заявляющей об отказе от договора, возместить причиненные тем самым убытки, является ничтожным. В срочном же договоре агентирования подобная обязанность может быть предусмотрена.

Законодатель не предусматривает срок для направления отказа от исполнения договора и не определяет момент прекращения договора в этом случае. Например, А.Б. Щербаков полагает, что «если агент действует от своего имени, т.е. по сути, на условиях комиссии, расторжение договора должно осуществляться с предварительным уведомлением другой стороны, как это предусмотрено ст. 1003 и ст. 1004 ГК РФ» [15, с. 23]. С данным мнением в полном объеме согласиться сложно, поскольку действие агента от собственного имени не является достаточным основанием для применения к агентскому договору всех положений о договоре комиссии. Анализируя данное положение, можно прийти к выводу, что нормы ГК РФ о договорах поручения или комиссии могут применяться к договору агентирования не во всех случаях, а только тогда, когда по своему существу правоотношения, возникающие из договора агентирования, могут быть близки к поручению или комиссии по своей правовой природе. В случае, если предметы данных договоров существенно отличаются, такое субсидиарное применение ст. 977, 1002 не может допускаться.

Также общую характеристику подобного срока дает В.Н. Белов: «Если учесть, что к агентским отношениям применяются правила о договорах поручения и комиссии, то в п. 3 ст. 977 ГК РФ имеем, что сторона, отказывающаяся от договора поручения, предусматривающего действия поверенного в качестве коммерческого представителя, должна уведомить другую сторону о прекращении договора не позднее, чем за 30 дней» [8, с. 27]. На наш взгляд, применение тридцатидневного срока к уведомлению об отказе от договора возможно, но в соответствии со ст. 452 ГК РФ, регулирующей порядок изменения и расторжения договора. Кроме того, данный срок возможно применять, если сам агентский договор заключен на период времени, значительно превышающий тридцать дней, и не предусматривает срок направления уведомления об отказе от исполнения договора. В практике применения законодательства по этому вопросу при отсутствии в договоре агентирования элементов

поручения или комиссии моментом прекращения договора агентирования может признаваться момент получения соответствующего уведомления другой стороной [5], а также момент, указанный в самом уведомлении [6]. Нормативно-правовыми актами, регулирующими специальные виды агентирования, могут устанавливаться специальные сроки уведомления об отказе от исполнения договора агентирования [7].

В правоприменительной практике встречались примеры, когда суды приходили к выводу о противоречии закону договорного условия о сроке направления в агентском договоре одной из сторон уведомления об отказе от договора. Так, в одном из постановлений суд признал, что условие о направлении такого уведомления за три года до предполагаемой даты его прекращения противоречит основополагающим нормам гражданского законодательства [16].

Прекращение агентского договора регулируется не только положениями Гражданского кодекса РФ об агентировании, но и о поручении, комиссии, общих положениях об обязательствах, а также специальными правовыми актами. Предлагаем, учитывая положения ст. 419 ГК РФ, изложить ст. 1010 ГК РФ в следующей редакции: «Агентский договор прекращается вследствие: отказа одной из сторон от исполнения договора, заключенного без определения срока окончания его действия; смерти агента, признания его недееспособным, ограниченно дееспособным или безвестно отсутствующим; признания индивидуального предпринимателя, являющегося агентом или принципалом, несостоятельным (банкротом); ликвидации юридического лица, являющегося агентом или принципалом».

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 29.01.1996, № 5, ст. 410.
3. Постановление ФАС СЗО от 06.05.2006 № 56-18131/2005 // Справочно-правовая система «Консультант плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант плюс».
4. Постановление ФАС СЗО от 21.04.2004 № 56-17466/03 // Справочно-правовая система «Консультант

плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант плюс».

5. Постановление ФАС ПО от 02.05.2007 № 72-6258/06-25/331 // Справочно-правовая система «Консультант плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант плюс».

6. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 31.01.2008 г. № Ф04-583/2008(1261-А03-8) // Справочно-правовая система «Консультант плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант плюс».

7. Приказ Министерства Финансов Российской Федерации «Об организации конкурса по определению агента, депозитария и организатора торговли, обслуживающих рынок государственных сберегательных облигаций» от 31 июля 2002 г. № 74н.

8. Белов В.Н. Коммерческое представительство и агентирование. М., 2001.

9. Гражданское право. Часть вторая: Учебник / под общей ред. А.Г. Калпина. – М.: Юрист, 2000.

10. Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». – М.: Статут, 2000. – 779.

11. Практика применения Гражданского кодекса РФ частей второй и третьей / А.Б. Бабаев [и др.]; под общ. ред. В.А. Белова. – М.: Юрайт, 2009. – 1429 с.

12. Победоносцев К.П. Курс гражданского права: в 3 т. Т. 3 / под ред. В.А. Томсинова. – М.: Издательство Зерцало, 2003. – 608 с. [Серия «Русское юридическое наследие»].

13. Пугинский Б.И. Коммерческое право России. М., 2005.

14. Суханов А.Е. Агентский договор // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1999. № 12.

15. Щербаков А.Б. Договоры комиссии и агентирования: Сравнительно-правовое исследование, соотношение с договором поручения: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина. – Казань, 2007. – 26 с.

16. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 31 января 2008 г. № Ф04-583/2008 (1261-А03-8) // Справочно-правовая система «Консультант плюс» / Компания «Консультант плюс».

Чмелева Татьяна Анатольевна – старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса юридического факультета Бурятского госуниверситета. E-mail: tschmelewa@mail.ru.

Chmeleva Tatyana Anatolyevna – senior teacher, department of civil law and process, faculty of law, Buryat State University. E-mail: tschmelewa@mail.ru.

УДК 347+336.714

© Ю.С. Ефимова

Паевой инвестиционный фонд как объект гражданских прав

В статье рассматриваются вопросы общей и специальной правоспособности на примере кредитных организаций, фондовых бирж, компаний, осуществляющих доверительное управление ПИФом.

Ключевые слова: правоспособность, некоммерческие организации, кредитные организации, управляющие компании, специальная правоспособность, ПИФ.

Yu. S. Efimova

Mutual investment fund as a special subject of civil legal relationship

The article is devoted to the problems of common and special legal capacity on the example of credit organizations, stock exchanges and trust companies which perform management of mutual investment fund.

Keywords: legal capacity, non-profit organizations, credit organizations, management companies, special legal capacity, mutual investment fund.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона «Об инвестиционных фондах» [7], паевой инвестиционный фонд (далее по тексту – ПИФ) может находиться в доверительном управлении только специально созданной для этого управляющей компании. Помимо таких требований к управляющей компании (далее по тексту – УК), как создание в форме акционерного общества либо общества с ограниченной (дополнительной) ответственностью и соответствие размера собственных средств требованиям нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг, к УК предъявляются требования об осуществлении своей деятельности на основании лицензии и недопустимости совмещения такой деятельности с иной, за исключением деятельности по управлению ценными бумагами (ст. 38 указанного Федерального закона).

Учитывая, что в соответствии со ст. 49 Гражданского кодекса (далее по тексту – ГК РФ), коммерческие организации, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, могут иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом, обоснованно возникает вопрос об объеме правоспособности общества с ограниченной (дополнительной) ответственностью либо акционерного общества, осуществляющих деятельность по доверительному управлению ПИФом, с момента их создания.

Традиционно при анализе правоспособности юридических лиц авторами отмечается, что гражданское законодательство различает общую (универсальную) и специальную (ограниченную) пра-

воспособность. Общую (универсальную) правоспособность обычно рассматривают как возможность для субъекта права иметь права и обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом [1, с. 5-6; 5, с. 37-39]. Что же касается определения специальной (ограниченной) правоспособности, то мнения авторов в данном вопросе расходятся. Одна точка зрения относительно объема и содержания специальной правоспособности заключается в том, что специальная правоспособность предполагает наличие у юридического лица лишь таких прав и обязанностей, которые соответствуют целям его деятельности и прямо зафиксированы в его учредительных документах. В поддержку данной точки зрения высказываются И.В. Елисеев [2, с. 132-133], С. Якушева [11, с. 17], В.Н. Цирульников [10, с. 62].

Для того чтобы разобраться с сущностью правоспособности, необходимо определить, является ли это качество постоянным для юридического лица либо переменным, т.е. изменяемым на протяжении существования юридического лица и зависимым от различных факторов. Рассматривая правоспособность как качество конкретной организационно-правовой формы юридического лица, мы приходим к выводу, что данное качество является постоянным, поскольку с момента создания и до момента ликвидации юридическое лицо обладает одинаковым объемом правоспособности как абстрактной возможностью быть носителем прав. В этом случае на правоспособность не влияют такие обстоятельства, как: уточнение положений устава юридического лица, получение лицензии либо прекращение срока ее

действия, поскольку данные обстоятельства лишь создают предпосылки (условия) для реализации конкретных субъективных прав (правомочий). Правоспособность – категория абстрактная, в ней заложены возможности к реализации огромного количества субъективных прав. Осуществляя свою деятельность, юридическое лицо реализует лишь те субъективные права, которые ей необходимы. Ограничивая себя в определенных правах, например, путем установления в уставе закрытого перечня видов осуществляемой деятельности, юридическое лицо лишает себя возможности иметь конкретные субъективные права, впоследствии с внесением изменений в устав объем указанной возможности может быть восстановлен. Формулируя данный вывод, мы исходили прежде всего из того, что объем правоспособности как абстрактной способности быть носителем прав не может быть изменен действиями самого юридического лица, поскольку правоспособность является качеством конкретной организационно-правовой формы.

Подтверждением понимания правоспособности как качества организационно-правовой формы юридического лица является анализ положений ГК РФ и Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [6], согласно которым юридическое лицо является созданным с момента внесения записи в государственный реестр юридических лиц (ч. 2 ст. 51 ГК РФ). При этом в соответствии с п. 1, п. 2 ст. 11 названного закона основанием для внесения записи в реестр юридических лиц является решение регистрирующего органа о регистрации юридического лица в определенной организационно-правовой форме. При принятии такого решения о регистрации не имеют значения сведения, содержащиеся в учредительных документах, в том числе о видах деятельности, которые планирует осуществлять юридическое лицо, и целях, для достижения которых данное юридическое лицо создается. В любой момент учредители могут расширить перечень осуществляемых видов деятельности (либо сузить его), при этом нет необходимости ликвидировать данное юридическое лицо и создавать новое.

Соглашаясь с Е.Д. Филипченко в том, что возникновение, изменение или прекращение правосубъектности юридического лица, в том числе возможности от своего имени иметь права, исполнять обязанности, нести ответственность, насту-

пают только с момента его государственной регистрации [9, с. 10-11], представляется, что правоспособность – это качество юридического лица, присущее ему в силу избранной учредителями (участниками) организационно-правовой формы (общества или товарищества, государственного или муниципального унитарного предприятия, некоммерческой организации). При этом, если общая (универсальная) правоспособность представляет собой абстрактную возможность иметь права и нести обязанности для осуществления любых видов деятельности, то специальная – только для осуществления видов деятельности, предусмотренных законом.

Формулировка ст. 49 ГК РФ многих авторов дезориентирует. Исходя из анализа указанной нормы, они приходят к выводам, что (1) данная норма фактически содержит определение общей правоспособности, (2) поскольку унитарные предприятия, некоммерческие организации и коммерческие организации, предусмотренные законом, исключены из этого перечня, стало быть, именно эти юридические лица и обладают специальной правоспособностью. Однако это, на наш взгляд, не совсем так. Исходя из вывода о том, что правоспособность является неизменяемым качеством организационно-правовой формы, полагаем, что правоспособность может быть общей (универсальной) либо специальной (ограниченной законом).

Придерживаясь точки зрения, что общая (универсальная) правоспособность представляет собой абстрактную возможность обладания правами и обязанностями, необходимыми для осуществления любых видов деятельности, проанализируем положения о некоммерческих организациях, коммерческих организациях, предусмотренных законом, с целью определения, все ли они обладают специальной правоспособностью, либо в указанной статье ГК РФ речь идет об объеме правомочий указанных юридических лиц.

Некоммерческие организации ограничены законом в выборе целей своей деятельности. Согласно ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» [3], некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей в целях охраны здоровья граждан, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

По мнению Э.В. Талапиной, ГК РФ наделил

некоммерческие организации специальной (целевой) правоспособностью. При этом автор отмечает, что специальная правоспособность некоммерческих организаций означает, что их гражданско-правовые возможности меньше, чем у коммерческих [8, с. 130]. В связи с этим, следует отметить изначально различные цели, для которых создаются коммерческие и некоммерческие организации, поэтому правоспособность коммерческих и некоммерческих организаций не может быть одинаковой. Противопоставление в данном случае основано исключительно на противопоставлении основных целей указанных организаций (извлечение прибыли либо осуществление социально-значимой деятельности). Учитывая, что деятельность некоммерческих организаций должна быть подчинена целям, предусмотренным Федеральным законом «О некоммерческих организациях», а также тот факт, что выбор видов деятельности изначально ограничен законом, следует признать, что правоспособность некоммерческих организаций является специальной.

Что касается положений, определяющих правоспособность отдельных коммерческих организаций, предусмотренных законом, «исключенных», на первый взгляд, из общего числа коммерческих организаций, обладающих общей (универсальной) правоспособностью, то ограничение в выборе видов деятельности установлено законодателем в отношении банков (ст. 5 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» [4]), акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний (ст. 2, 38 Федерального закона «Об инвестиционных фондах»), фондовых бирж (ч. 4 ст. 11 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» [5]). Но составляют (образуют) ли эти ограничения специальную правоспособность указанных коммерческих организаций?

В соответствии со ст. 11 Федерального закона «О рынке ценных бумаг», юридическое лицо может осуществлять деятельность фондовой биржи, если оно является некоммерческим партнером или акционерным обществом. При этом, любое акционерное общество, являясь коммерческой организацией, обладает общей (универсальной) правоспособностью и, как следствие, может иметь права и нести обязанности для осуществления любой деятельности, в том числе деятельности фондовой биржи (при соблюдении, безусловно, требований закона). Согласно ч. 4 ст. 11 указанного закона, юридическое лицо, осуществляющее деятельность фондовой биржи,

не вправе совмещать указанную деятельность с иными ее видами, за исключением деятельности валютной биржи, товарной биржи (деятельности по организации биржевой торговли), клиринговой деятельности и др. В указанной норме, по нашему мнению, содержится не объем специальной правоспособности такого акционерного общества, а перечень запретов в реализации отдельных субъективных прав, входящих в его общую (универсальную) правоспособность. Если допустить обратное, рассуждая о моменте возникновения специальной правоспособности такого акционерного общества, можно прийти к выводу о том, что акционерное общество, обладая общей (универсальной) правоспособностью как любая коммерческая организация, может иметь права и нести обязанности для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом, однако с момента осуществления деятельности фондовой биржи такое акционерное общество утрачивает часть объема своей правоспособности (в связи с чем правоспособность становится специальной). В последующем же, в случае прекращения осуществления деятельности фондовой биржи, у такого юридического лица из «ниоткуда» вновь возникает возможность иметь права и нести обязанности для осуществления любых видов деятельности (специальная правоспособность «превращается» в общую). Абсурдность вывода свидетельствует в данном случае о неправильной посылке. С момента начала осуществления деятельности фондовой биржи общая (универсальная) правоспособность акционерного общества как абстрактная возможность не претерпевает каких-либо изменений. С другой стороны, отдельные субъективные права не могут быть осуществлены в связи с наложенным законодателем запретом (условиями). По-видимому, для возникновения и реализации субъективных прав существуют определенные условия: во-первых, такое право должно быть среди возможных в составе правоспособности (общей либо специальной), во-вторых, должен отсутствовать запрет на их реализацию, в-третьих, для осуществления отдельных видов деятельности необходимо получение лицензии.

Поэтому, полагаем, можно сделать вывод, что осуществление деятельности фондовой биржи является реализацией субъективного права акционерного общества и не образует специальной правоспособности. Субъективное право на осуществление деятельности фондовой биржи может быть реализовано акционерным обществом в

любое время при условии получения лицензии на данный вид деятельности. Что же касается фондовой биржи, созданной в форме некоммерческого партнерства, то такая организация, будучи некоммерческой, изначально обладает только специальной правоспособностью. Таким образом, законом предусмотрены ограничения в реализации субъективных прав и обязанностей для юридических лиц, осуществляющих деятельность фондовой биржи, в связи с чем фондовые биржи, на наш взгляд, обладают общей (для акционерных обществ) либо специальной (для некоммерческого партнерства) правоспособностью, ограниченной в реализации отдельных субъективных прав законом.

Кредитной организацией признается юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности имеет право осуществлять банковские операции (ст. 1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»). Кредитные организации могут создаваться в виде банков или небанковских кредитных организаций. В соответствии со ст. 5, 12 указанного закона кредитная организация создается в форме хозяйственного общества (акционерного общества, общества с ограниченной (дополнительной) ответственностью) и ей запрещается заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью. В данном случае отсутствуют основания полагать, что правоспособность банков (кредитных) организаций является специальной. Как уже было отмечено, кредитная организация создается в форме любого хозяйственного общества. Принятие учредителями такого общества решения о его регистрации в качестве кредитной организации является, как и в случае с фондовой биржей, не более чем реализацией субъективного права из числа принадлежащих любому хозяйственному обществу. Формулировка положений ст. 5 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»: «кредитной организации запрещается заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью» не позволяет говорить о том, что кредитная организация ограничена в своей правоспособности, лишена «возможности быть носителем прав и обязанностей», напротив, такая организация могла бы заниматься этой деятельностью, но ей это запрещено законом, т.е. речь в данном случае идет об ограничении в реализации субъективных прав (запрете в их реализации).

Федеральным законом «Об инвестиционных фондах» предусмотрены два вида коммерческих

организаций – акционерный инвестиционный фонд, созданный в форме открытого акционерного общества (ст. 2), и УК, созданная в форме акционерного общества или общества с ограниченной (дополнительной) ответственностью (ст. 38).

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об инвестиционных фондах» акционерный инвестиционный фонд – открытое акционерное общество, исключительным предметом деятельности которого является инвестирование имущества в ценные бумаги и иные объекты, предусмотренные Федеральным законом. Акционерный инвестиционный фонд не вправе осуществлять иные виды предпринимательской деятельности.

Анализ положений ст. 3 Федерального закона «Об инвестиционных фондах», предусматривающей требования к акционерному инвестиционному фонду, позволяет сделать вывод, что акционерный инвестиционный фонд является коммерческой организацией, обладающей специальной правоспособностью. В частности, ст. 9 названного закона предусматривается, что реорганизация акционерного инвестиционного фонда в форме слияния, разделения и выделения допускается при условии, что в результате такой реорганизации будет создан (будут созданы) акционерный инвестиционный фонд (акционерные инвестиционные фонды). Реорганизация акционерного инвестиционного фонда в форме присоединения допускается при условии присоединения к реорганизуемому акционерному инвестиционному фонду другого акционерного инвестиционного фонда (акционерных инвестиционных фондов). Таким образом, законом не предусмотрена для акционерных инвестиционных фондов возможность изменения перечня видов и сферы деятельности как для акционерного общества. Создаваясь в виде акционерного инвестиционного фонда, открытое акционерное общество вправе осуществлять только предусмотренные законом виды деятельности (как в случае с некоммерческими организациями).

Иная ситуация складывается в отношении УК, в доверительном управлении которых находятся ПИФы. Согласно ст. 38 Федерального закона «Об инвестиционных фондах», УК может быть только созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации акционерное общество или общество с ограниченной (дополнительной) ответственностью. Управляющая компания может использовать в своем наименовании слова «инвестиционный фонд», «акционерный инвестиционный фонд» или «паевой инвестиционный фонд» в

сочетании со словами «управляющая компания». Деятельность УК по управлению (доверительному управлению) активами акционерного инвестиционного фонда и доверительному управлению ПИФом может совмещаться только с деятельностью по управлению ценными бумагами, осуществляемой в соответствии с законодательством Российской Федерации о рынке ценных бумаг.

Несмотря на значительное количество ограничений, связанных с реализацией права на занятие деятельностью по управлению (доверительному управлению) активами акционерного инвестиционного фонда и доверительному управлению ПИФом*, правоспособность акционерных обществ и обществ с ограниченной (дополнительной) ответственностью все же является общей (универсальной). Любое акционерное общество либо общество с ограниченной (дополнительной) ответственностью при определенных условиях, в том числе при наличии соответствующей лицензии, может осуществлять деятельность по управлению ПИФами.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что не все организации, упомянутые в ст. 49 ГК РФ и исключенные из перечня коммерческих организаций, обладающих общей (универсальной) правоспособностью, имеют специальную правоспособность. Конечно, в ст. 49 ГК РФ прямо не перечислены данные организации, но авторами при анализе перечня «Коммерческих организаций, предусмотренных законом» приводятся в качестве примеров кредитные организации, фондовые биржи и акционерные инвестиционные фонды (управляющие компании). Такое перечисление в свете изложенного не вполне корректно. Как указано выше, из перечисленных коммерческих организаций только акционерные инвестиционные фонды обладают специальной правоспособностью, остальные же рассмотренные организации обладают общей (универсальной) правоспособностью с момента создания, но в силу закона ограничены в реализации прав на осуществление определенных видов деятельности.

Подводя итог, постараемся определить объем правоспособности управляющей компании, обладающей исключительным правом на осуществление деятельности по управлению ПИФом:

1. Управляющая компания, создаваемая в форме акционерного общества либо общества с ограниченной (дополнительной) ответственностью, обладает наряду с иными коммерческими организациями общей (универсальной) правоспособностью.

2. Ограничения и требования к деятельности по доверительному управлению ПИФом, запрет на осуществление иных видов деятельности, предусмотренные ст. 38 Федерального закона «Об инвестиционных фондах», есть не что иное, как требование к условиям реализации субъективного права на осуществление деятельности по управлению ПИФами. Данные требования (запреты) относятся к запретам на реализацию субъективных прав и не влияют на объем общей правоспособности акционерного общества либо общества с ограниченной (дополнительной) ответственностью, осуществляющего деятельность по управлению ПИФом.

* В частности, в соответствии с ч. 1 ст. 40 Федерального закона управляющая компания, действуя в качестве доверительного управляющего активами ПИФа, не вправе совершать следующие сделки или давать поручения на совершение следующих сделок: 1) по приобретению объектов, не предусмотренных Федеральным законом, нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг, инвестиционной декларацией акционерного инвестиционного фонда или ПИФа; 2) по безвозмездному отчуждению имущества, составляющего ПИФ; 3) по приобретению имущества, являющегося предметом залога или иного обеспечения, в результате которых в состав ПИФа включается имущество, являющееся предметом залога или иного обеспечения; 4) договоров займа или кредитных договоров, а также договоров репо; 5) по отчуждению имущества, составляющего ПИФ, в состав имущества, находящегося у нее в доверительном управлении по иным договорам; 6) по приобретению ценных бумаг, выпущенных (выданных) ее участниками, основным и преобладающим хозяйственными обществами участника, ее дочерними и зависимыми обществами, специализированным депозитарием, аудитором ПИФа, лицом, осуществляющим ведение реестра владельцев инвестиционных паев; 7) по приобретению имущества, принадлежащего этой УК, ее участникам, основным и преобладающим хозяйственным обществам участника, ее дочерним и зависимым обществам, либо по отчуждению имущества указанным лицам и др.

Литература

1. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. – М., 1950.
2. Гражданское право: Учебник. Ч. 1. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: ПБОЮЛ Л.В. Рожников, 2001.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 3, ст. 145.
4. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 6, ст. 492.
5. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 17, ст. 1918.
6. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 33 (ч. I), ст. 3431.
7. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 49, ст. 4562.

8. Талапина Э.В. Некоммерческие организации как комплексный институт российского права // Закон. – 2009. – № 5.

9. Филиппенко Е.Д. Отдельные аспекты правового регулирования государственной регистрации юридических лиц в России на современном этапе // Право и экономика. – 2009. – № 7.

10. Цирульников В.Н. Признак «организационное единство» и его влияние на правосубъектность коммерческих организаций : дис. ... канд. юр. наук. – Волгоград, 1998.

11. Якушева С. Соотношение лицензирования и специальной правоспособности // Российская юстиция. – 2003. – № 11.

Ефимова Юлия Сергеевна – аспирант кафедры правовых дисциплин Байкальского государственного Университета экономики и права (г. Иркутск).

Efimova Yulia Sergeevna – postgraduate student, department of law disciplines, Baikal State University of Economics and Law (Irkutsk).

УДК 342 (510)

© Лю Юй

Критический обзор законодательства КНР об энергоресурсах

Являясь второй страной по производству и потреблению энергии во всем мире, Китай на сегодняшний день сталкивается с весьма сложными проблемами безопасности энергоресурсов. Сравнивая тенденции реформ законодательства Китая и других стран, следует выделить вопросы законотворчества в области энергоресурсов: принятие китайского закона об энергоресурсах, закрепление основного принципа китайского законодательства в области энергоресурсов, создание китайской юридической системы в области энергоресурсов и исполнение китайского закона об энергоресурсах.

Ключевые слова: законодательство, энергоресурсы, основной закон, реформа, исполнение закона об энергоресурсах.

Liu Yu

A critical review of the China's legislation on energy resources

Being the second country in energy production and consumption around the world, China today is facing the problems of energy resources safety. Comparing tendencies in legal reform in China and in other countries, we should identify the main problems in the legislative process in the field of energy resources: the adoption of Chinese law on energy resources, consolidation the basic principle of Chinese legislation in the field of energy resources, creation of China's legal system in the field of energy resources and performance of the Chinese law on energy resources.

Keywords: legislation, energy resources, basic law, reform, performance of the law on energy resources.

Тенденции реформы закона об энергоресурсах. Развитие законодательства об энергоресурсах в мире проходило в три этапа: закон о производстве энергоресурсов, закон о снабжении энергоресурсов и закон о потреблении энергоресурсов [1]. Китайское законодательство об энергоресурсах все ещё находится на первом этапе, поэтому существует острая необходимость внести в него следующие изменения.

Ограниченная маркетизация в сфере управления энергоресурсами. Промышленность энергоресурсов представляет собой монополистическую отрасль, что обусловлено, во-первых, администрированием энергопромышленных компаний, во-вторых, строгим контролем над частными компаниями. В свою очередь, маркетизация энергоресурсов включает в себя два аспекта: 1) плюрализацию энергетической отрасли во все сферы промышленности (например многие частные компании участвовали в управлении и введении

энергетической промышленности); 2) снижение контроля над энергетическими компаниями, в том числе контроля цены и ограничения экспорта и импорта, способствование коммерциализации энергетических продуктов [2].

В течение долгого времени китайская энергетическая промышленность являлась монополистической отраслью. Правительство инвестировало капитал и управляло им, а также определяло цены энергетических продуктов, вследствие чего не существовало рынка и конкуренции. Без рынка и конкуренции соответственно не было и необходимости контроля правительства над энергоресурсами. Но с развитием маркетизации в 2002 г. в электроэнергетической промышленности Китая произошла реформа: разделение управленческих функций административных органов и предприятий, организация работ электростанциями и электросетями, надзор. Таким образом, реформа законодательства

в области энергоресурсов страны начала набирать обороты. На этом фоне разработка закона «Об энергоресурсах» будет способствовать созданию системы контроля над энергоресурсами, соответствующей рыночной экономике. Ст. 87 проекта закона устанавливает, что в соответствии с принципами отражения рыночных снабжений и запросов в энергоресурсах, дефицитности энергоресурсов, себестоимости повреждения окружающей среды правительство должно создавать четкий механизм ценообразования (рыночное регулирование согласовано с правительственной политикой).

Экологические аспекты закона об энергоресурсах. В законах об энергоресурсах многих зарубежных стран существуют положения об экономической и экологической безопасности в процессе освоения энергетических ресурсов. Например, большинство стран приняло компенсационные меры «отрицательного воздействия» на окружающую среду, возникшие в процессе освоения энергоресурсов. Причиной загрязнения окружающей среды, особенно атмосферы, являются кислотные дожди, а также выбросы отходов гидроэлектростанций. Таким образом, для предотвращения загрязнения и изменения климата положения об экологической безопасности окружающей среды должны лечь в основу создания закона об энергоресурсах.

Гуманитарные аспекты закона об энергоресурсах. Гуманизация закона об энергоресурсах является одной из самых сложных задач для китайского законодательства. Следует выделить следующие моменты:

- **Общественное участие.** Все больше и больше стран в своих законах об энергоресурсах устанавливают обязанность общественного участия.

- **Обязанность коммунального обслуживания.** Согласно ст. 25 Всеобщей декларации прав человека и ст. 11 Международной конвенции об экономических, социальных и культурных правах каждый человек имеет право на такой жизненный уровень (пища, одежда, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание), который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, включая право долговременно получать энергоресурсы для «обогревания, освещения и работы сантехоборудования».

- **Защита прав трудящихся.** С развитием правозащитного движения многие страны совершенствовали законы об энергоресурсах, включая в них положения о профессиональной безопасно-

сти и защите прав трудящихся. В то же время в законах об энергоресурсах существуют положения не только о безопасности работы, но и о социальном обеспечении трудящихся, включая страхование, право на пенсию, защиту от безработицы, различные пособия.

- **Ответственность предприятий перед обществом.** Энергия и информация представляют собой самые важные ресурсы для развития человеческого общества. Их несправедливое распределение – основная причина большого разрыва между богатыми и бедными слоями населения. Поэтому кроме стремления к экономическим интересам энергетические предприятия должны «снабжать потребителей чистыми, надёжными, доступными энергетическими товарами».

Основные принципы китайского законодательства об энергоресурсах. У исследователей существуют различные мнения по проблеме содержания основного принципа китайского законодательства об энергоресурсах. Одни полагают, что основной принцип китайского законодательства об энергоресурсах включает в себя четыре элемента: «принцип безопасности энергоресурсов, принцип долговременного развития и пользования энергоресурсами, принцип эффективности энергоресурсов, принцип координации энергоресурсов с экологией» [3], другие считают основными принципами китайского законодательства об энергоресурсах «принцип долговременного пользования энергоресурсами, принцип энергосберегающего высокоэффективного комплексного использования энергоресурсов, принцип координации освоения и пользования энергоресурсов с охраной окружающей среды, принцип плюрализации и усовершенствования структуры энергоресурсов и принцип международного сотрудничества» [4]. Ряд исследователей придерживается точки зрения, что безопасность энергоресурсов – «основной принцип закона об энергоресурсах, эффективность энергоресурсов – важный элемент этого закона об энергоресурсах, а охрана окружающей среды – вспомогательный принцип» [5].

Автор данной статьи считает, что основным принципом закона об энергоресурсах являются простые нормы, в которых воплощены идеи понимания научного развития, ресурсосбережения и охраны окружающей среды, а также отражены вполне объективные потребности разных звеньев общественных отношений, урегулированные законом об энергоресурсах. Основным принципом закона об энергоресурсах очень обобщен и абстрактен,

но в то же время обладает стабильностью и перспективностью. Автор не соглашается с предыдущими мнениями в том, что принцип безопасности энергоресурсов является основным. Безусловно, данный принцип имеет большое значение, но в настоящее время основной концепцией является долговременное пользование энергоресурсами. Таким образом, принцип долговременного развития и пользования энергоресурсами должен стать конструктивной идеей и быть воплощен во всех законах об энергоресурсах. «Экономика должна сосредоточивать внимание на безопасности энергоресурсов, общество – на справедливом использовании энергоресурсов, а окружающая среда нуждается в чистой энергии. Закон об энергоресурсах должен сдерживать все эти факторы в состоянии равновесия» [6]. Ст. 5 проекта закона об энергоресурсах устанавливает, что «принцип гармоничного развития энергоресурсов и экологии стимулирует появление новых источников энергии и воспроизводимых ресурсов, поддерживает освоение и использование чистых и малоуглеродистых ресурсов, продвигает изменение энергоресурсов, способствует полноценному использованию энергоресурсов, эффективно отвечает на изменения климата, способствует гармоничному освоению и использованию энергоресурсов и охране окружающей среды». Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что основным принципом закона об энергоресурсах Китая является принцип их чистоты и эффективности, вторым по важности считается принцип справедливости в сфере общественных отношений, и третьим – принцип маркетизации энергоресурсов в экономической сфере.

Проблемы основного закона об энергоресурсах Китая. В настоящее время законодательство Китая об энергоресурсах несовершенно, несмотря на то, что существуют различные законы в области добычи угля, электричества, регенерируемых энергий, энергосбережения (например, закон КНР «Об ископаемых ресурсах», закон КНР «Об угле», закон КНР «Об электричестве», закон КНР «Об экономии энергоресурсов», закон КНР «О регенерируемой энергии» и другие). Но принятия этих законов все же недостаточно для того, чтобы китайское правительство приняло действенные меры по улучшению сложившейся энергетической ситуации. Для решения проблемы снабжения энергоресурсами, повышения эффективности их использования, охраны окружающей среды должен быть создан единый комплексный закон об энергоресурсах [7].

Законодательная модель закона об энергоресурсах.

Законодательные модели закона об энергоресурсах различных государств несхожи друг с другом. Различают американскую «кодификационную» модель, модель «общего принципа» (например корейский основной закон «Об энергоресурсах», монгольский основной закон «Об энергоресурсах») и так называемую «политическую модель», которая в качестве юридической основы государственной стратегии и политики энергоресурсов устанавливает энергетическую стратегию и идею планирования, цель, основную политику и программу (например японский основной закон «О политике энергоресурсов»).

Какую законодательную модель нужно принять в Китае? Автор статьи полагает, что закон об энергоресурсах связан с глобальными, комплексными, стратегическими проблемами и фундаментальными принципами в области энергоресурсов. Несмотря на то, что в Китае существуют некоторые частные законы, они очень принципиальны и противоречат друг другу, поэтому трудно согласовать частные законы с законом об энергоресурсах. Таким образом, автор считает, что целесообразнее всего принять американскую модель закона и создать новый единый закон об энергоресурсах.

Структура закона об энергоресурсах. Существует четыре точки зрения на возможную структуру закона об энергоресурсах: 1) проектирование комплексной системы; 2) проектирование комплексной системы с технологией энергоресурсов (решение наиболее острых проблем комплексной системы, утверждение глав и параграфов в соответствии с процессами освоения и использования энергоресурсов); 3) проектирование общих и специальных положений (утверждение общих положений комплексной системы, отдельных глав об энергосбережении и видах энергоресурсов; 4) проектирование технологии энергоресурсов (утверждение главы об освоении и использовании энергоресурсов).

С некоторыми замечаниями следует признать предпочтительным второй проект.

Согласно содержанию проекта китайского закона об энергоресурсах был принят второй проект, который, по мнению автора, имеет ряд недостатков. Во-первых, это «перекрытие» других законов, т.е. идея создания данного закона схожа с назначением законов КНР «Об ископаемых ресурсах», «Об угле», «Об электричестве», «О регенерируемой энергии», которые издавались для соответ-

ствующих отраслей. Разница между законами состоит лишь в том, что они имеют различные объёмы правоотношений. Закон об энергоресурсах, в свою очередь, является комплексным законом. Принятый в рамках китайского законопроекта об энергоресурсах проект комплексной системы с технологией энергоресурсов не только перекрыл содержание других законов, но и ослабил основную идею закона об энергоресурсах. Закон об энергоресурсах представляет собой систему контроля и управления, макрорегулирования и макроконтроля, контроля рынка, охраны окружающей среды, он также содержит стратегию использования энергоресурсов, контроля их запасов, тактику международного сотрудничества в области энергоресурсов. Во-вторых, в проекте китайского закона об энергоресурсах были приняты положения о полномочиях правительства по контролю энергоресурсов, что, в свою очередь, может отрицательно повлиять на развитие энергетической отрасли в целом.

Проблема систематизации китайских законов об энергоресурсах. В Китае до сих пор не сформировалась система законов об энергоресурсах, этому есть несколько причин, среди которых несовершенство законодательной системы, что обусловлено прежде всего отсутствием основного закона об энергоресурсах; отсталость законодательства и технологий; отсутствие действительности существующих частных законов [8].

Автор статьи считает, что система китайских законов об энергоресурсах включает шесть элементов: основной закон «Об энергоресурсах», законы КНР «Об ископаемых ресурсах», «Об использовании энергоресурсов», «Об изменениях энергоресурсов», «Об безопасности энергоресурсов». Законодатель первым делом должен восполнить те пробелы в законодательстве, которые частные законы не могут решить. Основной закон не только определяет правовые нормы, но и регулирует отношения, возникающие между системой законов об энергоресурсах и иными законами. Таким образом, в иерархию системы законов об энергоресурсах входят основной закон, частные и комплексные законодательные акты, а также местные законы об энергоресурсах.

Проблема исполнения китайских законов об энергоресурсах. Следует отметить, что закон об энергоресурсах играл основополагающую роль в реформе законодательства, поскольку стал формальной реформой, показателем эффективности

которой выступало само установление режима закона.

Показатель эффективности был воплощен в законе, что превращает закон в действующий механизм. С одной стороны, это повышает жёсткость закона, с другой – его приспособляемость. Цель китайского закона об энергоресурсах – «регулировать использование энергоресурсов, создать стабильное, экономичное, целевое, долгосрочное снабжение энергоресурсами, сформировать систему услуг в области энергоресурсов, повысить эффективность и обеспечить безопасность энергоресурсов». Для реализации этой цели показатель достижения должен содержать шесть элементов: эффективность энергоресурсов, напряжённость энергоресурсов, общее количество освоения и использования регенеративных ресурсов, задачи государственного нефтяного фонда, эффективность денежных средств, затрачиваемых на энергоресурсы, минимизация выброса двуокиси серы. Эти показатели будут свидетельствовать о безопасности, эффективности энергетике, стимулировать техническое творчество, охрану окружающей среды. Это доказывает, что показатель достижения закона об энергоресурсах является действенной системой.

Литература

1. Чэнь Синхуа. Долговременное развитие и реформа энергоресурсов // Научный журнал Восточнокитайского политехнического университета. – 2009. – №2. – С.72.
2. Ма Цзюньцзюй, Гун Сянцян. Реформа закона об энергоресурсах // Китайская юриспруденция. – 2007. – №3. – С.147.
3. Тань Байпин, Хаан Чжэньчжун. Четыре основных принципа китайского закона об энергоресурсах // Энергоресурсы Китая и зарубежных стран. – 2010. – №8. – С. 3.
4. Мо Шэньсин. Основные принципы закона об энергоресурсах // Энергоресурсы Китая и зарубежных стран. – 2009. – Т.14.
5. Сяо Синго. Функции и структура законов об энергоресурсах // Научный журнал Джонджоу. – 2008. – №4. – С.66.
6. Ван Хуанхуан. Реформа китайского закона об энергоресурсах // Юридические основы. – 2009. – №2. – С.28.
7. Ли Яньфан. Установление китайского закона об энергоресурсах // Законовед. – 2008. – № 2. – С.92.
8. Ли Тао. Анализ системы Китайского закона об энергоресурсах // Китайское горное дело. – 2010. – №3. – С.4.

Основные подходы к пониманию сущности злоупотребления гражданским правом: критический анализ

Статья посвящена исследованию основных подходов к пониманию сущности злоупотребления гражданским правом. Автор делает вывод об отсутствии единого понимания злоупотребления правом в юридической науке. Предлагается новый подход к исследованию сущности этого явления с помощью категории правового конфликта.

Ключевые слова: злоупотребление правом, правонарушение, пределы осуществления права, назначение права, правовой конфликт.

D.A. Matantsev

Fundamental approaches to understanding the essence of civil right abuse: the critical analysis

This article is devoted to the investigation of fundamental approaches to understanding the essence of civil right abuse. The author comes to conclusion that there is no mutual understanding of the rights abusing in law science. The new approach to the essence of this phenomenon is offered by means of the category of law conflict.

Keywords: abuse of right, offence, limits on the exercise of right, destination of right, law conflict.

Гражданское право на протяжении всего своего существования являлось сферой господства частного интереса, а диспозитивность, инициатива и свобода осуществления прав, присущие этой отрасли, всегда представляли большую правовую и социальную ценность. Вместе с тем уже римские юристы осознавали, что ничем не стесненная свобода осуществления права способна породить злоупотребление субъективным правом. В настоящее время идея недопустимости злоупотребления правом воспринята законодательством большинства стран. Не является исключением и российское законодательство, которое сначала на конституционном уровне (ч.3 ст. 17 Конституции РФ), а впоследствии и на отраслевом (ст. 10 ГК РФ) установило запрет такого осуществления права, которое приводит к причинению вреда правам и интересам третьих лиц. Однако ввиду сложности данного правового явления и трудности его выявления на практике до сих пор продолжаются дискуссии по поводу определения понятия правовой природы злоупотребления правом. Отсутствие легальной дефиниции в норме ст. 10 Гражданского кодекса РФ только способствует дальнейшему развитию этих споров.

В юридической науке сформировалось несколько подходов к объяснению сущности злоупотребления правом. Представители первого подхода, отождествляя злоупотребление правом с правонарушением, отвергают самостоятельное значение рассматриваемой категории. При этом ученые считают, что злоупотребления нет, если лицо осуществляет свое субъективное право. М.М. Агарков, поддерживая позицию француз-

ского цивилиста Планиоля, отмечал следующее: «Осуществление права не может быть противоправным, а следовательно, и злоупотреблением. Те действия, которые называют злоупотреблением правом, на самом деле совершены за пределами права. Совершая эти действия, лицо переходит за границу своего права» [1, с. 427]. М.В. Самойлова при исследовании вопроса осуществления права личной собственности пришла к заключению, что, осуществляя принадлежащее ему право, собственник действует правомерно. Неправомерно осуществление права быть не может, и тот, кто допускает такую возможность, впадает в явное логическое противоречие [21, с. 85].

По мнению Н.С. Малеина, «Возможно только одно из двух: или субъект действует в границах принадлежащего ему права – и тогда он не злоупотребляет своим правом, или он выходит за пределы, установленные законом, и таким образом, нарушая закон, все же не злоупотребляет правом, а совершает элементарное правонарушение, за которое должна следовать ответственность. В обоих случаях для идеи и общей нормы о злоупотреблении правом нет места» [12, с. 160]. Этой же позиции придерживается и М.Н. Малеина, полагая, что «действия, которые называют злоупотреблением правом, на самом деле совершены за пределами права, они лишь внешне напоминают осуществление права, фактически являясь противоправными по характеру» [13, с. 36].

В настоящее время рассматриваемый подход небезосновательно подвергается критике как со стороны цивилистов, так и со стороны теоретиков права [10]. Существующее учение о правонаруше-

нии как о поведении, нарушающем нормы права, не позволяет рассматривать в качестве такового злоупотребление правом. Осуществляя свое право «во зло», лицо не перестает действовать в пределах, устанавливаемых нормой права, и в этом отношении оно считается поступающим правомерно. Как отмечал М.И. Бару, «если противоправное действие даже формально не основано на праве и выступает в чистом виде, то злоупотребление правом всегда внешне опирается на субъективное право и формально до определенного момента (момента начала нарушения прав других лиц) не противоречит объективному праву. Если у лица нет субъективных прав, злоупотребить правом оно не может. Совершить же правонарушение оно может и при отсутствии субъективного права» [2, с. 118]. В этом видится принципиальное отличие злоупотребления правом от обычного правонарушения. К тому же вряд ли возможно в настоящее время отвергать самостоятельное значение категории злоупотребления гражданским правом, когда произошло ее законодательное признание.

Представители второго подхода в отличие от сторонников первого рассматривают злоупотребление правом как особое, специфическое гражданское правонарушение. Основоположителем этого подхода стал В.П. Грибанов, который связывал проблему злоупотребления правом с пределами осуществления субъективного права. По его мнению, злоупотребление правом имеет место только тогда, когда управомоченный субъект, действуя в границах принадлежащего ему субъективного права, в рамках возможностей, составляющих содержание данного права, использует такие формы его реализации, которые выходят за установленные законом пределы осуществления права [5, с. 46]. Результатом исследований ученого стал вывод о том, что злоупотребление правом есть «особый тип гражданского правонарушения, совершаемого управомоченным лицом при осуществлении им принадлежащего ему права, связанный с использованием недозволённых конкретных форм в рамках дозволенного ему законом общего типа поведения» [5, с. 63].

Следует признать, что настоящий подход является доминирующим в науке гражданского права. В то же время сама категория пределов осуществления гражданских прав, с нарушением которых В.П. Грибанов связывал злоупотребление правом, вызывает определенные возражения. Так, В.И. Емельянов, анализируя выводы ученого, пришел к заключению, что «можно нарушить одну

границу дозволенного, не нарушив другой. Занимая такую позицию, надо было бы признать, что действие может быть одновременно и правомерным, и противоправным. Невозможность такого положения очевидна» [7]. Действительно, на наш взгляд, В.П. Грибанову и его последователям не удалось в полной мере провести различие между пределами осуществления субъективного права и границами самого права, что затрудняет отграничение злоупотребления правом от типичного правонарушения. Для обоснования тезиса обратимся еще к некоторым выводам ученого. В.П. Грибанов полагает, что с объективной стороны злоупотребление правом всегда есть деяние противоправное, связанное с несоблюдением лицом обязанности не нарушать пределов осуществления права. Однако нарушение обязанностей одновременно связано с нарушением норм права и является обычным правонарушением. Таким образом, при дальнейшем анализе можно заметить, что «особость» злоупотребления правом по сравнению с другими гражданскими правонарушениями, о которой говорит ученый, отсутствует.

В последнее время появился ряд исследований цивилистического и общетеоретического характера, рассматривающих злоупотребление правом как особый тип правового поведения. Так, М.В. Ибрагимова дает следующее определение: «Под злоупотреблением субъективным гражданским правом понимается социально нежелательный, самостоятельный тип правового поведения, совершаемый управомоченным субъектом гражданско-правовых отношений и противоречащий правовым принципам гражданского права, при котором причиняется вред другим лицам» [9, с. 45]. По мнению автора, злоупотребление правом не может относиться ни к правонарушению (ввиду формальной правомерности деяния), ни к правомерному деянию (в виду наличия вреда), а имеет самостоятельное значение по отношению к ним.

Н.А. Дурново полагает, что, не являясь ни правонарушением, ни правомерным поведением, злоупотребление правом представляет собой юридически допустимые действия субъекта по осуществлению своего права в границах принадлежащего ему субъективного права, нарушающие пределы осуществления субъективного права или не нарушающие данные пределы, но являющиеся социально вредными и общественно порицаемыми и причиняющими вред правам, свободам и интересам других участников общественных

отношений [6, с. 9]. В целом подход к злоупотреблению правом как к самостоятельному типу правового поведения представляется вполне обоснованным и имеющим большое научное значение. Он способствует разрешению тех противоречий, которые возникают в рамках рассмотрения злоупотребления правом как гражданского правонарушения (особого или типичного). В то же время необходимо признать, что определение места злоупотребления правом в системе правового поведения не решает всех проблемных вопросов.

Для выявления злоупотребления правом необходимо проанализировать те содержательные свойства, которые отличают данное правовое поведение. Относительно этого вопроса в юридической науке также нет единого мнения. Некоторые ученые рассматривают злоупотребление правом через призму категории назначения права. А.А. Малиновский это понятие определяет как форму реализации права в противоречии с его назначением, посредством которой субъект причиняет вред другим участникам общественных отношений [14, с. 39].

В.И. Емельянов предложил следующее определение злоупотребления правом: «Злоупотреблением субъективным гражданским правом является нарушение управомоченным лицом установленной законом или договором обязанности осуществлять свое субъективное право в интересах другого лица в непредвиденных условиях» [7]. Такое понимание, по нашему мнению, не соотнобразуется с диспозитивными началами гражданского права и нивелирует ценность самого субъективного права, придавая ему характер долженствования, а не обеспеченной возможности. Сам критерий «назначение права» вызывает у нас возражение по нескольким основаниям. Во-первых, имея объективный характер, он не требует выявления субъективного отношения лица к своему поведению, хотя последнее играет существенную роль в понимании злоупотребления правом. В.А. Рясенцев видел в этом преимущество термина «осуществление права в противоречии с его назначением» по сравнению с понятием «злоупотребление правом» [19, с. 9]. Во-вторых, при использовании критерия назначения права не требуется установления вредных последствий осуществления права. Подтверждением сказанного являются суждения М.В. Самойловой о критерии, определяющем границы осуществления субъективного права. Автор отмечает, что возможен выход за пределы осуществления права и не связанный с

причинением этим вреда другому лицу. Поэтому для установления границы осуществления субъективного права следует найти более широкий по содержанию критерий, в качестве которого называется назначение права [21, с. 87-88]. Не разделяя данную точку зрения, отметим, что наличие вредных последствий осуществления права является необходимым признаком злоупотребления правом, иначе сам запрет такого поведения теряет всякий смысл. Наконец, критерий назначения права имеет неопределенное, изменчивое во времени содержание. Так, в советском гражданском праве, строившемся на социалистических принципах, субъективному праву придавалось сначала социально-хозяйственное назначение (ст. 1 ГК РСФСР 1922 г.), затем – назначение, определяемое строительством коммунизма (ст. 5 ГК РСФСР 1964 г.). Однако в современном гражданском праве, провозгласившем принцип осуществления гражданских прав своей волей и в своем интересе, иного назначения, кроме как удовлетворения интересов управомоченного лица, субъективное гражданское право не имеет.

Согласно другому подходу злоупотребление правом рассматривается как осуществление субъективного права в противоречии с доброй совестью, добрыми нравами. Так, В.И. Гойман злоупотребление правом определяет как «основанное на эгоистических побуждениях поведение управомоченного субъекта, противоречащее природе права, закрепленной в его нормах цели либо связанное с привлечением неправовых средств для ее достижения» [4, с. 288]. По мнению болгарского ученого Янко Янева, злоупотребление правом представляет собой правомерное, но аморальное осуществление субъективного права в противоречии с его назначением [23]. Относительно недостатков критерия назначения права было уже сказано выше. Необходимо остановиться на критерии аморальности. Конечно, можно согласиться с Л.В. Щенниковой в том, что современное гражданское право России характеризуется как «нравственное» [22]. Но в то же время необходимо осознавать, что, поскольку речь идет о юридическом понятии, прежде всего правовым должен быть и искомый критерий. Если бы проблема злоупотребления правом носила сугубо нравственный характер, не было бы необходимости использовать юридические средства для ее разрешения. Но поскольку злоупотребление правом – поведение правовое, решение этой проблемы в рамках правовой сферы представляется обоснованным и

необходимым. Нравственная сторона злоупотребления правом имеет большое значение, но по отношению к правовым свойствам ее характер подчиненный. Иное решение привело бы к проблеме смешения права и морали.

Анализ основных подходов к определению правовой природы злоупотребления гражданским правом позволяет сделать вывод об отсутствии единого подхода к данному понятию в юридической науке. Существующее многообразие точек зрения, с одной стороны, обогащает юридическую науку знаниями об исследуемом предмете, способствует выявлению различных граней данного правового феномена, но, с другой стороны, приводит к размыванию границ понятия. В результате на практике складывается ситуация, когда в качестве злоупотребления правом признаются действия, фактически таковыми не являющиеся.

Наряду с обозначенными частными недостатками каждого из анализируемых подходов можно выделить один общий, который заключается в том, что все они описывают лишь объективную, внешнюю сторону злоупотребления. Нетрудно заметить, что и пределы осуществления права, и назначение права, и добрые нравы являются внешним мериллом поведения управомоченного лица, не способным в полной мере раскрыть суть рассматриваемого явления.

В самом общем виде злоупотребление правом с внешней стороны выглядит как осуществление права, причиняющее вред. Так, С.Г. Зайцева отмечает, что понятием «злоупотребление правом» должны охватываться такие, независимо от способа осуществления, случаи реализации субъектами заложенных в нормативном материале возможностей, от которых страдает юридически признанная свобода других лиц [8, с. 141]. В результате дальнейшего анализа можно прийти к выводу, что объективно злоупотребление правом представляет собой правомерное причинение вреда. С этих позиций данный феномен объясняет В.А. Белов [3, с. 363]. Однако и его точка зрения обладает определенной неточностью. Говоря о злоупотреблении правом, необходимо осознавать, что оно является социально негативным, законодательно порицаемым явлением. В отношении описываемых в Гражданском кодексе РФ случаев правомерного причинения вреда отрицательную оценку законодателя выявить сложно. Нельзя не согласиться с В.В. Лариным в том, что отсутствие официально властного порицания здесь объясняется либо невиновностью причи-

нителя вреда (например, вред, причиненный источником повышенной опасности), либо прямым допущением вреда конкретными нормами права (например, причинение вреда в случае обороны, т.е. при крайней необходимости) [10].

Для определения особенностей злоупотребления правом необходимо понять, что обуславливает отрицательную законодательную оценку такого поведения. Таким фактором, полагаем, является субъективное отношение лица к осуществлению права и производимым им правовым последствиям.

Именно субъективные свойства злоупотребления правом раскрывают его сущность, ведь сам термин «злоупотребление правом», т.е. употребление права «во зло» изначально несет на себе субъективную нагрузку. В связи с этим интерес представляет подход С.Д. Радченко, который определил злоупотребление субъективным гражданским правом как осуществление принадлежащего управомоченному лицу права в противоречии с имеющимся у данного лица признанным законом интересом в его осуществлении [18, с. 11]. Преимущество данного подхода по сравнению с ранее обозначенными состоит в том, что в нем акцентируется внимание на субъективных свойствах злоупотребления правом. В то же время позиция автора требует уточнения. Ученый полагает, что злоупотребление гражданским правом имеет место тогда, когда у лица нет интереса в осуществлении права или осуществление противоречит имеющемуся интересу. Интересы предопределяют всякое поведение людей, поэтому предположение о том, что возможны действия при отсутствии интереса или в противоречии с имеющимся интересом, выглядит сомнительным. Полагаем, при злоупотреблении правом у лица имеется интерес, который связан с причинением вреда правам и интересам третьих лиц. В этом отношении позиция С.Д. Радченко представляется спорной.

Говоря о сущности злоупотребления гражданским правом, необходимо учитывать, что ее познание невозможно только в рамках догматической юриспруденции. По справедливому замечанию О.Э. Лейста, сущность права не может быть постигнута ни практическим правоведением, ни даже общей теорией права, если последняя не выйдет за пределы юридических категорий [11, с. 4]. Полагаем, эти выводы ученого имеют значение для определения сущности многих правовых явлений, в том числе и злоупотребления правом.

Именно этим обстоятельством объясняется повышенный интерес ученых-юристов к социологическим методам, из которых все большее значение уделяется конфликтологическому. Так, на основе этого подхода социальную сущность гражданского правонарушения раскрывает С.А. Параскевова [15].

Если представить в предельно общем плане конфликт как столкновение разнонаправленных интересов, можно заметить, что им охватываются не только случаи правонарушений, но и злоупотребления правом. Однако в отличие от правонарушений в случаях со злоупотреблением правом конфликтогенным фактором выступает не противоположность, а правомерность.

Исследование с этих позиций феномена злоупотребления правом, на наш взгляд, имеет большой научный интерес, поскольку позволяет раскрыть субъективные, сущностные свойства злоупотребления правом, о которых говорилось выше, а также механизм существования этого правового явления. Как отмечает С.А. Параскевова, социальный угол зрения в характеристике гражданского правонарушения открывает научную перспективу разработки принципиально новых теоретически значимых идей, которые позволят поднять теорию гражданского правонарушения на качественно новый уровень [16, с. 243]. Данное высказывание представляется справедливым и в отношении проблемы злоупотребления правом.

Литература

1. Агарков М.М. Проблема злоупотребления правом в советском гражданском праве // Известия Академии наук СССР. Отделение экономики и права. – 1946. – № 6. – С. 430.
2. Бару М.И. О ст. 1 Гражданского кодекса // Советское государство и право. – 1958. – № 12. – С. 118.
3. Белов В.А. Гражданское право: общая и особенная части: учебник. М.: Центр ЮрИнфоР, 2003. – 960 с.
4. Гойман В.И. Правонарушение и юридическая ответственность. Общая теория права и государства: учеб. / под ред. В.В. Лазарева. М.: Юристъ, 2002. – 470 с.
5. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. Изд. 2-е., испр. М.: Статут, 2003. – 411 с.
6. Дурново Н.А. Злоупотребление правом как особый тип правового поведения: теоретико-правовой анализ. автореф. дис. ... канд. юр. наук. Нижний Новгород, 2006. – 27 с.
7. Емельянов В.И. Разумность, добросовестность,

незлоупотребление гражданскими правами. М.: Лекс-Книга, 2002. – 160 с.

8. Зайцева С.Г. «Злоупотребление правом» как правовая категория: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юр. наук. Коломна, 2003. – 198 с.

9. Ибрагимов М.В. Злоупотребление субъективным гражданским правом: понятие, сущность, виды и последствия: дис. ... канд. юр. наук. Рязань, 2005. – 161 с.

10. Ларин В.В. К вопросу о противоправности злоупотребления правом // Право и политика. 2007. № 3.

11. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М.: Зерцало, 2008. – 339 с.

12. Малейн Н.С. Юридическая ответственность и справедливость. М., 1992.

13. Малейн М.Н. Личные неимущественные права граждан: понятие, осуществление, защита. М.: МЗ-Пресс, 2001. – 243 с.

14. Малиновский А.А. Злоупотребление правом. М.: МЗ-Пресс, 2002. – 128 с.

15. Параскевова С.А. Понятие и социальная сущность гражданского правонарушения (теоретические проблемы): автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 2007. – 61 с.

16. Параскевова С.А. Понятие и социальная сущность гражданского правонарушения: теоретические проблемы. М.: Учебная литература, 2009. – 330 с.

17. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. Изд. 3-е., испр. М.: Статут, 2001. – 354 с.

18. Радченко С.Д. Злоупотребление правом в гражданском праве России: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2008. – С. 11.

19. Рясенцев В.А. Условия и юридические последствия отказа в защите гражданских прав // Советская юстиция. 1962. – № 9. – С. 9.

20. Садиков О.Н. Злоупотребление правом в Гражданском кодексе России // Хозяйство и право. – 2002. – № 2. – С. 40-49.

21. Самойлова М.В. Право личной собственности граждан СССР (понятие, осуществление, основные средства защиты): дис. ... канд. юр. наук. Л., 1965. – 195 с.

22. Щенникова Л.В. Злоупотребление правом (Дух и буква закона) // Законодательство. – 1999. – № 5.

23. Янев Янко. Правила социалистического общежития (их функции при применении правовых норм). М.: Прогресс, 1980.

Матанцев Дмитрий Александрович – аспирант кафедры семейного и ювенального права Российского государственного социального университета, e-mail: dimokratm@mail.ru.

Matantsev Dmitriy Aleksandrovich – postgraduate student, department of family and juvenile rights, Russian State Social University, e-mail: dimokratm@mail.ru.

УДК 347.4

© В.Е. Буторин

Страхование заемщика при потребительском кредитовании

Статья посвящена проблемам страхования потребительских кредитов в РФ. Рассмотрены вопросы законности включения в кредитный договор условия об обязательном страховании жизни и здоровья заемщика и возможности оспаривания данного условия; проанализирована банковская и судебная практика.

Ключевые слова: кредитные правоотношения, страхование, банк, заемщик.

V.E. Butorin

Insurance of borrower at consumer crediting

The article is devoted to the problems of consumer credits insurance in the Russian Federation. The issues of legality of inclusion in the credit contract a condition on obligatory of the borrower's life and health insurance and the possibility of contest the given condition have been considered; the banking and judiciary practice has been analyzed.

Keywords: legal credit relationships, insurance, bank, borrower.

Страхование кредита в течение многих лет развивалось как средство защиты владельцев капитала от непредвиденных безнадежных долгов или как средство, позволяющее избежать этих потерь. Активные банковские операции, и прежде всего выдача кредитов, характеризуются высоким риском невозврата средств, что обуславливает необходимость формирования грамотной и эффективной системы управления кредитными рисками. Особое место в данной системе отводится страхованию, к которому относят страхование залога принадлежащего заемщику движимого (автокредитование) или недвижимого (ипотека) имущества, страхование жизни и здоровья заемщика, страхование коммерческих (торговых) кредитов, страхование от рисков, связанных с использованием кредитных карт и т.д. [11].

Кредитными организациями осознана возможность повышения эффективности своей деятельности за счет передачи ответственности за второстепенные риски страховщикам. За последние 10 лет благодаря усилиям Базельского комитета был достигнут заметный прогресс в области разработки методологии и методов оценки рисков [1]. Органы банковского надзора стали выделять особенности применения страхования как способа управления банковскими рисками [12].

Однако несмотря на эффективность этого способа, должны также учитываться интересы заемщиков. В последнее время участились судебные разбирательства по оспариванию условия о страховании заемщика. Споры породила сложившаяся практика заключения кредитных договоров путем составления и подписания заявления на получение кредита по установленной банком форме и типовых условий потребительского кредита. В связи с этим заемщик как сторона в до-

говоре лишается возможности влиять на его содержание, что является ограничением свободы договора. Исходя из условий договора банк обуславливает заключение кредитного договора обязательным заключением договора страхования. Заемщики в судах общей юрисдикции ссылаются на статью 16 Закона о защите прав потребителей, в соответствии с которой запрещается обуславливать приобретение одних товаров (работ, услуг) обязательным приобретением иных товаров (работ, услуг) [4]. В связи с этим условия договора потребительского кредита о страховании жизни и здоровья заемщика ущемляют установленные законом права потребителя, так как участниками кредитных потребительских отношений выступают коммерческие банки и граждане – заемщики. Пленум Верховного суда 29 сентября 1994 г. в своем постановлении указал, что отношения, регулируемые законодательством о защите прав потребителей, могут возникать из договоров на оказание финансовых услуг, направленных на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных нужд потребителя – гражданина, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, в том числе предоставление кредитов, открытие и ведение счетов клиентов – граждан [7]. Исходя из этого на рассматриваемые правоотношения распространяется действие Закона о защите прав потребителей. По данным основаниям территориальные органы Роспотребнадзора неоднократно привлекали многие банки к административной ответственности, те, в свою очередь, оспаривали часть этих решений. Банки обосновывают свою позицию положениями ГК РФ о свободе договора и фактом добровольного подписания заемщиками кредитного договора. В соответствии с п. 2 ст. 1 ГК РФ граждане (физи-

ческие лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора [2].

Однако свобода договора и добровольное его подписание сторонами не означают, что в договоре могут содержаться условия, не соответствующие закону (ст. 421 ГК РФ). Условия кредитного договора определяются банками в стандартных формах без возможности влиять на его содержание, что является ограничением свободы договора.

Большой вклад в решение данной проблемы внесло информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13 сентября 2011 г. Президиум ВАС РФ указал, что включение в кредитный договор с заемщиком-гражданином условия о страховании его жизни и здоровья не нарушает прав потребителя, если заемщик имел возможность заключить с банком кредитный договор и без названного условия. В соответствии с правилами банка (выступающего стороной в рассматриваемом процессе) страхование жизни и здоровья заемщика относится к мерам по снижению риска невозврата кредита, причем правилами предусмотрено, что кредит может быть выдан заемщику и в отсутствие договора страхования, но в этом случае по кредиту устанавливается более высокая процентная ставка. Как следует из представленных банком доказательств, разница между двумя данными ставками не является дискриминационной. Кроме того, из упомянутых правил вытекает, что решение банка о предоставлении кредита не зависит от согласия заемщика застраховать свою жизнь и здоровье в пользу банка. Из заявки на выдачу кредита, подписанной заемщиком было видно, что он выбрал вариант кредитования, предусматривающий в качестве одного из обязательных условий страхование жизни и здоровья, с более низкой процентной ставкой. Таким образом, обстоятельства дела свидетельствовали о том, что навязывания услуги страхования при выдаче кредита не было [8]. Считаю, решение Президиума ВАС РФ разумным и правильным. Действительно, если свобода договора соблюдается, то спор по данному вопросу не может иметь место. Однако все усугубляет имеющееся у банков право на отказ от заключения договора с заемщиком без объяснения причин данного отказа [3]. Это обстоятельство позволяет банкам устанавливать свои условия кредитования, так как в случае

несогласия заемщика с условиями кредитного договора, кредит может быть не выдан.

Постановление Президиума ВАС РФ не решило существующей проблемы. В связи с тем, что иски граждан к банкам подсудны судам общей юрисдикции, постановление Президиума ВАС РФ не применяется в данных случаях. Внимание антимонопольных органов к проблеме взаимодействия между банками и страховыми компаниями было приковано фактом навязывания заемщикам конкретной страховой организации. У заемщика нет возможности выбрать страховую компанию. Если заемщик откажется заключать договор со страховой компанией, указанной банком, последний просто не выдаст кредит. Если при продлении договора страхования клиент решит сменить страховщика на стороннего, то это автоматически будет вести к нарушению кредитного договора, что может повлечь за собой право банка требовать досрочного гашения всей суммы кредита или обращения взыскания на залог.

Основная масса поступавших в антимонопольный орган жалоб связана с тем, что кредитные организации отказывались принимать страховые полисы от страховых компаний, не входящих в число «утвержденных», или «аккредитованных», банком. Кредитные организации говорят о том, что для уверенности в наличии надлежащего обеспечения по кредиту необходимо, чтобы страховая компания была финансово устойчивой и могла осуществить надлежащую страховую выплату. Обосновывая свои действия, банки ссылаются также на Положение Банка России № 254-П, которое предусматривает обязательную оценку финансового положения страховых организаций для формирования соответствующего резерва на возможные потери по ссудам [10].

Страховщики, в свою очередь, справедливо указывают на то, что критерии, которыми руководствуются банки при отборе страховых компаний, являются непрозрачными и не позволяют установить, каким именно требованиям банка не удовлетворяет страховая компания и, соответственно, что именно необходимо улучшить, чтобы этим требованиям отвечать. Оптимальным с точки зрения обеспечения конкуренции на страховом рынке является вариант, при котором банк при выдаче кредита не ставит условие обязательного страхования в определенной страховой организации (нескольких определенных страховых организациях), и может принять решение о выдаче полиса страхования любого страховщика.

В такой ситуации заемщик имеет возможность самостоятельно выбирать страховую организацию исходя из соотношения цена–качество. В свою очередь, страховые организации имеют возможность побороться за конкретного страхователя (заемщика), предложив ему свои условия страхования. Ограничения конкуренции на страховом рынке не возникает [9].

Федеральная антимонопольная служба сделала многое для того, чтобы изменить ситуацию с «навязанными» страховыми и оценочными компаниями. В частности, к некоторым банкам и страховщикам были применены санкции в отношении сговора и нарушения закона «О защите конкуренции» [5]. Тем не менее выбор страховых и оценочных компаний у заемщиков в ряде банков остается узким и включает только аккредитованные банком компании.

У крупных банков и региональных операторов обычно 5-10 страховщиков. Некоторые банки искусственно ограничивают количество страховых компаний в регионе. Это может быть связано со многими причинами (размер агентской комиссии, знакомство между руководителями, «откаты» и т.д.). Это не лучшим образом сказывается на заемщике, если учесть, что подчас приходится пользоваться услугами сомнительных страховых компаний. Но, несмотря на все сложности, участники рынка считают, что это нормальная практика, устраивающая банкиров и страховщиков. Банк не может сотрудничать с любой компанией, имеющей страховую лицензию, так как возьмет на себя риск неплатежеспособности страховщика. Поэтому 30 апреля 2009 г. появилось постановление правительства РФ № 386 (в ред. от 3 декабря 2010 г.) «О случаях допустимости соглашений между кредитными и страховыми организациями», предусматривающее конкретные критерии оценки страховых компаний, а также право заемщиков заключать договор страхования с любой страховой организацией, отвечающей указанным критериям [6]. Партнерство банков и страховщиков при кредитовании физических лиц, долгое время вызывавшее нарекания Федеральной антимонопольной службы (ФАС), теперь регламентируется на правительственном уровне.

Сейчас банки, выдавая розничные кредиты, указывают заемщикам на закрытый перечень страховых компаний, в которых можно застраховать риски. Это ограничивает заемщиков в выборе страхового тарифа и увеличивает их затраты при кредитовании. Постановление запрещает требо-

вать от заемщика страховать иные риски, кроме утраты или повреждения имущества, купленного в кредит. Кроме того, правительственное постановление запрещает банкам обязывать заемщиков заключать договоры со страховщиком на весь срок кредита, если он больше года, а также устанавливать запрет на смену страховщика в течение срока кредитования. Однако условие, обязывающее страховать жизнь и здоровье заемщиков, в потребительском кредитовании по-прежнему включается в договоры. В договорах фиксируется цена значительно выше рыночной или параметры страховки таковы, что при нормальных условиях, то есть когда есть возможность воспользоваться предложениями других компаний, клиенты не купили бы такой продукт. Это и называется, собственно, эффект устранения конкуренции. Судебные споры, касающиеся этой проблемы, продолжают по сей день.

При подготовке данной статьи использовались практические материалы судебных дел, по которым страховые выплаты были взысканы с банков. Однако следует отметить, что такие случаи редки, поэтому банки при выдаче кредитных средств продолжают осуществлять спорную банковскую практику.

Судебная практика противоречива в вопросе законности действий банков, обуславливающих заключение кредитного договора обязательным заключением договора страхования. Считаю важным, чтобы заемщик и страхователь самостоятельно принимали решение о том, нужно ли им страховать что-то и если нужно то где, в какой компании это делать. Для этого необходимо принятие правовых норм на уровне федерального закона и (или) дачи разъяснений пленумом Верховного суда РФ. Также в связи с участившимися жалобами заемщиков на действия банков, касающимися рассматриваемой проблемы и многих других, было бы разумно предусмотреть формы контроля за соблюдением прав и законных интересов заемщиков на стадии заключения кредитного договора.

Литература

1. Международная конвергенция измерения капитала и стандартов капитала: уточненные рамочные подходы / Базельский комитет по банковскому надзору, 2004.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 декабря 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 30 ноября 2011 г.).
3. Гражданский кодекс Российской Федерации

(часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 30 ноября 2011) (с изм. и доп., вступающими в силу с 1 января 2012 г.)

4. О защите прав потребителей: закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 (ред. от 18 июля 2011 г.) (с изм. и доп., вступающими в силу с 29 сентября 2011 г.).

5. О защите конкуренции: федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 6 декабря 2011 г.).

6. О случаях допустимости соглашений между кредитными и страховыми организациями: постановление Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 386 (ред. от 3 декабря 2010 г.)

7. О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей: постановление Пленума Верховного суда РФ от 29 сентября 1994 № 7 (ред. от 29 июня 2010 г.).

8. Обзор судебной практики по некоторым вопросам, связанным с применением к банкам административной ответственности за нарушение законодательства о защите прав потребителей при заключении кредитных договоров: информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13 сентября 2011 г. № 146.

9. Конкурентные аспекты взаимодействия банков и страховщиков: справка (разъяснения) ФАС РФ к совместному заседанию экспертных советов ФАС России и Росстрахнадзора, 2010.

10. Положение о порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности (утв. Банком России 26 марта 2004 г. № 254-П) (ред. от 4 декабря 2009 г., с изм. от 3 июня 2010 г.) (зарегистрировано в Минюсте РФ 26 апреля 2004 г. № 5774) (с изм. и доп., вступающими в силу с 1 июля 2010 г.).

11. Петров Д.С. Страхование в системе управления банковскими рисками: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2007.

12. Свириденко О. Страхование кредитных рисков // Хозяйство и право. 1996. №7.

Буторин Вячеслав Евгеньевич – аспирант кафедры гражданского права и процесса Бурятского государственного университета.

Butorin Vyacheslav Evgenevich – postgraduate student, department of civil law and process, Buryat State University.

УДК 347.4

© К.В. Вологодина

К вопросу о правовом регулировании отношений, связанных с газоснабжением в Российской Федерации

В статье проанализированы наиболее распространенные и значимые проблемы в области правового регулирования отношений, связанных с газоснабжением в Российской Федерации.

Ключевые слова: природный газ, газоснабжение, правовое регулирование, договор газоснабжения, бытовое газовое оборудование, газопровод, безопасность, Российская Федерация.

K.V. Vologdina

To the issue of the legal regulation of relations connected with natural gas industry in the Russian Federation

The article analyzes the most common and important problems in the field of legal regulation of relations connected with natural gas industry in the Russian Federation.

Keywords: natural gas, natural gas industry, legal regulation, contract on natural gas provision, common gas equipment, gas pipe line, safety, the Russian Federation.

Правовое регулирование отношений, связанных с газоснабжением, является одной из актуальных и значимых проблем в российском праве, поскольку на современном этапе в русле развивающегося и стремящегося к прогрессу общества сложно представить повседневную жизнь населения Российской Федерации без снабжения энергией. Значение природного газа для эффективного функционирования и развития экономической сферы невозможно переоценить, являясь сейчас

и в далекой перспективе одним из основных видов энергоносителей, газ и продукты его переработки обеспечивают работу промышленности, сельского хозяйства и транспорта, потребности государства, связанные с поддержанием необходимого уровня обороноспособности, ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций, деятельностью многочисленных государственных служб, не говоря уже об экспортном значении поставки газа [1, с. 5], но при этом происходит столкно-

вание с неразрешенными проблемами в области правового регулирования отношений, связанных с газоснабжением.

В настоящее время основное место в правовом регулировании отношений, связанных с газоснабжением, занимают Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ), имеющий межотраслевую природу Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ (ред. от 7 ноября 2011 г.) «О газоснабжении в Российской Федерации» [2] (далее – Закон о газоснабжении), постановление Правительства РФ от 5 февраля 1998 г. № 162 (ред. от 24 ноября 2011 г.) «Об утверждении Правил поставки газа в Российской Федерации» [3] (далее – Правила поставки газа), постановление Правительства РФ от 21 июня 2008 г. № 549 (ред. от 6 мая 2011 г.) «О порядке поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан» [4] (далее – о Порядке поставки газа), постановление Правительства РФ от 17 мая 2002 г. № 317 «Об утверждении правил пользования газом и предоставления услуг по газоснабжению в Российской Федерации» [5].

В современных условиях Российской Федерации отсутствует четкая система регулирований отношений по снабжению газом. В связи с этим без стабильного, развитого, усовершенствованного законодательства, которое бы учитывало в полном объеме специфику функционирования предприятий топливно-энергетического комплекса, сложно осуществлять полноценно правовое регулирование отношений, связанных с газоснабжением в Российской Федерации, это и является одним из сдерживающих факторов развития данной сферы в целом. Разбросанность норм о газоснабжении по различным нормативно-правовым актам дезориентирует правоприменителя, создавая существенные проблемы в правоприменительной деятельности всех заинтересованных субъектов.

Вопросы законодательного и нормативного правового обеспечения отношений участников процесса газоснабжения являются принципиально важными для дальнейшего развития газовой отрасли, а также системы газоснабжения потребителей, которое напрямую связано с качеством правового регулирования данных отношений. В условиях постоянно меняющегося законодательства в сфере газоснабжения выработка основополагающих принципов, рассчитанных на среднесрочную перспективу, становится важной задачей, направленной на гарантирование стабильности гражданского оборота, поскольку потребление

газа на внутреннем рынке должно осуществляться по простым и понятным правилам [7, с.5].

Закон о газоснабжении регулирует значимые вопросы в сфере газоснабжения, например, в ст. 2 дается определение понятию «газоснабжение» как одной из форм энергоснабжения, представляющей собой деятельность по обеспечению потребителей газом, в том числе деятельность по формированию фонда разведанных месторождений газа, добыче, транспортировке, хранению и поставкам газа. Следует отметить, что законодатель, избрав в приведенной норме в качестве вектора правового регулирования отношения в сфере энергоснабжения, в дальнейшем отходит от цивилистической трактовки газоснабжения, что объясняется иными задачами данного нормативного правового акта, сформулированными в ст. 1 Закона о газоснабжении.

Легальное понятие «газоснабжение» определено четко и понятно, но при анализе других понятий данной статьи Закона о газоснабжении просматриваются некоторые пробелы. Определение понятия «поставщик (газоснабжающая организация)» не содержит квалифицирующих признаков данного субъекта. А.С. Пузиков считает, что договор газоснабжения по своей правовой природе не является поставкой, поэтому необходимо различать понятия «поставщик газа» и «газоснабжающая организация». Он предпринял попытку, позволяющую устранить указанную проблему, предложив следующие дефиниции: газоснабжающая организация – собственник газа, осуществляющий по принадлежащей ему на праве собственности или ином вещном праве газораспределительной системе непрерывную подачу газа потребителю и оказывающий ему неразрывно связанные с подачей газа услуги в соответствии с договором газоснабжения; поставщик газа – собственник газа (или уполномоченное им лицо), осуществляющий поставки газа газоснабжающим организациям и передающий газ на границе раздела магистральных газопроводов и сетей газораспределительных организаций) [7, с. 9].

Соответствующую параллель можно провести между понятиями «потребитель газа», «абонент», «субабонент газоснабжающей организации». В качестве потребителя газа по договору газоснабжения вправе выступать не только лицо, непосредственно приобретающее газ для использования в качестве топлива или сырья, но и уполномоченное им лицо (например, товарищество

собственников жилья, жилищный кооператив, жилищно-строительный кооператив).

Решение проблемы, связанной с определением понятий в ст. 2 Закона о газоснабжении, не является однозначным. В экономическом аспекте, если ликвидировать отождествление данных понятий, то это приведет к возрастанию топливно-ресурсных и денежных затрат и поставщика газа, и газоснабжающей организации при снабжении населения газом. Когда собственником газа является одно юридическое лицо затраты снижаются. В правовом аспекте, согласно дефиниции А.С. Пузикова, данное разделение является приемлемым для понятийного аппарата, поскольку устраняет существующие пробелы и по существу определения понятий принимают четкую и понятную форму.

Необходимо обратить внимание на проблему определения правовой природы и видовой принадлежности договора газоснабжения потребителей через присоединенную сеть, поскольку она требует незамедлительного решения в связи с отсутствием четкой системы правового регулирования отношений участников процесса газоснабжения и увеличением количества споров, в том числе передаваемых в судебные инстанции, в рамках реализации прав и исполнения обязанностей субъектами газоснабжения.

Вопрос о правовой природе и видовой принадлежности договора газоснабжения вызывает дискуссии в научной литературе. По признакам особенностей предмета и состава его участников, прав и обязанностей сторон данный договор в рамках разграничения различных видов купли-продажи относится многими авторами к разновидности договора энергоснабжения. Распространенной является позиция, согласно которой по своей правовой природе договор газоснабжения относится к так называемым договорам снабжения через присоединенную сеть [10]. Между тем, как замечает В.В. Витрянский, «если речь идет о правоотношениях, объектом которых является не энергия, а ресурсы и другие товары, то передача их покупателю (потребителю) через присоединенную сеть является лишь одним из возможных способов исполнения обязательств. Снабжение (передача, доставка) энергией (нефтью, газом, иными ресурсами), производимое через присоединенную сеть, является технической особенностью (одним из способов) исполнения обязательств, вытекающих из соответствующего договора, и само по себе не может служить видо-

образующим признаком, позволяющим выделить самостоятельный тип или даже вид гражданско-правового договора» [11, с. 158–159].

Договор газоснабжения не отождествляется с энергоснабжением как с видом гражданско-правовых договоров, однако требования законности, интересы разумности и стабильности гражданского оборота приводят к необходимости субсидиарного применения норм §6 гл.30 ГК РФ «*de lege lata*» (с точки зрения действующего закона) к регулированию процессов снабжения газом через присоединенную сеть (кроме общих положений §1 гл. 30 ГК РФ о договоре купли-продажи) [8].

Квалификация указанного договора важна для установления правовых норм о договорных обязательствах, которые должны подлежать применению при решении вопросов и противоречий, не получивших прямого разрешения в действующих законодательных и иных нормативно-правовых актах [12, с. 207]. Более того, определение правовой природы договора необходимо для разработки будущих нормативных актов, определяющих правовое регулирование указанных отношений. Рассмотрим проблемные вопросы, возникающие в области регулирования газоснабжения, являющиеся существенными и сложно разрешимыми, но при этом лишь косвенно регулируемыми нормами права, хотя хотелось бы, чтобы данным аспектам уделялось больше внимания законодателя, и соответственно, регламентация отношений в этой области «внеправового характера» проходила прямым путем. К таким проблемным аспектам в сфере газоснабжения относится стабильность и безопасность граждан – потребителей, поскольку порой бесперебойное и качественное снабжение газом отдельного гражданина – абонента ставится под сомнение. В сложившейся ситуации интересы стабильности и безопасности газоснабжения граждан требуют повышенного внимания законодателя к правовой регламентации соответствующих отношений.

Новая стратегия развития топливно-энергетического комплекса должна содержать меры по энергосбережению в сфере потребления, их жесткое правовое регулирование путем введения лимитов, норм и систем штрафов за нарушение, стимулирование применения энергосберегающих технологий и т.д. Для создания эффективной и развитой системы правового регулирования отношений, связанных с газоснабжением в Российской Федерации, необходимы тщательный анализ противоречащих друг другу законодатель-

ных и нормативно-правовых актов, касающихся регулирования газоснабжения; совершенствование действующих нормативных актов; поиск перспективных и актуальных идей, позволяющих устранять противоречия в данной области; целостный, компетентный подход к разрешению правовых проблем. В России сосредоточена треть разведанных запасов природного газа и производится четверть его мировой добычи. Газовая промышленность Российской Федерации является крупнейшее в мире, исходя из этого правовому регулированию отношений, связанных с газоснабжением, необходимо и важно уделять больше внимания не только со стороны населения в целом, но и законодателя.

Литература

1. Яхонтова А.А. Правовое регулирование газоснабжения в Российской Федерации (гражданско-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юр. наук. – М., 2005. – 25 с.
2. О газоснабжении в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ (ред. от 7 ноября 2011 г.) // Российская газета. – 1999. – № 67.
3. Об утверждении Правил поставки газа в Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 5 февраля 1998 г. № 162 (ред. от 24 ноября 2011 г.) // [В данном виде документ опубликован не был] // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 6. – Ст. 770.
4. О порядке поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан: постановление Правительства РФ от 21 июня 2008 г. № 549 // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 30 (Ч. 2). – Ст. 3635.
5. Об утверждении правил пользования газом и предоставления услуг по газоснабжению в Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 17 мая 2002 г. № 317 // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 20. – Ст. 1870.
6. Москвичев А.Ю. Гражданско-правовое регулирование договоров газоснабжения жилых помещений граждан: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – М., 2008. – 23 с.
7. Пузиков А.С. Особенности договора газоснабжения в условиях реформирования внутреннего рынка газа: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Волгоград, 2007. – 24 с.
8. Ращевский Е.С. Частноправовые вопросы регулирования газоснабжения. // Законодательство. – 2001. – № 4. – С.44 – 54.
9. В настоящей статье, если не указано иное, под договором газоснабжения подразумевается договор снабжения газом через присоединенную сеть.
10. Красавчиков О.А. Советское гражданское право. в 2 т. – М.: Высш. шк., 1968. – Т.2. – 520 с.
11. Витрянский В.В. Договор купли-продажи и его отдельные виды. – М.: Юр. лит., 1999. – 220 с.
12. Москвичев А.Ю. Особенности квалификации договора снабжения газом через присоединительную сеть // Актуальные проблемы частного правового регулирования. – Самара: Универс-групп, 2006. – С. 207–209.

Володина Кристина Владимировна – аспирант кафедры гражданского права и процесса Бурятского государственного университета. E-mail: christin87@mail.ru.

Vologdina Christina Vladimirovna – postgraduate student, department of civil law and process, Buryat State University. E-mail: christin87@mail.ru.

УДК 347.453.1

© Н.Б. Дашицыренова

Лизинг недвижимого имущества: права на земельный участок

Статья посвящена проблеме принадлежности земельных участков, на которых располагаются объекты недвижимости, являющиеся предметом договора финансовой аренды (лизинга). Так как по действующему законодательству земля не является предметом договора лизинга, то нерешенным остается вопрос о праве на земельный участок, на котором находится, например, здание – предмет договора лизинга. Автор указывает на целесообразность признания предметом договора лизинга земельных участков, которые составляют единый комплекс с недвижимым имуществом.

Ключевые слова: предмет договора финансовой аренды, земельный участок, право собственности, недвижимое имущество.

© N.B. Dashitsyrenova

The financial lease of real estate: rights to a land plot

The article is devoted to the problem of land plot belonging that is a subject matter of financial lease and where a real estate is situated. As according to the current legislation the land plot is not a subject matter of financial lease, then the

problem of the right on the land plot where a building is situated, cannot be settled. The author points at the necessity to declare the land plot as a subject matter of financial lease because it constitutes a single complex with the real estate.

Keywords: *subject matter of financial lease, land plot, right of ownership, real estate.*

Ведение любой коммерческой деятельности помимо текущих расходов требует наличия производственных и офисных площадей. Однако далеко не все организации имеют средства для их приобретения. Сегодня одним из способов решения этой проблемы является финансовая аренда (лизинг) недвижимости, когда можно не выводить денежные средства из оборота, а заложить их в бюджет и учитывать в дальнейшей деятельности. При заключении договора финансовой аренды недвижимого имущества участники сталкиваются с недостаточным правовым регулированием лизинговых отношений в российском законодательстве. Известно, что договоры финансовой аренды (лизинга) недвижимости являются самыми проблемными и сложными в лизинговой деятельности. Требования, предъявляемые к таким сделкам, всегда значительно шире и жестче, чем к сделкам с другими видами имущества. Соответственно, следует отметить, что проработка лизинговой сделки должна проводиться специалистами очень тщательно.

Для некоторых лизинговых компаний данное обстоятельство становится причиной отказа от заключения подобных договоров. Одним из сдерживающих факторов заключения этого договора является проблема принадлежности земельных участков, на которых располагаются объекты недвижимости, являющиеся предметом лизинга. Согласно ст. 666 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) и ст. 3 Федерального закона «О финансовой аренде (лизинге)» (далее – Закон о лизинге) предметом лизинга могут быть любые непотребляемые вещи, в том числе предприятия, другие имущественные комплексы, здания, оборудование, транспортные средства и другое движимое и недвижимое имущество, кроме земельных участков и других природных объектов [1; 2]. Вместе с тем Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ) закрепляет единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости (пп. 5 п. 1 ст. 1 ЗК РФ) [3].

Как отмечают специалисты, основными причинами запрета операций лизинга с землей в России являются, во-первых, негативное отношение законодателя к вовлечению в гражданский оборот природных ресурсов; во-вторых, неподверженность природных ресурсов амортизации, из-за

чего расчет лизинговых платежей здесь лишен объективной основы [4; 5]. Помимо перечисленных причин это явление объясняется также неразвитостью поземельного оборота в России.

Статья 666 ГК РФ и Закон о лизинге сужают перечень объектов, которые могут быть использованы для финансовой аренды (лизинга), по сравнению со ст. 607 ГК РФ. Кроме того, в п. 1 ст. 652 ГК РФ говорится, что «одновременно с передачей прав владения и пользования такой недвижимостью передаются права на ту часть земельного участка, которая занята этой недвижимостью и необходима для ее использования». Как было уже сказано, земельный участок не может быть предметом договора финансовой аренды. Отсюда возникает вопрос: какова судьба такого участка, на котором располагается недвижимое имущество, являющееся предметом договора финансовой аренды. Здесь может возникнуть ситуация, когда право на землю и право на недвижимое имущество (например, здание или сооружение) принадлежат разным субъектам. Законодатель также не определяет порядок выкупа земельного участка, на котором находится недвижимое имущество, являющееся предметом договора лизинга. Дальнейший выкуп лизингополучателем здания по договору лизинга будет невозможен, в силу п. 4 ст. 35 ЗК РФ отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке и принадлежащих одному лицу, возможно только вместе с земельным участком. Таким образом, нельзя выкупить здание без земельного участка, а земельный участок не является предметом лизинга. Кроме того, заключение договора финансовой аренды недвижимости требует от сторон проведения тщательного юридического анализа ранее осуществленных процедур, связанных с переходом прав на объект и регистрацией таких сделок. Подобная деятельность является сложным процессом и делает процедуру заключения договора еще более проблематичной.

Наличие законодательного запрета на передачу в лизинг земельных участков, отсутствие порядка его выкупа существенно затрудняют проведение таких сделок. Для решения указанных проблем Е.А. Киндеева предлагает установить запрет только на передачу в лизинг незастроенных (пустых) земельных участков, а также земельных

участков из состава земель сельскохозяйственного назначения и соответственно разрешить передачу в лизинг земельных участков, на которых расположен объект недвижимости, являющийся предметом лизинга [6]. В целом применение такого предложения значительно смягчило бы сложившуюся ситуацию. По мнению С.А. Громова, для целей соблюдения принципа единства судьбы земельного участка и находящегося на нем объекта недвижимости и недопустимости лизинга земельных участков лизингодателю и лизингополучателю в случае, когда в качестве предмета лизинга в оборот вовлекается здание или сооружение, надлежит заключать два договора: во-первых, собственно договор лизинга строения и, во-вторых, договор аренды участка. Таким образом, объекты, связанные «единой судьбой», могут оказаться включенными в оборот в рамках двух пусть тесно взаимосвязанных, но разных правоотношений, возникающих на основании разных юридических фактов и на разных условиях, определяющих порядок изменения и прекращения правоотношений [7].

В настоящее время стороны лизинговых отношений решают указанную проблему посредством выкупа земельного участка, на котором располагается объект недвижимого имущества, либо передачи земельного участка в долгосрочную аренду (с правом пролонгации такого договора аренды). На наш взгляд, при таком подходе, когда происходит деление одного сложного многоаспектного правоотношения на два разных, регулируемых отдельно, процедура лизингового правоотношения излишне усложняется. Составление отдельного договора аренды земельного участка требует дополнительных затрат времени, привлечения соответствующих специалистов. Кроме того, как отмечает сам автор, законодательство не дает ответа на вопрос о том, как должен поступить орган, осуществляющий регистрацию прав на недвижимость, если при одновременной подаче документов на регистрацию договора лизинга строения и договора аренды участка один из них будет зарегистрирован, а в регистрации другого будет отказано.

Президиум Высшего арбитражного суда Российской Федерации (далее – Президиум ВАС РФ) не согласился с тем, что лизингополучатель не может выкупить недвижимость, так как ее выкуп невозможен без земельного участка, который по законодательству не может являться предметом лизинга. Объекты недвижимости могут переходить

в собственность лизингополучателя и без включения в договор лизинга земельного участка в качестве составной части этого недвижимого имущества. В таком случае к лизингополучателю переходит право собственности на землю в силу закона (если продавец недвижимости является собственником земли) либо права лизингополучателя на землю определяются по договору с собственником участка.

Как пояснил Президиум ВАС РФ, предметом договора лизинга не могут быть только земельные участки, являющиеся самостоятельным предметом договора лизинга. Вместе с тем предусмотренный законом запрет на передачу в лизинг земли не распространяется на случаи, когда предметом лизинга служат здание (сооружение), предприятие, иной имущественный комплекс [8].

В случае, если лизингодатель приобретает объект недвижимости для передачи в лизинг у определенного продавца, являющегося собственником этого объекта и земельного участка, на котором он расположен, то лизингополучателю передается право собственности либо предоставляется право аренды или иное предусмотренное договором право на соответствующую часть земельного участка. Например, если здание – предмет договора лизинга – расположено на земельном участке, используемом продавцом не на праве собственности, то права лизингополучателя на землю определяются по договору с собственником участка либо он приобретает право пользования соответствующей частью земельного участка на тех же условиях, что и продавец недвижимости.

Таким образом, для дальнейшего развития договора лизинга недвижимости целесообразным представляется признать предметом договора финансовой аренды земельные участки, которые составляют единый комплекс с недвижимым имуществом (здание, сооружение, предприятие, иной имущественный комплекс). При этом следует определить, что земельный участок должен передаваться в лизинг лишь в той части, которая занята объектом недвижимости и необходима для его использования во избежание практики передачи в лизинг небольших сооружений на крупном земельном участке для последующего выкупа именно земельного участка.

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая – четвертая [Принят Гос. думой 23 апр.

1994 г., с изм. и доп. по состоянию на 10 апр. 2011 г.] // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 22. Ст. 2457.

2. О финансовой аренде (лизинге): федеральный закон от 29 окт. 1998 г. №164-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 44. – Ст. 5394.

3. Земельный кодекс [Принят Гос. думой 28 сент. 2001 г. с изм. и доп. по сост. на 8 апр. 2011 г.] // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

4. Бутенина Т. Лизинг недвижимости: спорные вопросы // Лизинг ревю. – 2005. – № 4.

5. Ситкин А.И. Лизинг недвижимости в России // Финансы. – 2006. – №12.

6. Киндеева Е.А. Государственная регистрация договоров лизинга // эж-ЮРИСТ. – 2006. – № 23.

7. Громов С.А. Предмет лизинга в гражданском обороте // Объекты гражданского оборота: сб. ст. / под ред. М.В. Решкова. – М.: Статут, 2007.

8. Постановление президиума Высшего арбитражного суда РФ от 16 сент. 2008 г. № 4904/08 // СПС КонсультантПлюс.

Дашицыренова Наталья Баировна – аспирант кафедры гражданского права и процесса Бурятского государственного университета, e-mail: dnb86@bk.ru.

Dashitsyrenova Natalya Bairovna – postgraduate student, department of civil law and process, Buryat State University, e-mail: dnb86@bk.ru.

УДК 347.23

© Н.Н. Ломако

Проблемы признания общей долевой собственности домовладельцев на подвальные помещения

В статье рассмотрены проблемы признания общей долевой собственности домовладельцев на подвальные помещения многоквартирного дома. В судебной практике сформировались две противоположные позиции: для признания права общей долевой собственности домовладельцев на подвальные помещения достаточно установить факт наличия в нем инженерных коммуникаций или иного оборудования, обслуживающего более одного помещения в доме; наличия инженерных коммуникаций и оборудования недостаточно для признания права общей долевой собственности домовладельцев на подвальное помещение.

Ключевые слова: общее имущество, многоквартирный дом, подвальное помещение, долевая собственность, инженерные коммуникации, оборудование.

N.N. Lomako

The problems of recognition the homeowners' shared ownership to basements

The article discusses the problem of recognition the homeowners' shared ownership to basements in apartment buildings. In judicial practice two opposing positions have been formed: the first says that for recognizing the homeowners' right to basements as to shared property it is enough to determine the availability of engineering services or other equipment that are provided for more than one apartment in the house; the second states that the availability of engineering services and equipment is insufficient for recognizing homeowners' shared ownership to basements.

Keywords: common property, apartment house, basement, shared ownership, engineering services, equipment.

В соответствии с действующим законодательством помимо жилых помещений в многоквартирном доме собственникам на праве общей долевой собственности принадлежит общее имущество. Примерный перечень объектов, входящих в общее имущество многоквартирного дома, и критерии отнесения к такому имуществу содержатся в части 1 ст. 36 ЖК РФ [1].

Федеральный закон от 4 июня 2011 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [2] в ч. 1 ст. 36 перечисляет общее имущество в многоквартирном доме принадлежащее собственникам помещений на праве общей долевой собственности.

На практике возникают споры при признании права общей долевой собственности домовладельцев на подвальные помещения. Право общей долевой собственности домовладельцев на подвальные помещения не может быть доказано только на основании заключения экспертизы о наличии в таких помещениях инженерных коммуникаций и оборудования, обслуживающих более одного помещения в здании (Извлечения из постановления президиума ВАС РФ от 15 декабря 2009 г. № 12537/09 по делу № А56-42253/2007 [3]). Так, товарищество собственников жилья (далее – ТСЖ) обратилось в суд с иском к Комитету по управлению городским имуществом о признании права общей долевой собственности собственников помещений в жилом многоквартирном доме на подвальные помещения. Основанием иска является

отнесение подвальных помещений к объектам, необходимым для обслуживания более одного помещения в жилом доме.

При рассмотрении данного дела перед судами возникла необходимость: 1) определения правового режима подвальных помещений многоквартирного дома, а именно на какие подвальные помещения (на все или только на технические) у собственников помещений (домовладельцев) такого дома возникает право собственности. Данная проблема связана с тем, что согласно ст. 36 ЖК РФ к общему имуществу многоквартирного дома относятся не все подвальные помещения, а только предназначенные для обслуживания более одного помещения в данном доме. Указанная статья содержит примерный перечень таких помещений, на основании которого можно заключить, что они должны носить технический (вспомогательный) характер, поскольку объединены термином «технические подвалы»; 2) выделения критериев определения подвального помещения в качестве технического: признание помещения техническим, если оно может использоваться как самостоятельный объект; достаточность наличия в помещении инженерных коммуникаций и обслуживающего оборудования для квалификации помещения как технического с учетом того, что в подавляющем большинстве таких помещений коммуникации и оборудование необходимы в силу существующих технологий строительства жилых домов; 3) доказывания технического характера помещения, т.е. определения подтверждающих документов об отнесении помещения к техническому; 4) решения вопроса о праве ТСЖ на иск о признании права общей долевой собственности собственников многоквартирного дома на подвальные помещения, а именно права товарищества подавать такой иск самостоятельно или действовать в качестве законного представителя домовладельцев. От решения этого вопроса зависит необходимость представлять суду документы, подтверждающие полномочия ТСЖ на подачу иска; 5) установления влияния фактического владения подвальными помещениями на правовую природу иска о признании собственности на них для отнесения иска к негативному или виндикационному. От решения этого вопроса зависит применение исковой давности.

Суд первой инстанции удовлетворил иск, что было поддержано судом кассационной инстанции. Суды исходили из того, что спорное подвальное помещение принадлежит домовладельцам на пра-

ве общей долевой собственности в силу закона. Доказательством этого являлись, по их мнению, результаты строительно-технической экспертизы. Данной экспертизой подтверждено наличие в помещении инженерных коммуникаций и технологического оборудования, предназначенных для обслуживания более одного помещения в жилом доме.

Суды первой и кассационной инстанций также пришли к выводу, что ТСЖ вправе самостоятельно обращаться в суд с иском о признании права общей долевой собственности домовладельцев на подвальные помещения. В определении ВАС РФ от 21 октября 2009 г. № ВАС-12537/09 (далее – Определение) по данному делу было указано на ошибочность выводов нижестоящих судов и необходимость их пересмотра в порядке надзора. ВАС РФ сделал вывод, что подтверждение экспертизой факта наличия в помещении инженерных коммуникаций и оборудования, предназначенных для обслуживания более одного помещения в жилом доме, еще не является основанием для признания права общей долевой собственности домовладельцев, поскольку этот факт общеизвестен и не нуждается в доказывании. Кроме того, в силу прямого указания ст. 36 ЖК РФ право общей долевой собственности домовладельцев возникает не на любую подвальную часть жилого дома, а лишь на технические подвалы, поэтому для такого признания необходимо доказать технический характер спорного помещения.

В судебной практике сформировалась позиция, согласно которой для признания права общей долевой собственности домовладельцев на подвальные помещения достаточно установить факт наличия в нем инженерных коммуникаций или иного оборудования, обслуживающего более одного помещения в доме (постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 29 декабря 2009 г. по делу №А46-4607/2008, от 16 апреля 2009 г. № Ф04-2136/2009 (4305-АОЗ-30) по делу № А03-8920/2008, постановление ФАС Поволжского округа от 1 сентября 2009 г. по делу № А55-16202/07).

Широко распространена противоположная позиция: наличия инженерных коммуникаций и оборудования недостаточно для признания права общей долевой собственности домовладельцев на подвальное помещение. Необходимо доказать, что такое помещение не может использоваться самостоятельно и имеет исключительно вспомогательное значение. В противном случае

оно является объектом недвижимости и не относится к общему имуществу (постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 2 июня 2009 г. № А78-3762/08-Ф02-2496/09 по делу № А78-3762/08, постановление ФАС Поволжского округа от 13 августа 2009 г. по делу № А12-15541/2008, постановления ФАС Северо-Западного округа от 16 ноября 2009 г. по делу № А56-48548/2008, от 25 сентября 2009 г. по делу № А56-27163/2008, от 23 июля 2009 г. по делу № А05-12221/2008, постановление ФАС Уральского округа от 21 декабря 2009 г. № Ф09-5170/09-С6 по делу № А60-8574/2008-С11). Таким образом, можно констатировать, что в Определении была изложена именно вторая позиция.

В Определении подробно рассмотрена проблема правовой природы права ТСЖ на иск о признании права общей долевой собственности домовладельцев на подвальные помещения многоквартирного дома. ВАС РФ пришел к выводу, что товарищество не вправе самостоятельно обращаться с таким иском, поскольку по делам подобного рода оно выступает в качестве законного представителя домовладельцев. Делая такой вывод, суд основывался на правовой позиции, изложенной в постановлении президиума ВАС РФ от 27 июня 2006 г. № 1821/06 по делу № А40-13191/05-149-82. В Определении также указано, что ТСЖ при предъявлении данного иска не имеет самостоятельного экономического интереса, поскольку право собственности на спорные помещения может возникнуть у домовладельцев, но не у самого товарищества. Поскольку ТСЖ в указанной ситуации действует не самостоятельно, а как представитель, то домовладельцы должны уполномочить его на подачу иска.

ВАС РФ рассмотрел вопрос о влиянии фактического владения спорными подвальными помещениями на правовую квалификацию иска о признании права общей долевой собственности на эти помещения. Природа иска зависит от того, кто владеет спорными подвальными помещениями.

Если этими помещениями фактически владеют домовладельцы, то такой иск аналогичен негаторному иску (ст. 304 ГК РФ) и в отношении него не применяется срок исковой давности. Если же домовладельцы фактически не владеют подвальным имуществом, право на которое зарегистрировано за ответчиком, то вопрос о праве собственности на него может быть разрешен только в порядке рассмотрения виндикационного иска. Данная позиция была изложена в постанов-

лениях президиума ВАС РФ от 6 ноября 2007 г. № 8665/07, от 4 сентября 2007 г. № 3039/07, от 27 января 2009 г. №10527/08.

Однако суды первой и кассационной инстанций не установили, кто фактически владел спорными помещениями, поэтому вопрос о применении исковой давности не был решен в данном деле ввиду невозможности квалификации иска. Выводы, представленные в Определении, находят поддержку в судебной практике (постановления ФАС Северо-Кавказского округа от 16 ноября 2009 г. по делу №А63-11300/2008, от 28 декабря 2009 г. по делу № А15-801/2009), хотя, например, в рассматриваемом постановлении президиума ВАС РФ данная проблема не была освещена.

Позиция президиума ВАС РФ выразилась в отмене судебных актов первой и кассационной инстанций и согласии с выводами, изложенными в Определении. Право общей долевой собственности домовладельцев возникает не на любую подвальную часть дома, а лишь на технические подвалы. Критериями определения подвального помещения как технического являются наличие инженерных коммуникаций и технического оборудования, обслуживающего более одного помещения в доме, предназначенность подвального помещения для обслуживания нескольких или всех помещений в доме, отсутствие у такого помещения самостоятельного назначения. Данная позиция президиума ВАС РФ следует из положений ст. 36 ЖК РФ и п. 2 постановления пленума ВАС РФ от 23 июля 2009 г. № 64 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров о правах собственников помещений на общее имущество здания» (далее – постановление пленума ВАС РФ от 23 июля 2009 г. № 64 [4]).

Заключения экспертизы, подтверждающего факт наличия инженерных коммуникаций и технического оборудования в подвальном помещении, недостаточно для признания права общей долевой собственности домовладельцев на это помещение. Президиум ВАС РФ пришел к следующему выводу: право собственности на общее имущество многоквартирного дома может принадлежать только собственникам помещений в нем (домовладельцам), но не ТСЖ. Судебная практика и ранее придерживалась этой позиции (определение ВАС РФ от 20 января 2010 г. № ВАС-16977/09 по делу № А40-64751/08-60-460, постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 2 июня 2009 г. № А78-3762/08-Ф02-2496/09 по делу № А78-3762/08, постановление ФАС Северо-

Кавказского округа от 28 декабря 2009 г. по делу № А15-801/2009). Таким образом, можно заключить, что ТСЖ не является участником правоотношений по поводу признания права собственности на подвальные помещения многоквартирного дома и, следовательно, не может обращаться в арбитражный суд в защиту прав и законных интересов группы лиц (в данном случае домовладельцев) по гл. 28.2 АПК РФ. В силу ст. 225.10 данного кодекса лицо, обратившееся в защиту прав и законных интересов группы лиц, должно быть участником спорных правоотношений.

Мы полагаем, что домовладельцы вправе самостоятельно обратиться в суд с иском о признании права общей долевой собственности на общее имущество здания (п. 9 постановления пленума ВАС РФ от 23 июля 2009 г. № 64). В рассматриваемом постановлении президиума ВАС РФ не получило должного освещения то обстоятельство, что право собственности на спорные помещения было зарегистрировано за одним из собственников, которому принадлежит и часть жилых помещений. В связи с этим согласно п. 3 постановления пленума ВАС РФ от 23 июля 2009 г. № 64 право общей долевой собственности на общее имущество принадлежит собственникам помещений здания в силу закона независимо от его регистрации в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Данное постановление не является основанием для пересмотра дел по вновь открывшимся обстоятельствам исходя из п. 5.1 постановления

пленума ВАС РФ от 12 марта 2007 г. № 17 «О применении Арбитражного процессуального кодекса РФ при пересмотре вступивших в законную силу судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам» и п. 1 резолютивной части постановления Конституционного суда РФ от 21 января 2010 г. № 1-П [5], поскольку в постановлении президиума ВАС РФ нет прямого указания на то, что изложенные в нем правовые позиции имеют обратную силу.

Литература

1. Жилищный кодекс РФ (по состоянию на 1 июля 2011 г.). – Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2011. – 111 с.

2. О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 4 июня 2011 г. № 123-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 23. Ст. 3263.

3. Постановление президиума ВАС РФ от 15 декабря 2009 г. № 12537/09 // Вестник ВАС РФ. № 12. – 2009.

4. О некоторых вопросах практики рассмотрения споров о правах собственников помещений на общее имущество здания: постановление пленума ВАС РФ от 23 июля 2009 г. № 64 // Вестник ВАС РФ. № 9. – 2009.

5. Постановление Конституционного суда РФ от 21 января 2010 г. № 1-П // Вестник ВАС РФ. № 2. – 2010.

Ломако Надежда Николаевна – аспирантка Бурятского государственного университета. 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина 24а.

Lomako Nadezhda Nikolaevna – postgraduate student, Buryat State University. 670000, of Ulan-Ude, Smolin str. 24a.

УДК347.131.222

© Н.С. Полина

Понятие и значение исковой давности: историко-правовые аспекты

В статье рассматриваются вопросы исторического развития давности, понятие исковой давности, ее роль в правоотношениях и подходы к определению данного понятия разными авторами.

Ключевые слова: *исковая давность, право на защиту, иск, гражданское право.*

N.S. Polina

The concept and meaning of limitation of actions: historical-legal aspects

This article considers the issues of historical development of limitations, the concept of limitation and its role in legal relationships. The approaches to the definition of this concept by different authors are considered.

Keywords: *limitation of actions, right to protection, complaint, civil law.*

Исторически сложилось, что иск является одним из способов обращения в суд за защитой прав, охраняемых законом интересов и основанием возбуждения гражданского дела в суде. По-

нятие «иск» в буквальном смысле означает «искать», т.е. искать защиту в суде [1]. Еще римляне полагали, что только судебная защита наличного права давала этому праву ценность и заверше-

ние. Исковая давность, согласно римскому праву, означала погашение возможности процессуальной защиты права вследствие того, что в течение определенного времени такая защита не была осуществлена заинтересованным лицом [2]. Так, слово давность употребляется обычно для обозначения того влияния, которое приписывается в законах истечению определенного срока времени, по отношению к приобретению или потере какого-либо права.

Со словом давность ассоциируется влияние времени на разные юридические учреждения, но при ближайшем рассмотрении этого понятия оно оказывается лишенным практического значения. В теории права давность понималась как изменение в правах через осуществление или неосуществление их в течение известного времени. Она делится на различные виды в зависимости от характера влияния, оказываемого ею на юридические отношения, по времени, необходимому для ее полного действия и по происхождению. Различали давность приобретательную (*praescriptio acquisitiva*) и давность погасительную (*praescriptio extinctiva*) в зависимости от того, на что обращалось основное внимание – на приобретение или на потерю какого-либо права. Полагали, что в каждом случае применения давности она для того лица, которое теряет свое право, есть погасительная, а для того, кто приобретает в силу ее положительное право или освобождается от обязательства, она есть приобретательная.

Гражданский кодекс РСФСР (далее – ГК РСФСР) 1922 г. предусматривал следующее определение исковой давности: «... право на предъявление иска погашается по истечении трехлетнего срока, если в законе не установлен иной срок давности» (ст. 44), т.е. также устанавливалась правопогашающая функция исковой давности. В юридической литературе термины «исковая давность» и «погасительная давность» рассматриваются как синонимы [3].

Также в римском праве в зависимости от времени, необходимого для полного осуществления влияния давности, выделялись: 1) определенная давность – действие ее зависило от точно определенного срока времени; 2) неопределенная давность – установленного срока не было, а принадлежность какого-либо права лицу основывалась на изначальном обладании им. Так, «При погашении иска давностью одно лицо теряет право иска, а другое освобождается от опасности тяжбы, которая могла кончиться в его невыгоду» [4].

В литературе по римскому праву уже довольно рано стало употребляться для обозначения давности слово *praescriptio*. При анализе источников оказалось, что *praescriptio* означало *exceptio*, т.е. отвод против иска на том основании, что он предъявлен уже по прошествии долгого времени. *Exceptio seu praescriptio temporis* означало просрочку или давность иска. Савиньи доказал, что глоссаторы впервые стали употреблять слово *praescriptio* в более общем значении – для обозначения течения времени вообще и истечения продолжительного срока времени, имеющего влияние на изменение какого-либо права в зависимости от того, было ли оно осуществлено или нет.

Слово *praescriptio* не только продолжало использоваться для обозначения общего понятия о влиянии времени на правоотношения, но на основании этого общего понятия стала строиться система целостного, самостоятельного учреждения, под которое даже была найдена философская основа. С тех пор общее понятие отвлеченной давности господствовало в юриспруденции.

Также согласно римскому гражданскому праву (*juscivile*) исковой давности не было, все иски назывались *actiones perpetuae*. Исковая давность появилась впервые в преторском эдикте: введенные им иски (*actiones reinales*) и срок были ограничены годом. В 424 г. введена 30-летняя давность по всем искам на основании римского гражданского права. Новый закон основан на следующем: «что не было осуществляемо в течение целого человеческого века, не должно уже нарушать спокойствия настоящего» [4].

В римском праве существовало три условия применения исковой давности: возникновение иска, непрерывное течение срока и истечение его.

1. Возникновение иска. «Всякий, кому принадлежит какое-либо право, имеет вместе с тем и право на иск для защиты своего права или для осуществления его. Пока он пользуется, каким бы то ни было образом, выгодами, вытекающими из своего права, ему незачем искать их судом. Он имеет отвлеченное право на иск, но не имеет повода применять его: иск не сделался еще наступившим, конкретным. Как скоро же он вовсе не получает следующих ему выгод, возникает конкретный иск, наступило время для предъявления иска суду» [4]. В таком случае с момента возникновения права на подачу иска исчисляется течение срока, истечением которого иск погашается. Для точного исчисления этого срока необходимо определить момент, с которого воз-

никает право на иск (*actionata*).

2. Далее необходимо, чтобы срок продолжался непрерывно в течение узаконенного времени. Непрерывным считается только такой срок времени, в течение которого право никак не осуществлялось. Если оно осуществилось каким бы то ни было образом, течение давности считается прерванным. «Течение давности прерывают при осуществлении права, хотя и частном, и раз только, признании права со стороны противника, хотя бы не прямо, а молчаливом, наконец, действительном начатии иска». Перемена лиц в обязательстве не прерывает давности: «Так что тот, в пользу которого течет давность, равно тот, против которого она течет, считаются совокупно с лицами, вступившими в их права, одним и тем же лицом» [4].

3. По истечении срока при выше упомянутых двух условиях иск не может быть предъявлен.

Согласно каноническому праву к таким условиям относится и тот факт, «что в пользу которого течет срок давности находился в *bona fide*» [4]. В римском праве этого условия не было.

Исковая давность распространяет свое действие на все имущественные права по отношению к отысканию и к защите их в судебном порядке. Исковой давностью не отменяется само право, лишь только возможность защищать иное, требовать его признания. Так, «подводили под давность все права, за исключением лишь некоторых, именно от нее изъятых, между тем как само по себе истечение времени не может и не должно иметь влияния на правоотношение, разве в законе об этом именно постановлено было. Наконец, стали видеть давность даже там, где какому-либо праву с самого возникновения его назначен срок действия законом или частным распоряжением» [4]. В науке стало почти общим убеждение, что права всякого рода приобретаются и погашаются давностью. Мнение это в особенности развивалось и применялось к отдельным правоотношениям в известном сочинении Унтергольца («*Ausführliche Entwicklung der gesammten Verjährungslehre*». – 2 Aufl. – 1858), который сделал попытку ограничить общепринятое понятие давности. Основательной критике подверг начало отвлеченной давности Савиньи в своем знаменитом сочинении «Система ныне действующего римского права». Он прежде всего останавливался на основании давности и находил его в том, что цивилизованное общество прежде всего нуждается в стойкости и ненарушимости существующих правоотношений. «Давность владения приобре-

тается бесспорная и ненарушимая собственность, а через потерю, за истечением известного срока времени, права иска (давность исковая) приобретает право отвода против иска, устанавливается ограждение против дальнейших притязаний» [4]. Также Савиньи находит основание давности в возможности злоупотребления со стороны истца, который, «откладывая предъявление иска, этим желает затруднить или сделать невозможной защиту со стороны ответчика. Виндшейд – давность ограждает настоящее от притязаний прошедшего. Исковая давность означает погашение иска вследствие непредъявления его в течение срока давности» [4].

Если рассматривать более современный период, то на основании ст. 45 Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. (далее – ГК РСФСР) течение исковой давности начиналось с того времени, когда возникло право на предъявление иска, т.е. с момента нарушения права. ГК РСФСР 1964 г. определял исковую давность как срок для защиты права по иску лица, право которого нарушено. При этом оба кодекса (1922 и 1964 гг.) указывали на то, что существует общий срок исковой давности, который составляет три года, и что законом могут быть установлены специальные сроки. Например, статья 79 ГК РСФСР 1964 г. прямо предусматривала сокращенные сроки исковой давности, например, по искам, связанным с недостатком проданных вещей. «Специальные сроки исковой давности короче общих и имеют цель побудить управомоченное лицо быстрее воздействовать на неисправного должника» [5].

В законодательстве того времени не было деления недействительных сделок на ничтожные и оспоримые; соответственно это не касалось различий сроков исковой давности по этим сделкам. В литературе такое деление существовало еще до октябрьского переворота 1917 г. Так, Н. Растеряев указывал на то, что «в подразделении сделок на ничтожные и оспоримые следует признать за основание для первых чисто формальный момент – охрану интереса законом, для вторых – материальную оценку интереса» [6].

С 1 января 1995 г., т.е. со дня вступления в силу части первой Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ), «деление недействительных сделок на ничтожные и оспоримые нашло свое отражение в федеральном законе, что, конечно же, отразилось и на сроках исковой давности по таким сделкам» [7].

В соответствии со статьей 195 ГК РФ исковой

давностью признается срок для защиты права по иску лица, право которого нарушено. Исходя из указанной нормы, под правом лица, подлежащим защите судом, следует понимать субъективное гражданское право конкретного лица. «Исковая давность не может применяться к случаям оспаривания нормативного правового акта, если иное не предусмотрено законом» [8]. По общему правилу срок исковой давности (срок на защиту своего права в суде) составляет три года и исчисляется со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права. Иные сроки исковой давности могут быть установлены в ГК РФ и других законах [9].

Как считают некоторые авторы, стабильность гражданского оборота неизбежно требует установления определенного срока, когда нарушенное право подлежит судебной защите, тем самым стимулируя его субъектов к активному поведению; связано это и с затруднительностью доказывания по истечении более или менее продолжительного срока. Можно сказать, что неопределенность гражданских отношений есть состояние для них неестественное, ненормальное, с которым право мириться не может. «Выделяют исковую давность в объективном смысле – гражданско-правовой институт, т.е. систему норм законодательства, регулирующих отношения, связанные с защитой гражданских прав, тогда как исковая давность в субъективном смысле – это право лица, чьи интересы нарушены, воспользоваться сроком для защиты нарушенных гражданских прав» [10]. Так, исковая давность – это не срок, в течение которого заинтересованное лицо может обратиться в суд за защитой своего права. Обращаться в суд можно и по его истечении. Окончание этого срока не влечет за собой и погашения самого права. Поэтому должник не может требовать обратно добровольно исполненное после истечения давности. Исковая давность является сроком, при соблюдении которого суд общей юрисдикции, арбитражный суд или третейский суд обязаны предоставить защиту лицу, право которого нарушено. Пропуск же срока, если об этом заявила заинтересованная сторона, является основанием к вынесению судом решения об отказе в иске.

Н.И. Марышева, К.Б. Ярошенко под «исковой давностью» в собственном, точном смысле слова в российском гражданском праве понимают «срок для защиты права по иску лица, право которого нарушено» (ст. 195 ГК). Но в то же время «исковая давность» в широком смысле слова означает це-

лый правовой институт, охватывающий не только правила о различных (общих и специальных) давностных сроках, но и многочисленные нормы о начале течения этих сроков, их исчислении, различных способах продления (приостановлении, перерыве, восстановлении и т.п.) и последствиях их истечения [11].

Как считает Е.Я. Мотовиловкер, доцент Ярославского государственного университета, кандидат юридических наук, по своему родовому началу исковая давность есть срок, т.е. определенный период времени. Исковая давность – это срок «для защиты права по иску лица, право которого нарушено», – отмечает законодатель в ст. 195 ГК РФ.

Так, анализ легального определения исковой давности требует выяснения того, что есть защита права по иску. Очевидно, что если речь идет о защите именно по иску, то собственно сама такая защита заключается в удовлетворении искового требования, т.е. в вынесении судом решения, удовлетворяющего иск. Но если исковая давность, по мнению законодателя, представляет собой срок для защиты права по иску, то значит, исходя из сути такой защиты, исковая давность есть срок для вынесения судом решения, удовлетворяющего иск. Е.Я. Мотовиловкер считает, что последняя фраза сама по себе абсурдна: во-первых, регламентация сроков вынесения судебного решения – это непосредственно процессуальный вопрос, а исковая давность – институт материального права; во-вторых, законодатель в принципе не может устанавливать сроки именно для удовлетворения судом иска. Логический анализ легального понятия исковой давности вскрывает несостоятельность мнения законодателя о том, что сама по себе защита права по иску, т.е. судебное удовлетворение иска, образует то, на что распространяется срок, именуемый «исковая давность». Исковая давность есть срок а) не для защиты права по иску (как определено в ст. 195 ГК РФ), а б) для возможности такой защиты, т.е. для права на защиту по иску, которая выступает как право на удовлетворение иска [12].

Анализируя историю развития исковой давности, можно сделать вывод об огромном значении давности в юриспруденции в предыдущие столетия и до настоящего времени. Сложно не согласиться с некоторыми авторами в том, что срок исковой давности защищает сторону от предъявления иска через длительный промежуток времени. С другой стороны, необходимо учитывать мнение, согласно которому факт истечения срока исковой давности обязывает суд вынести решение об от-

казе в иске, а значит исковая давность определяет длительность существования права на удовлетворение иска. Таким образом, в юридической науке существуют различные подходы к определению понятия и значению исковой давности.

Литература

1. Преображенский А.Г. Этимологический словарь русского языка. – М.: Наука, – 1958. – С. 274.
2. Фаршатов И.А. Исковая давность. Законодательство: теория и практика. – М.: Городец, 2004. – С. 192.
3. Текст и Комментарий к Гражданскому кодексу советских республик / под ред. А. Малицкого. – 3-е изд. – Киев: НКЮ УССР, 1927. – 490 с.
4. Энгельман И.Е. О давности по русскому гражданскому праву // Вестник права. – СПб.: Сенатская типография, 1901. – №3. – С. 3-9.
5. Флейшиц Е.А., Иоффе О.С. Комментарий к ГК РСФСР. – 2-е изд. – М.: Юр. лит., 1970. – 823 с.
6. Растеряев Н.Г. Недействительность юридических сделок по русскому праву. Часть общая и часть особенная : догматическое исследование. – 2-е изд. – СПб.: 1900. – 18 с.
7. Кириллова М.Я., Крашенинников П.В. Сроки

в гражданском праве. Исковая давность. – М.: Статут, 2006. – 48 с.

8. О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса Российской Федерации об исковой давности: пленум Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 15 ноября 2001 г. // Российская газета. 2001. – № 18. – 8 дек. – № 242.
9. Гражданский кодекс РФ от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. – 5 дек. – № 32. – Ст. 3301.
10. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации / С.С. Алексеев, А.С. Васильев, В.В. Голофаев и др.; под ред. С.А. Степанова. – 2 изд. – М.: Проспект, 2009. – 1504 с.
11. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации / под ред. Н.И. Марышевой, К.Б. Ярошенко. – 3 изд. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 672 с.
12. Мотовиловкер Е.Я. Предмет исковой давности // Журнал российского права. – 2008. – №6. – С. 39-47.

Полина Нина Станиславовна – ассистент кафедры гражданского права и процесса Бурятского государственного университета.

Polina Nina Stanislavovna – assistant, department of civil law and process, Buryat State University.

УДК 347.121.2

© А.В. Амагыров

Понятие «нематериальное благо» в российском праве

В статье автор анализирует современные подходы к определению категории «нематериальное благо», ее понятие и признаки.

Ключевые слова: нематериальные блага, личные неимущественные права, личные неимущественные отношения, неимущественные блага.

A.V. Amagirov

The concept of «non-material benefit» in Russian law

The author of the article analyzes the modern approaches to the category of «non-material benefit», its concept and characteristics.

Keywords: non-material benefits, personal non-property rights, personal non-property relations, non-property benefits.

Институт нематериальных благ в современном мире играет ключевую роль в определении правового статуса различных субъектов права. В связи с этим эффективное правовое регулирование личных неимущественных отношений, в том числе и защита нематериальных благ, является одной из приоритетных задач законодательства развитого общества и социального, правового государства. Вместе с тем значительно снижает уровень эффективности указанной защиты отсутствие подробной и последовательной законодательной регламентации категории «нематериальное благо».

Анализируя практику обращений граждан к уполномоченному по правам человека в Российской Федерации (далее – уполномоченный), необходимо обратить внимание на то, что в 2009 г. тематика жалоб в целом соответствовала тенденциям последних лет [1]. Каждая вторая из поступивших к уполномоченному жалоб касалась нарушений личных прав человека: права на жизнь, на неприкосновенность личности, на справедливое судебное разбирательство, на равную защиту закона, на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства. Следовательно, существующие

в России механизмы правового регулирования личных неимущественных отношений действуют не всегда эффективно и имеют ряд неразрешенных теоретических и практических проблем.

Схожий вывод содержится в Концепции развития гражданского законодательства РФ: «Главу 8 ГК РФ следует дополнить развернутой системой детальных правовых норм, имеющих целью регулирование и (или) защиту конкретных видов нематериальных благ и личных неимущественных прав граждан» [2].

Как справедливо отмечают в своей работе К.И. Голубев и С.В. Нарижный, «развитие общества сопровождается институционализацией такой характеристики, как гуманизация социальных отношений. И прежде всего данный процесс находит отражение в становлении и развитии законодательно оформленной системы прав человека и его нематериальных благ» [3, с. 11].

Следовательно, на различных этапах существования человека нематериальные блага не всегда занимали ключевое место в структуре ценностей общества. История человечества является свидетельством того, что право начиналось не с признания отдельной личности, а с признания принадлежности к определенной группе, выступающей в качестве единого целого. «Поскольку таким «целым» была родовая община, то первобытный человек мог идентифицировать себя и других (т.е. уравнивать себя с другими) не как человека вообще, а лишь как члена данного рода» [4, с. 12].

Основу российского права, как и в целом романо-германской правовой системы, составляют правовые учения, созданные в римском праве [5, с. 12], которое не содержало норм позитивного права о защите нематериальных благ, но косвенно способствовало развитию этого института путем установления денежных компенсаций за посягательство на жизнь, здоровье и честь человека.

В современном российском праве детальное правовое регулирование категория «нематериальное благо» получила в отраслевом, в основном гражданском законодательстве. Однако регулирование личных неимущественных отношений осуществляется и иными отраслями российского права, в частности нормами семейного права. Определенное внутреннее единство правовых норм, регулирующих личные неимущественные отношения, как в рамках гражданского, так и в рамках семейного права, дает основания для того, чтобы считать эти нормы самостоятельными правовыми институтами. Наличие же института не-

материальных благ в рамках различных отраслей права, в свою очередь, свидетельствует о том, что правовое регулирование «личных неимущественных отношений осуществляется комплексно, совокупностью норм различных отраслей права» [6]. Вместе с тем, как справедливо отмечает Т.Н. Палькина, взаимосвязь нематериальных благ в праве недостаточно изучена. К примеру, понятие «нематериальное благо», которое имело бы общеправовое значение для гражданского, семейного и других отраслей права, отсутствует.

Сложившийся в Российской Федерации подход законодателя к регулированию личных неимущественных отношений характеризуется неоднозначно. С одной стороны, установление лишь примерного перечня нематериальных благ и мер охранительного характера по отношению к ним создает предпосылки для неправильного применения и нарушения норм материального права судами. С другой стороны, «отсутствие закрытого перечня нематериальных благ стимулирует дальнейшее развитие личных неимущественных отношений, реализацию личности и ее уверенность в правовой защищенности» [7]. Необходимость закрепления межотраслевого понятия нематериальных благ при этом не ставится под сомнение.

Анализируя статью 128 ГК РФ, можно заключить, что нематериальные блага являются объектами субъективных гражданских прав [8, с. 5]. Однако при исследовании сущности нематериальных благ как объектов правоотношений можно столкнуться с различными точками зрения.

Так, Д.В. Сараев указывает на то, что «нематериальное благо представляет по своей сути прежде всего некое комплексное общественно полезное свойство субъекта права, основное содержание и назначение которого состоят в индивидуализации физического либо юридического лица, являющегося субъектом правоотношений, а также в его защите от внешнего воздействия государства, его органов и иных субъектов общественных отношений» [9]. Н.А. Темникова, критикуя точку зрения Д.В. Сараева, справедливо отмечает то, что автор безосновательно объединяет все блага в единое комплексное свойство. Также она считает недостатком такого понимания блага указанное назначение нематериальных благ, которое сводится лишь к индивидуализации и защите от внешних воздействий. При этом сама Н.А. Темникова определяет нематериальные блага как «не имеющие денежной оценки объективно необходимые для каждого индивида условия его существования,

физиологической и социальной жизнедеятельности, удовлетворяющие человеческие потребности в нематериальной сфере, отвечающие интересам, целям и устремлениям людей» [10, с. 84].

Ограничивая круг носителей нематериальных благ лишь индивидами, подход Н.А. Темниковой не учитывает законодательного закрепления возможности обладания нематериальными благами иными субъектами. Кроме того, определение нематериальных благ как условий существования человека неприменимо ко многим из них. Спорно и указанное ей соответствие нематериальных благ интересам, целям и устремлениям людей.

Т.В. Трофимова рассматривает нематериальное благо как не имеющий имущественного содержания, неотчуждаемый и непередаваемый иным способом объект гражданского права, принадлежащий, как правило, физическому лицу от рождения или в силу закона, имеющий строго личную направленность и характеризующийся невозможностью его восстановления в случае нарушения [11, с. 7]. Однако понимание нематериальных благ лишь в качестве объектов гражданского права, а также рассмотрение явления, существующего независимо от права, как сугубо правового, снижают ценность такого подхода. Нельзя полностью согласиться с утверждением о невозможности восстановления нематериальных благ в случае нарушения.

Следует отметить, что наряду с термином «нематериальное благо», в юридической литературе также используется понятие «неимущественное благо». Большинство авторов последняя категория не выделяется. Вместе с тем, по мнению представителей данного подхода, а именно К.И. Голубева, С.В. Нарижного, законодатель использует термин «нематериальные блага» в значении «неимущественные блага». Последние могут быть разделены «как на материальные (то есть имеющие вещественное содержание, например здоровье – целостность организма человека, окружающая среда), так и на нематериальные (например имя) блага» [12, с. 45]. При этом также отмечается, что, если законодатель подразумевал под термином «нематериальный» неценный в материальном смысле, в том числе денежном выражении, тогда слова «нематериальные» и «неимущественные» являются синонимами.

Поскольку термин «неимущественное благо» не используется в нормативно-правовых актах России, в литературе рассматривается в основном как синоним понятия «нематериальное благо», а сами авторы указывают на возможное единое по-

нимание терминов, то данные категории можно использовать в качестве тождественных.

Не претендуя на безапелляционность и не оспаривая ценности существующих подходов к определению нематериальных благ, сформулируем собственное понимание данной категории.

Термин «благо» в правоведении исследован недостаточно подробно, однако большинство ученых определяет его как «то, что имеет общественно признанную ценность для каждого субъекта права, и по поводу чего складывается поведение этих субъектов, границы которого определены их правами и обязанностями» [13, с. 411]. Иного понимания категории «благо» придерживаются К.И. Голубев и С.В. Нарижный, в своей работе они справедливо указывают на то, что «под благом в широком смысле можно понимать все, что является в той либо иной степени полезным для человека с его точки зрения. То есть в том случае, когда мы используем категорию «благо», речь идет об отношении человека к определенному материальному или нематериальному объекту» [14, с. 43]. Такая широкая трактовка термина «благо» не применима в праве. Неограниченный объем субъективной оценки полезности конкретного явления человеком будет не только препятствовать эффективной защите нематериальных благ, но и фактически способствовать нарушению личных неимущественных прав. В связи с этим лишь общественно признанная ценность станет необходимым критерием для разграничения благ от иных вещей и явлений, которые, будучи благами в широком смысле, не считаются таковыми при применении механизма правовой защиты.

Анализируя научные подходы к пониманию категории «нематериальные блага», необходимо также учитывать нормы действующего законодательства. В статье 150 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) установлен примерный перечень нематериальных благ, среди которых указываются и личные неимущественные права. Исходя из содержания статей 150, 151 ГК РФ личное неимущественное право само по себе рассматривается как некое нематериальное благо [15, с. 26]. В науке, несмотря на это, нет единства мнений по вопросу соотношения этих категорий. К примеру, в одном из комментариев к статье 150 ГК РФ говорится: «законодатель допустил в статье 150 ГК РФ смешение двух понятий – «нематериальные блага» и «личные неимущественные права»» [16]. Спорность положения личных неимущественных прав очевидна: «неясен круг этих прав, их отраслевая принадлежность и существование до нару-

шения» [17, с. 37]. Однако независимо от мнений по данному вопросу неизменным оставалось и до сих пор остается положение, согласно которому любое субъективное право лица рассматривается как мера его возможного поведения, обеспеченная законом и тем самым соответствующая поведению иных обязанных лиц.

В совокупности положения статей 128 и 150 ГК РФ создают парадоксальную ситуацию, в которой к объектам гражданских прав относятся, хотя и особые, но все-таки субъективные права. Таким образом, толкуя данные нормы буквально, можно заключить, что у каждого лица имеется личное немущественное право на каждое конкретное личное немущественное право, что не совсем верно. Следовательно, включение личных немущественных прав в понятие нематериальных благ, обусловленное действующим законодательством, а не существом явлений, нецелесообразно. При этом следует отметить, что личные немущественные права, не являясь благами, в силу своей специфики обладают определенными признаками нематериальных благ.

Исследуя юридическую литературу и опираясь на нормы действующего законодательства, можно выделить ряд обоснованных в юридической теории признаков.

Во-первых, нематериальные блага являются разновидностью благ – общественно признанных ценностей. Использование российским законодателем термина «нематериальные блага» в качестве собирательного по отношению к понятиям жизни, здоровья, чести и других благ отражает сложившееся в обществе понимание данных категорий как особых ценностей, присущих каждой личности [18, с. 24]. Вместе с тем эти ценности должны быть общественно признанными, а не отражать лишь субъективную оценку явления конкретным человеком.

Во-вторых, эти блага не имеют экономического (имущественного) содержания. Данный признак означает отсутствие точного, а часто и приблизительного денежного эквивалента в силу естественной природы нематериальных благ. Конкретная имущественная оценка невозможна. Кроме того, без посягательства на нематериальные блага в такой оценке нет необходимости. Она носит вынужденный характер.

Третьим признаком нематериальных благ является неотделимость их от личности носителя. Этот признак помимо заложенной в нем гарантии нормального существования субъекта является реализацией законодательного положения о том,

что немущественные блага не подлежат отчуждению и передаче иным способом. Законодательство не допускает использования данных благ в качестве объектов купли-продажи, мены, дарения, ренты, аренды, найма, займа, кредита [19, с. 51]. Вместе с тем в случаях, предусмотренных законом, нематериальные блага, принадлежавшие умершему, могут осуществляться и защищаться другими лицами.

Поскольку указанные признаки относятся ко всем нематериальным благам, их следует признать конституирующими, а иные признаки рассматривать как факультативные [20, с.61], служащие для характеристики конкретного нематериального блага или группы благ.

К дополнительным признакам, выделяемым в юридической литературе, относится, в частности, наличие объективной потребности в них носителей [21, с. 84]. Данный признак объединяет ряд наиболее значимых нематериальных благ, таких как жизнь, здоровье. Вместе с тем мнение, что все нематериальные блага являются обязательными условиями существования субъектов, вызывает определенные сомнения. Вряд ли можно признать таковым, к примеру, деловую репутацию. Также выделяется такой признак, как невещественный характер нематериальных благ. То есть большинство из них (за исключением здоровья человека и окружающей среды) не имеет материальных (физических) свойств [22, с. 49]. Выделяются и иные признаки нематериальных благ, в частности направленность на индивидуализацию субъектов.

Исходя из вышеизложенного под нематериальными благами можно понимать общественно признанные ценности, не имеющие экономического содержания, не отделимые от их обладателей (физических лиц, юридических лиц и иных субъектов) и в силу этого являющиеся объектами особой правовой защиты и личных немущественных прав. При этом анализ нематериальных благ, очевидно, свидетельствует о том, что «не все нематериальные блага обладают конституирующими признаками в равной степени. Так, деловая репутация может быть вкладом по договору простого товарищества. В этом случае она как вклад оценивается в деньгах» [23, с. 180]. В иных ситуациях она, как и иные нематериальные блага, характеризуется отсутствием экономического содержания.

Личные немущественные права, как уже отмечалось ранее, следует разграничивать с нематериальными благами. Под личным немущественным правом можно понимать не имеющую экономического содержания, не отделимую от их

обладателя меру возможного поведения лица по отношению к своим нематериальным благам. Отметим, что автором слово «личное» используется в значении принадлежности лицу, физическому или юридическому, а не принадлежности личности.

Таким образом, особая значимость обеспечения нормального существования нематериальных благ и вместе с тем наличие ряда теоретических и практических проблем в правовом регулировании личных неимущественных отношений указывают на то, что институт нематериальных благ нуждается в серьезном научном осмыслении и дальнейшем совершенствовании законодательства, что, безусловно, невозможно без исторического и антропологического исследования данного правового института. Процесс первоначально правового закрепления нематериальных благ, возникновение мер их защиты, выявление закономерностей их исторического развития представляют значительный интерес, в том числе и для решения современных проблем механизма правового регулирования личных неимущественных отношений. Научное исследование данных вопросов обеспечит информацией, необходимой для создания «развернутой системы детальных правовых норм, имеющих целью регулирование и (или) защиту конкретных видов нематериальных благ и личных неимущественных прав граждан», а также будет способствовать исторической преемственности современного законодательства.

Литература

1. URL: <http://www.rg.ru/2010/05/28/doklad-lukin-dok.html>.
2. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства) от 7 окт. 2009г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.
3. Голубев К.И., Нарижний С.В. Компенсация морального вреда как способ защиты неимущественных благ личности – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.
4. Лапаева В.В., Тумурова А.Т. Процессы генезиса права с позиций принципа формального равенства // История государства и права. – 2009. – № 2.
5. Воробьев С.М. Предпосылки развития института компенсации морального вреда на ранних этапах становления романо-германской системы права // Гражданское право. – 2010. – № 2.
6. URL: <http://www.law.edu.ru/script/matredirect.asp?matID=1353448>.
7. Объекты гражданских прав: постатейный комментарий к главам 6, 7 и 8 Гражданского кодекса Российской Федерации / В.В. Андропов, Б.М. Гонгало, И.Е. Манылов и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. – М.: Статут, 2009.
8. Астахова М.А. Объект субъективного гражданского права: понятие и признаки // Гражданское право. – 2006. – № 2.
9. Сараев Д.В. О соотношении понятий нематериальные блага и личные неимущественные права // Юрист. – 2002. – № 7.
10. Темникова Н.А. О понятии «нематериальное благо» в семейном праве // Вестник Омского университета. – 2007. – № 4 (13).
11. Трофимова Т.В. Нематериальные блага как объект гражданско-правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Волгоград, 2004.
12. Голубев К.И., Нарижний С.В. Компенсация морального вреда как способ защиты неимущественных благ личности. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.
13. Гражданское право: учебник в 3 т. / Е.Н. Абрамова, Н.Н. Аверченко и др.; под ред. А.П. Сергеева. – М.: ТК Велби, 2009. Т.1.
14. Голубев К.И., Нарижний С.В. Компенсация морального вреда как способ защиты неимущественных благ личности СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.
15. Скачкова М.И. Правовая категория личных неимущественных прав в контексте совершенствования гражданского законодательства России // Российская юстиция. – 2010. – № 1.
16. Объекты гражданских прав: постатейный комментарий к главам 6, 7 и 8 Гражданского кодекса Российской Федерации / В.В. Андропов, Б.М. Гонгало, И.Е. Манылов и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. – М.: Статут, 2009.
17. Тархов В.А. Личные неимущественные отношения в гражданском праве // Цивилист. – 2010. – № 1.
18. Трофимова Т.В. Классификация нематериальных благ и ее правовое значение // Гражданское право. – 2005. – № 3.
19. Голубев К.И., Нарижний С.В. Компенсация морального вреда как способ защиты неимущественных благ личности – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.
20. Кожевина Е.В. Нематериальные блага как объекты гражданских прав: дискуссионные вопросы теории и судебное толкование // Цивилист. – 2010. – № 4.
21. Темникова Н.А. О понятии «нематериальное благо» в семейном праве // Вестник Омского университета. – 2007. – № 4 (13).
22. Голубев К.И., Нарижний С.В. Компенсация морального вреда как способ защиты неимущественных благ личности. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.
23. Трофимова Т.В. Системный подход к классификации личных неимущественных прав в гражданском праве // Вестник Омского университета. – 2008. – № 3.

Амагыров Андрей Валерьевич – аспирант кафедры теории и истории права и государства юридического факультета Бурятского государственного университета.
Amagyrov Andrey Valerievich – postgraduate student, department of theory and history of law and government, faculty of law, Buryat State University, e-mail: tengeryso@mail.ru

УГОЛОВНОЕ ПРАВО, УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС И КРИМИНОЛОГИЯ

УДК 159.9:34.01

© В.М. Мельников

Социально-психологическая оценка современной преступности

Рассматриваются общеметодологические подходы к исследованию социально-психологических проблем преступности. Ставится вопрос о необходимости формирования целостного подхода к изучению актуальных проблем правового сознания, психологии поведения личности и группы, обращается внимание на ряд его исходных положений.

Ключевые слова: личность, поведение, правовое сознание, аномия, преступность, правовая преемственность, правоориентированные нормы культуры

© V.M. Melnikov

Socio-psychological assessment of current criminology

The general methodological approaches to research the socio-psychological problems of the crimes are considered. The necessity of formation the integral approach to study the actual problems of legal consciousness, psychology of individual and group behavior is proposed and the attention is drawn to a set of its basic assumptions.

Keywords: personality, behavior, legal consciousness, anomie, criminality, legal continuity, legal cultural norms.

В юридической науке идеи целостного изучения преступности глубоко хрестоматийны и многообразны. В наступившем столетии исследователи все большее внимание уделяют ее природе, причинам, условиям, изучают внешние и внутренние связи личности и права, пытаются дать оценку современным тенденциям и опасным формам преступности. В поисках нужных ориентиров ученые представляют «хомо криминологус» как нечто недостижимое и непознанное. Реальность личности находится за пределами наблюдаемого и делает наши знания о ней скорее выводными, чем воспринимаемыми. Пока ни одна теория о преступности не дает унифицированного объяснения истоков, корней и содержания преступности как фактора, характеризующего общество.

На фоне описанных тенденций релевантная наука стала ориентироваться на разработку научной проблематики и/или прикладных проблем и творческих технологий. В результате мы имеем самостоятельный рациональный проект познания общего образа личности как субъекта деятельности в сфере правоотношений. Французский социолог Э. Дюркгейм писал, что человек с его двойственной реальностью зависим от уровня развития общества: чем оно примитивнее, тем выше уровень принуждения и насилия. Очевидно, базис демократии в таком обществе явно неустойчивый из-за постоянного присутствия источников, порождающих преступность. Не исключение и любые попытки тотальной регламен-

тации социально-политической жизни общества, построения «полицейского государства».

В настоящее время, несмотря на специфику и базовые «идеологии» науки, психологи и юристы выражают общую точку зрения на двухстороннее взаимодействие законопослушной личности и личности преступника. Преступность выступает как исторически обусловленное, монопричинное и ненормальное социальное явление. Она не исключительный продукт биосоциальной и физической среды индивида. Бедность и нищета являются общими причинами преступности. Аномалии неизбежно возрастают в периоды войн, экономических кризисов, социальных потрясений [1, с. 26-27]. Не исключается иная точка зрения на криминальность, которой присущи элементы новизны, дух перемен, реформы, изменяющие социогуманитарные взгляды и правовые нормы в обществе.

Мы утверждаем положение, что преступление есть продукт социально-психологической опасности, постоянной или временной, прирожденной или приобретенной, органического строения индивида, аномальности, вызванной рассогласованностью внешних обстоятельств. Безусловно, преступление сложно описать, оно различается степенью участия отдельных факторов юридико-психологической реальности и зависит от различия лиц, обстоятельств, времени и места. В обыденном сознании людей уживается система запретов и явно не господствующих в жизни представ-

лений о средствах достижения цели посредством обмана, аморальных действий и преступлений. Возможно, сущность преступления находится вне права, она ближе к области моральной атрофии. В психологическом плане преступление разрушает бытие человека и направленность личности. Сокрушительная сила «смертных грехов» преступления осуждается в жизнестойких канонах религии как «хранительницы вневременных ценностей» [2, с. 563-564].

По мнению ученых, в настоящее время обнаруживается сложный комплекс психологических проблем, связанных с усложненным измерением социокультурной системы отношений «конфликт-порядок» [3, с. 455]. Нарушению обычаев и правил, юридических норм способствует мозаичная культура конфликтного «выживания» районов социальной дезорганизации. Чаще всего они используют психологию манипуляции, обмана, принуждения и т.д. В таких условиях люди могут совершить неверные поступки, готовы принять девиацию как неизбежное. Вследствие этого, по теории когнитивного диссонанса, личность будет подсознательно стремиться к освобождению от противоречий [4, с. 354].

Трансформация современного российского общества предполагает усиление безопасности [5], значимости законности, правовой дисциплины, регламентируемых социокультурной и преемственностью общества. По рекомендации ООН, на 100 тыс. чел. населения показатель численности полицейских должен составлять 222, общемировое среднее значение показателя численности – около 300 чел./100 тыс. В России этот показатель составляет более 900 чел.

Однако коллизии формирования правового государства, негативные процессы в сфере общественных и правовых отношений привели к тому, что в обществе происходит «скрытая» утрата человеческих ценностей и уважения к закону. В таких условиях часть граждан стала использовать свои знания, правовую компетентность, занимаемое в обществе положение и должностные полномочия для извлечения определенной выгоды. Сравнение результатов изучения правосознания различных групп населения показало, что наиболее существенные и значимые отличия между преступниками и не преступниками лежат в сфере отношения к праву, правовых установок и ориентаций [6, с. 56].

Коллизии затронули властные структуры и правоохранительные органы. Президент РФ Дми-

трий Медведев назвал «печальной и опасной» статистику, свидетельствующую о том, что большую часть преступлений коррупционного характера в России совершают сотрудники правоохранительных органов. По сообщению главы Следственного комитета Александра Бастрыкина, каждое третье уголовное дело о коррупции (34%) возбуждают в России против сотрудников МВД и следственных органов. В 2011 г. более 5,5 млрд р. возмещено при расследовании налоговых преступлений [7].

Молодым людям, только начинающим свой жизненный путь, еще не имеющим образования, опыта, квалифицированной подготовки сложно добиться успеха в современном обществе. В контексте криминализации российского общества появляются все более изощренные виды преступлений, происходят реинкарнация и внедрение доминирующего положения «робингудианского образа», продолжающие формировать негативный контур ценностных ориентаций. К сожалению, уже признается неравенство в правах и обязанностях разных социальных групп, психология индивидуализма и отчуждения. Вследствие этого низкая общая и гражданская культура, неактивная жизненная позиция устойчиво коррелируют с правовой неграмотностью у определенной части населения России. Преступность всегда осуждалась людьми, однако она по-прежнему устойчива, что отражает нестабильность социальной системы, кризис в духовной, нравственной и правовой сферах жизнедеятельности общества.

Социально-психологическая составляющая криминализации заключается в реинкарнации преступности, ее структуры, функциональной роли, что проявляется прежде всего в увеличении общественной опасности, появлении новых видов преступности. Из-за большого числа социальных отклонений люди утрачивают веру в справедливость. Вследствие этого в иерархии целей и помыслов личности проявляются элементы универсальной деградации.

Таким образом, мировая научная традиция предлагает искать ближайшие факторы криминальности на уровне социально-экономического уклада жизни людей, влияния инвариантных и неизменных компонентов индивидуального развития личности. Безусловно, главенство закона, социальная справедливость, правоприменительная деятельность, направленные на защиту интересов общества, человека и гражданина, способны создать надежную модель правовой системы общества. Оценка разными группами населения

результативности работы правоохранительных органов противоречивая, однако большинство из них способно улучшить ситуацию и вернуть доверие граждан. На недопустимо низком уровне находится пропаганда правовых знаний среди граждан, к ней теряется интерес, отчего позиция личности становится невежественной, инертной, это пробуждает правовой нигилизм.

Делинквентность современной российской молодежи коренится в диспропорции удовлетворения социокультурных потребностей, порождает растущим социальным неравенством и влиянием криминального мира. Отсутствие оценки и толерантность старшего поколения к «грошовым» моральным стандартам, искушение потребительским стилем жизни, индивидуалистическая позиция не остаются не воспринятыми молодежью.

Положительная культурная динамика российского общества возможна через стимулирование комплекса мер государственного и социально-правового характера, формирование активной жизненной позиции, гражданской совести и нравственности личности. Идея «безопасное общество состоит из личностей» способна создать правовые стратегии с высокой, а не частичной

степенью социальной надежности и эффективности. Правовая преемственность должна быть направлена на восстановление внутренних моральных начал доверия граждан ко всем правоохранительным органам и судам.

Литература

1. Васильев В.Л. Юридическая психология. – СПб.: Питер, 2008.
2. Грановская Р.М. Психология веры. – СПб.: Речь, 2004.
3. Ритцер Дж. Современные социологические теории. – СПб.: Питер, 2002.
4. Налчаджян А. Агрессивность человека. – СПб.: Питер, 2007.
5. URL: <http://www.scrf.gov.ru>
6. Прикладная юридическая психология / под ред. проф. А.М. Столяренко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001.
7. URL: <http://ria.ru/society/20110113/321155727.html>

Мельников Владимир Михайлович – канд. психол. наук, доцент кафедры уголовного процесса юридического факультета Бурятского государственного университета.

Melnikov Vladimir Mikhailovich – associate professor, department of criminal process, faculty of law, Buryat State University, candidate of psychology.

343.352.4

© С.К. Бураева

О некоторых дискуссионных вопросах новой уголовной политики в области взяточничества

В статье рассмотрены некоторые тенденции современной уголовной политики, изменения уголовного законодательства в области взяточничества.

Ключевые слова: уголовная политика, уголовный закон, получение и передача взятки, коррупция.

S.K. Buraeva

On some issues of new criminal policy in the field of bribery

In the article some tendencies of modern criminal policy, changes in criminal legislation in the field of bribery have been considered.

Keywords: criminal policy, criminal law, taking and giving a bribe, corruption.

Российское общество нуждается в выработке комплекса согласованных мер в сфере уголовной политики с учетом международных принципов и стандартов. Вероятно, именно для этих целей при общественной палате РФ была создана экспертная рабочая группа, объединившая ведущих ученых-правоведов в области уголовного права. Выражаем надежду, что эта группа сможет предложить государству комплексную систему реформ правосудия. В нее вошли ученые Валентин Гефтер – директор института по правам человека, Владимир Овчинский – доктор юридических

наук, профессор, Юрий Пудовочкин – профессор Российской академии правосудия, Эдуард Побегайло – профессор института гуманитарного образования и информационных технологий.

Не все эксперты согласны с необходимостью принятия нового уголовного кодекса. Но это не означает, что все они довольны действующим уголовным законом. Профессор Э. Ф. Побегайло по этому поводу заявил следующее: «То, что сделали с кодексом, удручает. Это не кодекс, это не система, а лоскутный законодательный акт. Но как исправить? Нужно пока разработать основы

государственной политики борьбы с преступностью». Оказывается, на всем постсоветском пространстве Россия – единственная страна, где нет федеральной концепции противодействия преступности. Современная история российского нормотворчества в области противодействия коррупции насчитывает без малого два десятилетия, но, по нашему убеждению, государственную политику в этом разрезе нельзя признать последовательной.

В феврале 2006 г. Россия ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции. При этом до сих пор не ратифицирована ст. 20 конвенции «Незаконное обогащение», согласно которой признается уголовно наказуемым деянием значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. На наш взгляд, это есть не что иное, как двойной стандарт: ведь по большому счету, взяточничество — примитивная форма коррупции. Основная опасность не там. Масштабные коррупционеры, подрывающие основы государства, лоббирующие законы, организуемые разворовывание бюджета и захват собственности, таких «детских» фокусов, как передача наличных из рук в руки (или разговоры об этом), себе не позволяют. А следовательно, Уголовный кодекс в его сегодняшней редакции им, как правило, не помеха. В 1997 г. Президентом России был в третий раз отклонен принятый Государственной думой и одобренный Советом Федерации проект Федерального закона «О борьбе с коррупцией». В 2001 и 2002 гг. проекты законов «О борьбе с коррупцией» и «О противодействии коррупции» дальше первого чтения в Государственной думе ФС РФ развития не получили.

После создания в 2003 г. Национального антикоррупционного комитета Государственная дума ФС РФ ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции, а также Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. В 2008 г. был принят закон «О противодействии коррупции», и в этом же году Президентом Российской Федерации утвержден «Национальный план противодействия коррупции на 2010-2011 гг.». Разумеется, все эти шаги не могли не отразиться на отечественном уголовном законодательстве. В первую очередь изменения затронули приоритетный сегмент преступлений коррупционной направленности – взяточничество. Однако, несмотря на то, что вносимые в уголовный закон изменения в целом выглядят логично и последо-

вательно, некоторые новации УК выявляют весьма тревожную тенденцию.

Федеральным законом от 4 мая 2011 г. №97-ФЗ в Уголовный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции существенно преобразована антикоррупционная составляющая уголовного законодательства России. Введен новый состав преступления, предусмотренный ст. 291.1 УК РФ, – «Посредничество во взяточничестве», изменена редакция ст. 204, 290, 291 УК РФ. Также изменения внесены в нормы общей части УК – ч.2 ст.46, дополнен п. «а» ч.1 ст.104.1. Без сомнения, положительными изменениями следует признать то, что предмет взятки и предмет коммерческого подкупа теперь понимаются единообразно и это определение соответствует ст.1 ФЗ «О противодействии коррупции».

В УК названо пять разновидностей предмета взятки и коммерческого подкупа: деньги, ценные бумаги, иное имущество, услуги имущественного характера, иные имущественные права. Как видим, в законе более не упоминаются «выгоды имущественного характера». Судебной практике предстоит ответить на вопрос: что следует понимать под иными имущественными правами. Можно предположить, что это понятие не идентично понятию «выгоды имущественного характера». Последнее, по нашему мнению, было более широким и давало правоприменителю больше возможностей для привлечения взяточполучателей к уголовной ответственности.

В соответствии с новеллами расширен круг субъектов взяточничества. Теперь субъектами преступлений могут быть также иностранное должностное лицо и должностное лицо публичной международной организации. При этом утратил силу п.5 примечания к ст.285 УК РФ. Статья 290 УК дополнена примечанием, в котором содержится законодательное определение новых субъектов преступления. Данные определения почти полностью воспроизводят положения п. «b» и «с» ст.2 Конвенции ООН против коррупции 2003 г. Новым законом предусмотрена уголовная ответственность посредника во взяточничестве (ст.291.1 УК). Согласно диспозиции новой нормы посредничество во взяточничестве есть непосредственная передача взятки либо иное содействие взяткодателю и (или) взяточполучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки в значительном

размере (ч.1), а также обещание либо предложение посредничества во взяточничестве (ч.5).

На сегодняшний день судебная практика по этой категории дел еще отсутствует, но уже можно с уверенностью говорить о том, что введенная в уголовный закон новелла способна совершить революцию в сфере правового регулирования должностных преступлений, поскольку во многом изменит сложившиеся подходы к соответствующей правовой квалификации до обратного.

Пленум Верховного суда Российской Федерации в постановлении от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» в целях обеспечения правильного и единообразного применения законодательства, предусматривающего ответственность за взяточничество, разъяснил судам, что уголовная ответственность посредника во взяточничестве в зависимости от конкретных обстоятельств по делу и его роли в даче или получении взятки наступает лишь в случаях, предусмотренных статьей 33 УК РФ. При этом ответственность посредника наступала (со ссылкой на ст. 33 УК РФ) либо по ст. 290 УК РФ, либо по ст. 291 УК РФ в зависимости от того, в чьих интересах – взяткодателя или взяткополучателя – действовал виновный.

Теперь же в отличие от прежнего подхода пособничество стало самостоятельным составом преступления. Это может повлечь за собой новый взгляд на ситуацию: к примеру, конкретное должностное лицо выполняет лишь роль посредника в получении взятки, в то время как ранее оно вошло бы в состав группы лиц по предварительному сговору. Ведь согласно разъяснениям пленума Верховного суда РФ взятку надлежит считать полученной по предварительному сговору группой лиц, если в преступлении участвовало два и более должностных лица, которые заранее договорились о совместном совершении данного преступления... Еще более неопределенно видится применение на практике положений ч. 5 ст. 291.1 УК РФ, предусматривающей ответственность за «обещание или предложение посредничества во взяточничестве». Как быть теперь, например, в случае, если лицо собирается получить деньги якобы для передачи должностному лицу в качестве взятки, но, не намереваясь этого делать, рассчитывает их присвоить?

С одной стороны, согласно разъяснениям пленума такие действия могут быть квалифицированы как неоконченная форма мошенничества. И дей-

ствительно, в том случае, если умысел виновного направлен не на передачу взятки, а на завладение имуществом условного взяткодателя, то, казалось бы, его действия не могут быть квалифицированы иначе, как по ст. 159 УК РФ. Но, с другой стороны, исходя из системного толкования Постановления пленума отсутствие реальности намерений исключает уголовную ответственность в принципе: «не может быть квалифицировано как покушение на дачу или получение взятки... высказанное намерение лица... в случаях, когда лицо для реализации высказанного намерения никаких конкретных действий не предпринимало».

Между тем состав ч. 5 ст. 291.1 УК РФ сугубо формальный. Речь в ней идет об обещании или предложении посредничества во взяточничестве вне зависимости от того, собирается ли пообещавший или предложивший действительно передавать взятку и имеет ли такую возможность. При этих условиях нельзя исключить, что появление возможности двойкой квалификации будет использоваться правоохранительными органами в качестве действенного механизма так называемого непроцессуального давления. Подозреваемому может поступить предложение дать признательные показания, взамен он получит в качестве меры пресечения подписку о невыезде и квалификацию по ч. 1 ст. 30 и соответствующей части ст. 159 УК РФ (максимальное наказание в зависимости от обсуждаемой суммы – до 5 лет лишения свободы, т.е. $\frac{1}{2}$ от 10, без минимального предела). Несговорчивые же пойдут в суд с квалификацией по соответствующей части ст.291.1 – посредничество во взяточничестве. Данное преступление по сравнению с предыдущим является более тяжким и предусматривает наказание от 7 до 12 лет лишения свободы со штрафом в размере шестидесятикратной (семидесятикратной) суммы взятки.

Как и по каким критериям будут разрешаться правоприменителем подобные ситуации в новых условиях неизвестно. Но на сегодняшний день можно лишь прогнозировать, что судебная практика вряд ли будет единообразной. Дискуссионным, на наш взгляд, станет и вопрос об определении момента окончания преступного деяния в виде обещания или предложения посредничества во взяточничестве.

В юридической печати уже задается вопрос: «Будет ли образовывать состав рассматриваемого преступления, например, такая фраза: «Хорошо, я переговорю и узнаю, что можно сделать»?»

Можно представить и следующую ситуацию.

В ходе проведения оперативно-разыскного мероприятия фигуранту адресована просьба обсудить с кем-либо вопрос о передаче взятки. В каком качестве следует рассматривать такую просьбу? Не в качестве ли провокации обещания передать взятку? Время даст ответы на эти и другие юридические вопросы. Пока следует признать, что законодателем поставлены перед правоприменителем весьма непростые вопросы. Мы же можем только надеяться, что расплачиваться за неясность не будут граждане...

Конституция Российской Федерации провозглашает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Преступления против личности перечислены в начале Особенной части УК РФ как свидетельство их наибольшей общественной опасности. При этом согласно действующему уголовному закону сегодня можно открыто и безнаказанно обещать изнасиловать, избить, ограбить, но нельзя пообещать передать взятку. В связи с этим возникает еще один вопрос: зачем понадобилась такая неязвкая правовая норма? Думаю можно согласиться с мнением, что появление в УК новеллы с ее уголовно наказуемыми «обещанием и предложением посредничества во взяточничестве» есть неудачная попытка создания новых форм борьбы с коррупцией, не влекущая в действительности никаких изменений и лишь создающая дополнительные проблемы квалификации.

Согласно ст. 291.1 УК РФ ответственность за посредничество во взяточничестве предусмотрена лишь в случаях, если эти действия совершаются по поводу взятки в значительном размере, т.е. на сумму более 25 тыс. р. Следовательно, посредничество, в котором размер взятки ниже, вообще находится вне действия уголовного закона. Но ведь очевидно, что законодатель предусмотрел уголовную ответственность за посредничество во взяточничестве в целях пресечения деятельности посредников, учитывая общественную опасность данных действий. Так почему же уголовной ответственности не подлежит посредник, передавший взятку на меньшую сумму?

Более того, согласно ч.5 ст.291.1 УК РФ уголовной ответственности подлежит посредник лишь за обещание или предложение посредничества во взяточничестве. При этом из смысла закона следует, что такое обещание или предложение преступно независимо от суммы взятки и наказывается строже, вплоть до лишения свободы на срок до семи лет, чем само посредничество без квалифицирующих признаков (наказание преду-

смотрено до пяти лет лишения свободы).

Методы доказывания по данной категории дел за прошедшее десятилетие серьезно эволюционировали. Известный постулат «нет денег – нет взятки» канул в лету. На сегодняшний день ситуация, при которой задержание фигуранта осуществляется не в момент предполагаемой передачи денег, а значительно позже, уже совсем не редкость. И тот факт, что последующие обыски не приводят к обнаружению помеченных денег, как ни странно, не препятствует направлению таких уголовных дел в суд. Соответственно, и смыслы с ладонных поверхностей рук для обнаружения наличия/отсутствия следов люминесценции уже также не являются обязательным элементом доказывания.

Изменилось отношение правоприменителя к аудио- и видеодокументированию событий, связанных с дачей/получением взятки. Не так давно в качестве доказательств допускались исключительно подлинные магнитные носители информации. Цифровые записи отвергались из опасения, что цифровые технологии и соответствующие компьютерные программы допускают возможность монтажа и выборочной фиксации аудиозаписи практически любым более или менее подготовленным пользователем ПЭВМ.

В 2005 г. первый заместитель Генерального прокуратуры РФ Ю.С. Бирюков направил во все следственные органы «Методические рекомендации» (№ 36-12-05 от 24 окт. 2005 г.), в которых указал, что «...Инструкция (имеется в виду Инструкция о порядке представления результатов оперативно-разыскной деятельности органу дознания, следователю, прокурору и в суд от 13 мая 1998 г.) допускает представление ... результатов (ОРД) в копиях, «в том числе с переносом наиболее важных моментов (разговоров, сюжетов) на единый носитель, что обязательно оговаривается в сопроводительных документах (протоколах)... Однако это положение Инструкции противоречит ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности», из текста которой видно, что передаче подлежат подлинные фонограмма и бумажный носитель записи переговоров, а не их копии, а это является одним из обязательных условий использования результатов ОРМ в доказывании по уголовному делу. Представляется, что в подобном случае необходимо руководствоваться требованиями закона. При этом важно, чтобы фонограмма и бумажный носитель записи переговоров полностью, а не выборочно были представлены следователю, так как именно он,

ознакомившись с содержанием, должен оценить их значимость для уголовного дела.

Между тем практикующим юристам, в частности адвокатам, известно, что в сегодняшней правоприменительной практике по делам о взяточничестве цифровые носители информации практически полностью вытеснили магнитные. Объем и относимость предоставляемых материалов определяет не следователь, а оперативная служба, причем это не только не встречает неодобрения судебно-следственных органов, но воспринимается ими как должное.

Соответственно, в итоге в уголовном деле могут оказаться (и, на наш взгляд, как правило, оказываются) лишь те материалы, которые вписываются в версию оперативных служб, в то время как противоречащие ей сведения остаются недоступными не только для защиты и суда, но и для следователя. Вместе с тем, аудио- и видеозаписи переговоров причастных к предполагаемой взятке лиц, включая результаты контроля телефонных переговоров, в новейшей судебной и следственной практике уверенно преобладают над другими видами доказательств. Это, возможно, сыграло не последнюю роль и в появлении в УК РФ ст. 291.1 «Обещание и предложение посредничества во взяточничестве». Для доказывания и установления признаков данного состава нет необходимости выполнять громоздкую процедуру пометки купюр, фиксировать и документировать момент передачи денег, проводить химическое исследование смывов. Достаточной совокупностью доказательств, видимо, будет аудиозапись обещания или предложения, а также показания заявителя.

Таким образом, правоприменитель постепенно во все большей степени освобождает себя от бремени доказывания или, по крайней мере, упрощает эту процедуру, а законодатель поступательно создает для этого максимально благоприятные условия. В пользу данного утверждения свидетельствует и последовательное сокращение категорий дел, подлежащих рассмотрению судами присяжных.

Судопроизводство с участием присяжных заседателей – самая прогрессивная на сегодняшний день форма судопроизводства с реальной состязательностью сторон и презумпцией невиновности. Сначала под эгидой борьбы с терроризмом в УПК был внесен ряд поправок, в результате которых из подсудности судов присяжных были исключены некоторые составы, не имеющие никакого отношения к преступлениям террористической

направленности. В настоящее время принят и подписан Федеральный закон, в соответствии с которым с 1 января 2013 г. особо квалифицированные виды получения взятки будут исключены из подсудности судов субъектов Федерации и, соответственно, судов присяжных. Особенно дискуссионными стали новеллы о наказаниях.

Как видно, кратные размеры штрафов за взяточничество и коммерческий подкуп исчисляются по принципу – чем больше размер взятки тем выше кратность штрафа. Можно согласиться с тем, что размер штрафа есть показатель степени общественной опасности преступления. Но при таком подходе размер штрафа становится астрономическим. Так, за получение взятки в особо крупном размере (ч.6 ст.290 УК) предусмотрен штраф в сумме от восьмидесятикратной до стократной суммы взятки. При этом верхний предел штрафа согласно ч.2 ст. 46 УК составляет 500 млн р. Стоит задуматься о реальной перспективе исполнения такого наказания. Имеются сведения, что в настоящее время в России только 36% приговоров, которыми осужденному назначено наказание в виде штрафа, приводятся в исполнение. Это дает повод для скептической оценки данных новелл в уголовном законодательстве.

Дискуссионной является новелла о назначении в настоящее время кратного штрафа как основного наказания за все без исключения виды взяточничества и коммерческого подкупа. Такое положение в законе свидетельствует о нивелировке степени общественной опасности этих преступлений вне зависимости от наличия квалифицирующих признаков. Небезосновательны и мнения о коррупциогенности в судах при возможности назначать наказание в виде штрафа вместо более тяжкого наказания. Изложенные проблемы приводят к заключению о необходимости дальнейшей серьезной работы по совершенствованию антикоррупционного уголовного законодательства и официальных разъяснений в Постановлении пленума Верховного суда РФ по вопросам применения ст.291.1 УК РФ.

Бураева Светлана Кимовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и криминологии Бурятского госуниверситета, вице-президент Адвокатской палаты Республики Бурятия.

Buraeva Svetlana Kimovna – candidate of law sciences, vice-president of Bar Council of the Republic of Buryatia, associate professor, department of criminal process, Buryat State University.

УДК 343.46:331.231

© В.Ю. Пантелеев

Анализ коррупционных процессов в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ

В статье раскрывается содержание одного из опасных явлений современности – коррупции в разных сферах торговли товарами и оказания услуг.

Ключевые слова: коррупция в сфере потребительского рынка, защита прав потребителей.

V.Y. Panteleyev

The analysis of corruption processes in the sphere of manufacture and trade, services, performance of works

The article reveals the content of one of the dangerous phenomenon of the present – corruption in different spheres of trade and services.

Keywords: corruption in the sphere of consumption market, protection of consumer's rights.

В начале 90-х гг. XX в. в связи с политическими, экономическими и социальными преобразованиями в России произошло значительное увеличение объема и спектра реализации товаров (услуг, работ), что привело к развитию общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг и выполнения работ. В результате возникла необходимость создания системы законодательства Российской Федерации по правовому регулированию общественных отношений в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ, обеспечения защиты интересов, прав, жизни, здоровья, безопасности граждан при осуществлении ими своих материальных и духовных потребностей, а также общественной, экономической, экологической, продовольственной безопасности государства, которая нами определена как сфера потребительского рынка [1].

Коррупция представляет собой серьезную угрозу функционированию публичной власти на основе права, верховенства закона, подрывает доверие населения к государственной власти, существенно замедляет экономическое развитие страны. Основой антикризисной программы руководства страны является повышение собираемости налогов, эффективности работы правоохранительных, контролирующих и других органов, а также устранение нарушений законодательства и пресечение незаконной предпринимательской деятельности в сфере производства и торговли товарами, оказания услуг, выполнения работ [2].

На протяжении последних лет руководство страны уделяет особое внимание обеспечению конкурентоспособности, безопасности и качества предоставляемых населению товаров, работ и услуг, уменьшению затрат на их производство и

реализацию, в том числе за счет снижения коррупционной составляющей [3]. Уровень проникновения коррупции в данную сферу доказывают и проверки, проводимые Прокуратурой Российской Федерации, которые ежегодно выявляют миллионы коррупционных фактов, связанных с предоставлением услуг, в том числе государственными и муниципальными предприятиями, и реализацией товаров населению. Так, в 2010 г. Прокуратура Российской Федерации и ее подразделения выявили 2 531 769 фактов нарушения законодательства, связанных с нарушением прав человека и гражданина, особенно в сфере защиты прав потребителей по регулированию цен и тарифов, оплате услуг ЖКХ, нецелевому расходованию бюджетных средств [4].

Коррупция приводит к масштабному вытеснению граждан из сферы бесплатных обязательных государственных услуг, прежде всего в области имущественных отношений, образования, социальной защиты и медицинского обслуживания населения, что приводит к массовым нарушениям конституционных прав граждан.

Основные принципы государственной политики в этой сфере закреплены в Конституции РФ. Ст. 8 Конституции определяет гарантии государства в обеспечении единого экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности и защиты всех форм собственности и закрепляет признание государством единого товарного рынка и его защиты на всем экономическом пространстве России.

Ратификация Россией ряда нормативных актов о противодействии коррупции, вступление в Группу государств против коррупции (ГРЕКО),

принятие закона «О противодействии коррупции» активировали процессы противодействия коррупции, как со стороны государства, так и со стороны общества и граждан. Основное направление антикоррупционного законодательства – противодействие коррупции в государственных и муниципальных органах. Первыми документами, ратифицированными Российской Федерацией в области борьбы с коррупцией, являются Конвенция ООН против коррупции и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. В соответствии с подписанным в Страсбурге дополнительным протоколом от 15 мая 2003 г. к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS №191) Российская Федерация ратифицировала Федеральным законом настоящую конвенцию и взяла обязательства по ее исполнению [5].

Для предупреждения и пресечения коррупции в системе государственного управления международным организациям (ООН, Совету Европы, СНГ, Интерполу и др.) было бы вполне целесообразно контролировать соблюдение принятых государствами обязательств в сфере предупреждения и пресечения коррупции в системе государственного управления. Такой контроль был бы гарантией того, что государства будут соблюдать взятые на себя обязательства в рассматриваемой сфере.

Во исполнение Национального плана противодействия коррупции и ст. 8 Федерального закона № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» важным событием стало принятие Президентом Российской Федерации указа от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей», указа № 558 от 18 мая 2009 г. «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», указа № 560 от 18 мая 2009 г. «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих долж-

ностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», указа № 1065 от 21 сентября 2009 г. «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению», указа № 1066 от 21 сентября 2009 г. «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации», указа № 167 от 9 февраля 2011 г. «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и т.д.

В настоящее время необходимо формировать правовые механизмы реализации указанной нами конвенции ООН против коррупции в части применения ее предписаний, касающихся незаконного обогащения государственных служащих. Согласно конвенции публичное должностное лицо, имеющее активы, превышающие его законные доходы, которые оно не может разумным образом обосновать, признается виновным в коррупции.

Международные организации выработали и основные принципы противодействия этому явлению. В системе исходных начал законодательства о противодействии коррупции важное место принадлежит принципам, на которых должна строиться и осуществляться деятельность по предупреждению и пресечению коррупции. Так, Совет Европы, учитывая декларацию, принятую на второй встрече глав государств и правительств, которая состоялась в Страсбурге 10–11 октября 1997 г., и в соответствии с Планом действий, в частности разделом III, § 2 «Борьба с коррупцией и организованной преступностью», сознавая, что коррупция представляет собой серьезную опасность для основных принципов и ценностей в Совете Европы, подрывает доверие граждан к демократии, разрушает правовые нормы, представляет собой отрицание прав человека и сдержива-

ет социально-экономическое развитие, утвердил двадцать руководящих принципов борьбы с коррупцией.

В документе в целях содействия динамичному движению к эффективному предотвращению и борьбе с коррупцией Комитет министров Совета Европы просит органы власти стран применять эти принципы в своих внутренних законодательствах и практике [6].

Учитывая значение правовых принципов, можно сказать, что качество законов и эффективность правового регулирования, предупреждение и пресечение коррупции в сфере государственного управления во многом зависят от того, как в законодательстве сформулированы и раскрыты такие принципы. Поэтому важным фактом является отражение в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» правовой основы и основных принципов противодействия коррупции. Так, его правовую основу составляет Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» и другие федеральные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований.

Согласно исследованию, проведенному по поручению Президента РФ Минэкономразвития Российской Федерации совместно с общественными фондами «Общественное мнение» (ФОМ) и «Информатика для демократии» (ИнДем), средний размер взятки в России в 2010 г. составил 5 285 рублей, а весь объем рынка бытовой коррупции – не менее 164 миллиардов рублей (это примерно 0,42% ВВП). Причем перед выбором, давать или не давать взятку, встает каждый второй россиянин, хотя динамика данного явления имеет отрицательный характер. Если в 2005 г. коррупционных сделок между гражданами и представителями государства насчитывалось 46 миллионов, то в 2010 г. их количество снизилось до 31 миллиона. В целом коррупционный рынок России оценивается в сумму до 9 триллионов рублей в год. По данным Минэкономразвития только в 2010 г. заплатили 581 миллион долларов взяток чиновни-

кам за «обеспечение безопасности», что в 13 раз больше, чем в 2005 г. Владельцу бизнеса, который отказывается иметь «крышу», грозят визиты инспекций государственного пожарного надзора, налоговые проверки или проверки полиции до тех пор, пока компания не окажется перегруженной штрафами и бюрократической волокитой. Если владелец по-прежнему отказывается сотрудничать, может быть заведено уголовное дело, связанное с его экономической деятельностью. Кроме экономических санкций коррумпированные чиновники используют и явно криминальные схемы, в том числе и рейдерские захваты, которые в настоящее время широко распространены в России [7].

В связи с этим имеет смысл рассмотреть современную ситуацию с точки зрения сравнительного правоведения. Новые теоретические представления и законодательство, основанное на экономических и политических преобразованиях в России 90-х гг. XX в., с одной стороны, испытывают воздействие российского права, с другой – повторяют процессы уже происходившие в российском обществе в сходных социально-экономических условиях. Поэтому изучение опыта правового регулирования в сфере государственного управления имеет важное практическое и теоретическое значение для повышения его эффективности.

Исходя из этого, на основе анализа экономических и коррупционных преступлений необходимо включить в коррупционные правонарушения противоправные действия руководителей коммерческих организаций. Коррупция возникает как в политических, так и в бюрократических ведомствах и может быть мелкой либо крупной, организованной или неорганизованной. Число преступлений в экономической сфере в последние годы снижается. Согласно статистическим данным ГИЦ МВД РФ в 2010 г. доля выявленных преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях в общем объеме выявленных преступлений экономической направленности составила лишь 1,5% [8].

Неуклонно снижается и доля выявленных преступлений в сфере экономики: в 2006 г. – 489,6 тыс., в 2007 г. – 459,2 тыс., в 2008 г. – 448,8 тыс., в 2009 г. – 428,8 и в 2010 г. – 276,4 тыс. [9].

Таким образом, за данный период преступлений, совершенных в этой сфере стало меньше на 56% [9].

На фоне общего снижения выявленных экономических преступлений уменьшается и ее кор-

рупционная составляющая. Так, несмотря на принятые антикоррупционные меры, в 2010 г. по сравнению с 2009 г. правоохранительными органами России выявлено против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления 37 255 преступлений, в т. ч. взяточничества – 12 012 (- 8,6%), снижение составило 43,5 %. На 35,3% снизились показатели выявленных преступлений в сфере потребительского рынка (48 974), на 27,5% (73 272) в финансово-кредитной системе, на 43,2% (5 874) во внешнеэкономической деятельности, на 21,5% (9 804) при операциях с недвижимостью [10].

Все это свидетельствует о недостаточной эффективности работы правоохранительных и иных государственных органов по противодействию коррупции и необходимости более активного выявления коррупционных преступлений в сфере экономики и на потребительском рынке.

Из этого следует коррупционная взаимосвязь составов правонарушений, предусмотренных в законодательстве РФ, в связи с исполнением лицами, замещающими государственные должности, своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей для противоправного удовлетворения корыстной или иной личной заинтересованности, совершения других незаконных действий (бездействия), а равно противоправное предоставление преимуществ физическим и юридическим лицам. Поэтому федеральный закон № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» [11] является важнейшим нормативным актом именно в сфере потребительского рынка. Новое определение понятия коррупции включает в себя противоправное поведение частных лиц и представителей юридических лиц, направленное на получение льготных или более благоприятных условий, связанных с производством и торговлей товарами, предоставлением услуг и выполнением работ, которое значительно расширяет понятие должностных преступлений, данное в гл. 30 УК РФ.

Признавая эти определения, необходимо сделать вывод о том, что данные действия должны входить в область регулирования общественных отношений в сфере потребительского рынка. На наш взгляд, это особенно важно для Российской Федерации, в которой в сфере потребительского рынка коррупционные затраты включаются в стоимость конечного продукта (товаров, работ, услуг), увеличивая эту стоимость, за которую платят потребители, т.е. все граждане России, в

разы. Как отметил Президент РФ на заседании Президентской комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России, «коррупция остается фактором, влияющим на общеэкономическую ситуацию. Пока мы не сделаем страну привлекательной для предпринимательства и частной инвестиционной деятельности, мы не решим главной задачи – не изменим качества жизни». Об этом свидетельствуют цифры. Только за четвертый квартал 2010 г. из России было вывезено более 30 миллиардов долларов, а в целом за год прямые инвестиции были вдвое ниже, чем до кризиса 2008 г. Этот процесс продолжился в 2011 г. В докладе ученых Европейского университета в Санкт-Петербурге, подготовленном для Правительства РФ, утверждается, что коррупция снижает возможности конкуренции, ведет к монополизации рынков, чрезмерной бюрократизации процедур, и взятки, за счет которых бизнес пробивает себе дорогу, прямоком накладываются на себестоимость товаров, услуг и отражаются в розничных ценах. Если устранить эту практически «легализованную» коррупцию, то продукты в России могли бы стоить на 15% дешевле, услуги связи – на 20%, а недвижимость могла бы упасть в цене на 25–30%. Масштаб воровства денег налогоплательщиков и обмана потребителей в сфере реализации товаров, работ и услуг, в том числе с участием государственных и муниципальных предприятий, учреждений, организаций, огромен. Начальник Контрольного управления Президента РФ К. Чуйченко, проанализировав один из коррупциогенных факторов в этой сфере, отмечает, что при государственных закупках крадется восьмая часть расходной части бюджета страны (т.е. порядка 1 триллиона рублей в год), а это значит, что потери восполняются гражданами через завышенные цены и, как следствие, повышение налогов и серых «поборов» как с потребителей, так и с предпринимателей. Руководство страны подтвердило, что «взяткоемкость» всей российской экономики доходит до 9 триллионов рублей в год, что составляет практически всю доходную часть годового бюджета страны, или пятую часть нашего ВВП [12]. Такая ситуация в настоящее время характерна для Российской Федерации в первую очередь из-за неэффективного государственного регулирования процесса ценообразования и антимонопольной политики. Рассматриваемое нами явление оказывает самое негативное влияние на внешнюю и внутреннюю экономическую деятельность страны и ее потребительский рынок.

При осуществлении предпринимательской деятельности явление коррупции приводит к увеличению стоимости бизнеса за счет вынужденных противозаконных платежей как таковых, управленческих расходов на ведение переговоров с должностными лицами и риска разрыва коммерческих соглашений.

Коррупция в управлении на государственном и местном уровнях приводит к неравному предоставлению государственных услуг, социальных льгот и т.п., определенных в Конституции РФ, а в более широком смысле подрывает способность государственной власти к административному управлению, поскольку законные процедуры игнорируются, материальные ресурсы расхищаются, а должностные лица в результате протекционизма нанимаются на работу или получают вознаграждение безотносительно к показателям своей деятельности.

С целью защиты прав, интересов, жизни, здоровья, безопасности потребителей, экономической, продовольственной и других видов национальной безопасности необходимо применение системы административных и экономических мер, направленных на снижение коррупционной составляющей в цене товаров, работ и услуг (которая для основных продуктов питания с 2005 г. выросла более чем в два раза, а разница между ценой производителя и розничной составила три раза) [13].

Еще одним направлением антикоррупционной деятельности в сфере потребительского рынка являются предупреждение, пресечение и выявление нарушений административного и уголовного законодательства при таможенном оформлении и пересечении государственной границы Российской Федерации товаров, в том числе осуществление так называемых «серых схем» таможенного оформления сырья и товаров российского происхождения за «бесценнок» и ввоз импортных товаров неизвестного происхождения. На коррупционную составляющую стоимости товаров и услуг влияют открытость рынка из-за первоначального отказа от монополии внешней торговли, а затем введения чрезвычайно низких импортных тарифов (в среднем порядка 14%), которые легко преодолеваются западными экспортерами с развитыми мощными системами экономического стимулирования экспорта и активного включения в его поддержку ведущих политических сил, а также компрадорская буржуазия России, которая заинтересована в увеличении такого импорта.

Фактором, значительно влияющим на состояние коррупции в сфере потребительского рынка и на общественную, экономическую и продовольственную безопасность, является физическая доступность пищевых продуктов, во многом определяющаяся развитием торговой инфраструктуры. Это развитие связано с функционированием и расширением деятельности торговых сетей, приводящей к монополизации этого сегмента рынка, усложнению доступа к нему сельскохозяйственных товаропроизводителей, поддержанию высокого уровня потребительских цен на пищевые продукты за счет коррупционной составляющей.

Коррупция является одной из причин одновременного падения качества услуг и роста их стоимости при осуществлении государством своих социальных проектов. В результате существования такого коррупционного явления, как «откат» незаконно отвлекаются огромные государственные средства, предназначенные для развития образования, здравоохранения, социальной сферы, в сторону прибыльных для узкой группы людей финансовых проектов, где гораздо выше суммы взяток и незаконных выплат их участникам.

Коррупция негативно влияет на соблюдение строительных, санитарных, экологических и других норм, стандартов и правил, усиливает бюджетную нагрузку на федеральное правительство и органы исполнительной власти всех уровней. Она влияет и на внешнюю инвестиционную привлекательность страны. По международным оценкам снижение уровня коррупции на 2,38 единиц по десятибалльной шкале приводит к возрастанию ежегодных инвестиций в страну на 4% величины валового внутреннего продукта, а ее увеличение замедляет экономический рост и препятствует притоку инвесторов. Именно в сфере предоставления услуг согласно рейтингу международной неправительственной организации Transparency International, на выводы которой опираются и руководители нашей страны, Россия в индексе восприятия коррупции занимает сегодня 154-е место из 178 существующих, нашими ближайшими соседями в списке являются Папуа – Новая Гвинея и Таджикистан. Несмотря на то, что ст. 17 Федерального закона «О защите прав потребителей» предусматривает судебную защиту прав потребителей, возможность привлечения к данной работе органов исполнительной власти и местного самоуправления, общественных объединений потребителей, освобождение их от уплаты государственной пошлины в случае обращения в суд, а

ст. 46 закона – упрощение процедур и некоторых других преимуществ, в т. ч. освобождение от расходов, существенного усиления эффективности работы в данном направлении не произошло.

Основной причиной, порождающей коррупцию в сфере потребительского рынка, можно назвать необоснованно большое количество различного рода разрешительных процедур. Усугубляет эти и ряд иных обстоятельств и то, что в настоящее время отсутствует эффективный механизм правовой защиты интересов физических и юридических лиц, которые вынуждены взаимодействовать с исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления. С целью устранения этих недостатков на потребительском рынке в России приняты административно-правовые акты: федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (в редакции Федерального закона от 2 июля 2005 г. № 80-ФЗ); федеральный закон «О внесении изменений в федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности"»; федеральный закон от 9 апреля 2007 № 45-ФЗ «О внесении изменений в КоАП РФ» по введению в действие статьи 14.31 КоАП РФ «Злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке», статьи 14.32 КоАП РФ «Заклучение ограничивающего конкуренцию соглашения или осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий», статьи 14.33 «Недобросовестная конкуренция», статьи 14.34 КоАП РФ «Нарушение правил организации деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках» и ряд других.

Еще одной проблемой, связанной с коррупцией в сфере потребительского рынка, являются нарушения при оказании финансовых услуг населению, поэтому Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ введена статья 14.28 КоАП РФ «Нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости», Федеральным законом от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ ч. 3 статьи 14.28 КоАП РФ усилена ответственность должностных и юридических лиц за непредставление в установленный срок в орган, осуществляющий контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, отчетности в случаях, предусмотренных законо-

дательством об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, а равно представление отчетности, содержащей недостоверные сведения. Статья 14.29 КоАП РФ «Незаконное получение или предоставление кредитного отчета» (введена Федеральным законом от 30 дек. 2004 № 219-ФЗ (ред. 21 марта 2005 г.)) устанавливает административную ответственность должностных и юридических лиц, а ст. 14.30 «Нарушение установленного порядка сбора, хранения, защиты и обработки сведений, составляющих кредитную историю» (введена Федеральным законом от 30 дек. 2004 г. № 219-ФЗ (в ред. Федерального закона от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ) и ст. 14.35 «Нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности» – административную ответственность на юридических и должностных лиц в виде наложения административного штрафа или дисквалификации на срок до трех лет (введена Федеральным законом от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ).

Указанные нормы административного права составляют единый антикоррупционный комплекс правовых норм вместе с Федеральным законом № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции», указами Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557, 558, 559, 560, 561, которые регламентируют вопросы противодействия коррупции в сфере потребительского рынка.

Существует насущная необходимость унификации и универсализации условий и порядка рассмотрения и разрешения органами исполнительной власти всех уровней заявлений о предоставлении, удостоверении, регистрации или приостановлении (прекращении) определенных правомочий организаций и граждан, а также индивидуальных предпринимателей, в том числе с учетом зарубежного опыта. Так, чтобы создать единую систему законодательства по защите потребителей в США было принято около ста законов, среди которых: «Об инспекции по испорченным продуктам» 1970 г., «Об отчете по честному кредиту» 1970 г., «О профессиональной безопасности и здоровье» 1970 г., «О предупреждении отравления от упаковки» 1970 г., «О защите безопасности инвестора» 1970 г., «О безопасности потребительской продукции» 1972 г., «О сельском хозяйстве и защите потребителей» 1972 г., «О розничной торговле предметами потребления в кредит» 1974 г., «О гарантии потребительской

продукции» 1974 г., «О Совете по заработной плате и стабильности цен» 1974 г., «О Федеральной энергетической администрации» 1974 г., «О безопасности питьевой воды» 1974 г., «О равных условиях кредита» 1975 г., «О потребительском лизинге» 1976 г., «О контроле за токсичными веществами» 1976 г. [14].

Данные тенденции в административном управлении в настоящее время проявляются и в России, где согласно теории частного права и новым экономическим концепциям развивается мысль о свободной активности частного предпринимательства и саморегуляции рынка, ограничении государственного управления и государственного сектора в экономике, в том числе в области их прогнозирования и регулирования. Но опыт стран с развитой рыночной экономикой, показывает, что это не так.

Учитывая, что доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации предусматривает контроль со стороны государства выполнения субъектами предпринимательской деятельности обязательных стандартов и правил, а Национальный план по борьбе с коррупцией – снижение уровня коррупции в экономике и ликвидацию административных барьеров при ведении предпринимательской деятельности, важным направлением в этой работе является передача определенных государственных полномочий некоммерческим, общественным и иным организациям. Поэтому с принятием в 2007 г. Федерального закона № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» [15] определенные надежды возлагались на снижение уровня коррупции именно на потребительском рынке. Как показала практика применения данного закона, саморегулируемые организации, пользуясь пробелами в законодательстве по привлечению к ответственности работников данных организаций за коррупционное поведение, в настоящее время превратились в посредников по сбору незаконных вознаграждений между государственными и муниципальными органами и предпринимателями. Поэтому, на наш взгляд, необходимо на основе передового международного опыта пересмотреть регламентацию деятельности данных организаций в сфере производства и реализации товаров, работ и услуг.

С учетом опыта административно-правового регулирования потребительского рынка в странах с развитой рыночной экономикой мы считаем необходимым внести изменения в административное законодательство России, предусмотрев

в нем обязательные процедуры принятия нормативных актов, провести антикоррупционную экспертизу, в том числе с участием всех заинтересованных лиц, прежде всего различных общественных объединений граждан – потребителей, создать эффективную защиту потребителей с помощью специальных административных органов и административных судов с целью уменьшения коррупционной составляющей в сфере потребительского рынка. Нужно сформировать механизм максимально полной открытости, публичности и прозрачности для общественного контроля управленческих действий, непосредственно затрагивающих права и законные интересы физических и юридических лиц в сфере потребительского рынка. Данные положения могут выступать в роли гарантий от административного произвола и коррупции, а также способствовать рационализации работы государственного аппарата. Закрепление и реализация этих положений будут способствовать предупреждению и пресечению коррупции в системе государственной и муниципальной службы Российской Федерации. В настоящее время отсутствуют административно-правовые механизмы внешнего и внутриорганизационного контроля за деятельностью государственных служащих.

Положение усугубляется и тем, что отсутствует комплексный учет и контроль служебной деятельности государственных служащих, не создано четкого распределения компетенции между государственными служащими различных органов исполнительной власти, имеет место дублирование и совмещение функциональных обязанностей государственных служащих различных ведомств. Существует насущная необходимость в унификации и универсализации условий и порядка рассмотрения и разрешения органами исполнительной власти всех уровней заявлений о предоставлении, удостоверении, регистрации или приостановлении (прекращении) определенных правомочий организаций и граждан, а также индивидуальных предпринимателей.

Целесообразно осуществить систематизацию законодательства, регулирующего административно-процессуальные отношения в сфере оказания различных услуг, в том числе предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления. В соответствии с нормами международного права и на основании Федерального закона № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции», который

дал определение «коррупции», необходим комплексный подход к решению данной проблемы, при котором недостаточно только противодействия совершению должностных преступлений государственных служащих в системе государственной службы, поскольку не соответствует требованиям по правоприменению современного российского антикоррупционного законодательства. Борьба с коррупцией должна охватывать все уровни государственного и муниципального управления, управления коммерческих или иных организаций.

Исходя из положений Федерального закона «О противодействии коррупции» и данного им определения коррупции, группа коррупционных преступлений в сфере потребительского рынка должна включать преступления, ответственность за которые предусмотрена ст. 169 УК РФ «Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности», ст. 170 УК РФ «Регистрация незаконных сделок с землей», ст. 171 УК РФ «Незаконное предпринимательство», ст. 178 УК РФ «Недопущение, ограничение или устранение конкуренции», ст. 183 УК РФ «Незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну», ст. 188 УК РФ «Контрабанда», и ряд других составов, где преступлением нарушаются законные права и интересы потребителя (ст. 159 УК РФ «Мошенничество», ст. 238 «Производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности»). Необходимо принять стандарты антикоррупционного поведения руководителей государственных корпораций, учреждений, организаций, а возможно и коммерческих структур.

Таким образом, с учетом проведенного нами анализа современного состояния общественных отношений в сфере потребительского рынка необходимо осуществить предусмотренные данным законом мероприятия по противодействию коррупции. В условиях выхода из мирового финансового кризиса обеспечение эффективности применения современного антикоррупционного законодательства, особенно в сфере экономической деятельности и на потребительском рынке, позволит государству надежно защитить права и интересы российских граждан, тем самым снизить возможную социальную напряженность в

стране и успешно продолжить политические, экономические и социальные реформы.

Литература

1. Пантелеев В.Ю. Совершенствование механизма правового регулирования // Современные проблемы юридической науки (теоретические и практические аспекты): материалы Уральской региональной научно-практической конференции. Екатеринбург, 1997.

2. О мерах по стабилизации потребительского рынка в Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 1998 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 42. Ст. 5162.

3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. М., 2010. – С. 2-8, 11, 38-41.

4. Новиков К. Доходы с квартплаты. Генпрокурор отчитался перед сенаторами // Российская газета от 27 апр. 2011 г.

5. О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию: федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3424.

6. О борьбе с коррупцией: меморандум правового комитета Совета Европы // Коррупция и бюрократизм: истоки и пути преодоления. М., 1988.

7. Российская газета. 2011. 27 июля. № 162.

8. Общие сведения о состоянии преступности в Российской Федерации. М., 2011.

9. Общие сведения о состоянии преступности в Российской Федерации. М., 2007, 2008, 2009.

10. Общие сведения о состоянии преступности в Российской Федерации. М., 2010.

11. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

12. Ушачев И.Г. О концепции продовольственной безопасности России // Достижения науки и техники АПК. 2008. № 20. С. 32-36; Серков А.Ф. Продовольственная безопасность страны: состояние и перспективы // Вестник ОрелГАУ. 2009. № 6. – С. 4.

13. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 27. Ст. 2719.

14. Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 41 (2 ч.). Ст. 5198.

15. Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49. Ст. 6076.

Пантелеев Вадим Юрьевич – кандидат юридических наук, доцент, председатель Уставного суда Свердловской области.

Panteleyev Vadim Yurevich – candidate of law sciences, associate professor, the chairman of the Charter Court, Sverdlovsky region.

УДК 351.77

© М.М. Рыбальник

К вопросу уголовно-правовой оценки эвтаназии

Представленная статья является результатом научного обобщения выводов о необходимости разграничения убийства и эвтаназии в уголовном праве, внесения соответствующих изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации.

Ключевые слова: убийство, эвтаназия, прекращение жизни, самоубийство, согласие потерпевшего, болезнь.

М.М. Rybalnik

To the issue of criminal and legal estimation of euthanasia

The article is the result of scientific generalization of conclusions on the necessity of differentiation between murder and euthanasia in criminal law, introduction of corresponding alterations into the Criminal Code of the Russian Federation.

Keywords: murder, euthanasia, life termination, suicide, victim's consent, illness.

В больницах и госпиталях России есть некоторое число больных, физиологическое состояние которых диагностируется как промежуточное между жизнью и смертью. При современном уровне развития медицины их жизнь может поддерживаться длительное время. Однако в подобных ситуациях неизбежно возникает ряд моральных и правовых вопросов, связанных с целесообразностью эвтаназии, которая практикуется, но, имея латентный характер, не получает правовой оценки.

Подобно любому социально-правовому явлению, имеющему значение для развития общественных отношений, эвтаназия требует соответствующего нормативно-правового регулирования. Прежде всего необходимо обратиться к международным нормативным правовым актам, поскольку общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации согласно пункту 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации являются составной частью правовой системы России. Российское законодательство устанавливает прямой запрет на осуществление эвтаназии. Речь идет о ст. 45 «Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» (далее – Основы), в которой закреплено, что «медицинскому персоналу запрещается осуществление эвтаназии – удовлетворения просьбы больного об ускорении его смерти какими-либо действиями или средствами, в том числе прекращением искусственных мер по поддержанию жизни» [1].

Обязывая врача идти до конца в борьбе с болезнью пациента, закон в то же время предоставил право больному отказаться по собственному усмотрению от медицинской помощи. Так, Осно-

вы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан содержат ст. 33 «Отказ от медицинского вмешательства», которая гласит: «гражданин или его законный представитель имеет право отказаться от медицинского вмешательства или потребовать его прекращения, даже если оно начато, на любом этапе проведения». Нет никаких правовых оснований обязать человека, страдающего тяжелой, угрожающей его жизни болезнью, например раком, подвергнуться лечению. По-видимому, следует согласиться с теми авторами, которые полагают, что закрепление в российском законодательстве права пациента на отказ от лечения означает фактическое установление и права на пассивную эвтаназию. Вывод, казалось бы, логически исходящий из приведенных выше положений о праве на отказ от лечения, вступает в скрытое противоречие с теми нормами Основ, согласно которым в Российской Федерации эвтаназия, в какой бы форме она ни осуществлялась, запрещена. Так, в ст. 45 Основ говорится о том, что медицинскому персоналу запрещается осуществление эвтаназии – удовлетворения просьбы больного об ускорении его смерти какими-либо действиями или средствами, в том числе прекращением искусственных мер по поддержанию жизни. Согласно названной статье лицо, которое сознательно побуждает больного к эвтаназии и (или) осуществляет эвтаназию, несет уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Сделанный вывод противоречит и Уголовному кодексу РФ [2], содержащему состав убийства – умышленного причинения смерти другому человеку (ст. 105).

Аналогичный запрет содержит и текст клятвы врача, где содержится следующее положение:

«Получая высокое звание врача и приступая к профессиональной деятельности, я торжественно клянусь... никогда не прибегать к осуществлению эвтаназии», установленный ст. 60 Основ. Факт дачи клятвы врачом удостоверяется его личной подписью под соответствующей отметкой в дипломе с указанием даты. В той же статье Основ говорится об ответственности врачей за нарушение данной ими клятвы. Поскольку согласие пациента на причинение вреда не устраняет общественно опасного характера пассивной эвтаназии и не меняет ее оценки как убийства, ответственность медицинского работника должна наступать на общих основаниях. Однако многочисленные исследования показали, что отношение врачей к пассивной форме эвтаназии отличается толерантностью [3; 4].

Показательно и то, что большая их часть убеждена, что подобные случаи независимо от наличия запрещающей нормы в российском законодательстве существуют в медицинской практике. Ряд специалистов в области уголовного права полагает, что умышленное бездействие врача, выразившееся в неосуществлении реанимации, которую он должен был и мог произвести, при отсутствии признаков наступления биологической смерти образует так называемое бездействие-невмешательство, влекущее уголовную ответственность за неоказание помощи больному (ст. 124 УК РФ), но не за убийство (ст. 105 УК РФ). Аргументы, которые при этом приводятся следующие: врачи-реаниматологи не имеют отношения к причинам, приведшим пациента к угрожающему жизни состоянию (клинической смерти), выступающему в качестве основания для проведения реанимационных мероприятий [5, с. 212-213]. Эта позиция легко опровергается законодательным положением, согласно которому уголовная ответственность по ч. 2 ст. 124 УК РФ, предусматривающей наступление смерти больного, возможна лишь при неосторожном отношении субъекта преступления к этому последствию. Такое отношение может быть выражено либо в легкомыслии, либо в небрежности и полностью исключает умышленную вину. В рассматриваемых случаях неоказание помощи больному выступает способом совершения более опасного преступления – убийства – и подпадает под признаки состава, предусмотренного ст. 105 УК РФ.

В юридической литературе встречается и другая точка зрения. Так, В.И. Ткаченко полагает, что ответственность врача-реаниматолога, который

не выполнил свои профессиональные обязанности, что повлекло смерть больного, должна наступать лишь за создание условий для наступления смерти. Он считает невозможным совершение убийства путем бездействия, поскольку «при бездействии лицо не совершает активных волевых целенаправленных действий по причинению физического вреда, а лишь создает условия для разрушительной работы патологических клеточных, тканевых и органных процессов» [6, с. 38; 7, с. 38]. Ответственность врача наступает не за действие патологических процессов, происходящих в организме больного человека, за что, конечно же, врач не отвечает, а за собственную вину – неприятие мер, которые способны нейтрализовать действие этих процессов, при условии, что врач должен был и мог это сделать. При невозможности оказания помощи (наступление биологической смерти, отсутствие необходимого оборудования и аппаратуры и пр.) ответственность врача исключается. В уголовном праве России и зарубежных государств проблема эвтаназии нередко рассматривается с позиций более широкого понятия – согласия потерпевшего на причинение вреда [8]. Российское уголовное право исходит из того, что такое согласие не должно рассматриваться в качестве обстоятельства, исключающего преступность деяния. Позиция действующего уголовного законодательства России относительно эвтаназии однозначна: это убийство, т.е. умышленное, неправомерное лишение жизни другого человека. Мотив сострадания, указанный в перечне смягчающих обстоятельств, предусмотренных ст. 61 УК РФ, может быть учтен лишь при назначении наказания виновному лицу, но не при квалификации деяния. Убийство по мотиву сострадания квалифицируется по ч. 1 ст. 105 УК РФ как убийство.

При этом важно подчеркнуть, что с точки зрения теории российского уголовного права и понятия общественно опасного деяния, которое в ней выработано и охватывает как действия, так и бездействие, принципиальных различий между двумя формами эвтаназии – активной и пассивной – не существует в силу того, что не существует принципиальной разницы (если мы говорим об общественной опасности) между убийством, совершенным путем действий (нанесение смертельного ранения, изъятие жизненно важного органа и пр.), и убийством, совершенным путем бездействия (неоказание надлежащей помощи лицу, находящемуся в опасном для жизни состоянии, оставление особо уязвимых, беспомощных лиц

без попечения, пищи, ухода и т.д.).

Что касается склонения больного к эвтаназии, о котором говорится в ст. 45 Основ, ответственность за такие действия в УК РФ не предусмотрена. Под склонением больного к эвтаназии следует понимать возбуждение в нем решимости уйти из жизни и обратиться с просьбой об эвтаназии к медицинскому работнику. Такого рода действия нельзя рассматривать с позиций института соучастия или какого-либо другого уголовно-правового института. Даже если признать акт эвтаназии формой самоубийства при помощи врача, то и в этом случае нельзя наказать лицо, склонившее больного к эвтаназии. Склонение к самоубийству по российскому уголовному праву не образует преступного деяния. Характеризуя российское законодательство по вопросу эвтаназии, следует отметить, что истории отечественного уголовного права известны случаи освобождения от уголовной ответственности за причинение смерти из сострадания. В УК РСФСР 1922 г. имелась соответствующая норма. Она применялась в весьма ограниченных пределах и вскоре была упразднена. Впоследствии убийство, совершенное по мотиву сострадания, не стали относить даже к привилегированным видам убийства.

В процессе подготовки проекта действующего УК РФ по инициативе профессора С.В. Бородина была предложена норма об ответственности за убийство из сострадания, совершенное при смягчающих обстоятельствах. Это предложение было поддержано другими юристами, в частности А.И. Коробеевым [9, с. 18]. Однако в окончательный текст УК РФ, введенного в действие 1 января 1997 г., статья о лишении жизни по волеизъявлению потерпевшего не вошла.

Комплексный характер феномена эвтаназии предопределяет необходимость междисциплинарного синтеза, направленного на всестороннее изучение рассматриваемого явления. Установлено, что в истории российской и зарубежной политико-правовой мысли вопрос эвтаназии рассматривался постоянно, но так и не нашел однозначного разрешения. Это объясняется сложным характером рассматриваемой проблемы, которая неразрывно связана с изменяющимися представлениями о праве человека на жизнь и его содержанием.

Анализ действующего законодательства показывает, что его нормы, а также международно-правовые документы, как правило, содержат за-

прет на осуществление эвтаназии, в первую очередь ее активных форм. Подобные запреты есть и в международных медицинских документах, носящих этический характер. В некоторых государствах существует устойчивая тенденция к легализации эвтаназии, закреплению ее в праве. Важное значение обретает вопрос о том, насколько такое законодательное решение согласуется с общепризнанным правом человека на жизнь. Проблемы, связанные с эвтаназией и юридической ответственностью за нее, должны рассматриваться в контексте права на жизнь, которое относится к числу основных личных прав человека. Право на жизнь – это естественная, неотъемлемая возможность защиты неприкосновенности человеческой жизни и свободы распоряжения ею, гарантированная нормами права. Это право имеет сложную структуру, в качестве одного из основных элементов которой следует рассматривать право на свободное распоряжение своей жизнью. Право на свободное распоряжение своей жизнью означает возможность добровольного принятия лицом решения о возможности поставить свою жизнь в опасное положение, обусловленного свободным волеизъявлением, направленным на достижение некой положительной цели личного или общественного характера. Тем не менее данное право не должно рассматриваться излишне широко. Оно не может включать в себя право на смерть, представляющее юридический нонсенс. Таким образом, эвтаназия как противоправное деяние влечет за собой юридическую ответственность. Проблема, связанная с квалификацией эвтаназии как убийства, остается неразрешенной. Этот вопрос открыт для научной дискуссии и разрешим, на наш взгляд, двумя основными путями: 1) выделением рассматриваемого деяния в специальный привилегированный состав убийства, 2) законодательным разрешением эвтаназии исходя из сострадания или сходных мотивов при условии согласия лица или его родственников.

Литература

1. Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (утв. ВС РФ 22 мая 1993 № 5487-1) (ред. от 28 сент. 2010 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (принят ГД ФС РФ 24 мая 1996 г.) (ред. от 29 дек. 2010 г.) (с изм. и доп., вступающими в силу с 11 янв. 2011 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

3. Иванюшкин В.Я., Дубова Е.А. Правовые и этические аспекты эвтаназии // Вести АМН СССР – 1984. – № 6.

4. Миллард Д.У. Проблема эвтаназии // Социальная и клиническая психиатрия. – 1996. – № 4.

5. Совершенствование мер борьбы с преступностью в условиях научно-технической революции / отв. ред. В.Н. Кудрявцев. – М., 1980.

6. Ткаченко В.И. Квалификация преступлений против жизни и здоровья по советскому уголовному праву. – М., 1977.

7. Тихонова С.С. Прижизненное и посмертное донорство в Российской Федерации: вопросы уголовно-правового регулирования. – СПб., 2002.

8. Пионером в области легализации добровольной смерти стали Нидерланды. В 1984 г. Верховный суд страны признал добровольную эвтаназию приемле-

мой. Эвтаназия была легализована в Бельгии в 2002 г. В США закон, разрешающий оказание медицинской помощи в осуществлении самоубийства больным в терминальной стадии, был принят (с рядом ограничений) в ноябре 1994 г. в штате Орегон, а в ноябре 2008 г. в штате Вашингтон / Эвтаназия – Википедия. URL: www.ru.wikipedia.org эвтаназия.

9. Коробеев А.И. Простое убийство и сложности его квалификации // Уголовное право. 2001. – №2.

Рыбальник Мария Марковна – соискатель Балтийского федерального университета, помощник прокурора Правдинского района Калининградской области.

Rybalnik Maria Markovna – competitor for scientific degree, Baltic Federal University, assistant of prosecutor, Pravdinsky district, Kaliningradsky region.

УДК 343.5

© В.В. Ерофеев

Незаконное распространение порнографии: сложности квалификации предмета преступления

В статье анализируются проблемы, возникающие в правоприменительной практике и теории в связи с неоднозначностью определения предмета преступлений, предусмотренных ст.242 УК РФ (Незаконное распространение порнографических материалов или предметов) и ст.242.1 УК РФ (Изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних).

Ключевые слова: преступление, порнография, квалификация, предмет преступления.

V.V. Erofeev

Illegal distribution of pornography: complexities of qualification of crime subject

The article analyzes the problems, arising in law enforcement practice and theory because of complexity of definition a subject of crimes, provided by item 242 of the Criminal Code of the Russian Federation (Illegal distribution of pornographic materials or objects) and item 242.1 of the Criminal Code of the Russian Federation (Manufacturing and turn of materials and objects with pornographic images of juveniles).

Keywords: crime, pornography, qualification, subject of crime.

Преступление, предусмотренное ст. 242 УК РФ, относится к числу так называемых конвенционных преступлений. Уголовная ответственность за совершение этого деяния установлена в соответствии с заключенной в Женеве 12 сентября 1923 г. Международной конвенцией о пресечении обращения порнографических изданий и торговли ими, к которой СССР присоединился 8 июня 1935 г. В связи с постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1935 г. «Об ответственности за изготовление, хранение и рекламирование порнографических изданий, изображений и иных предметов и за торговлю ими» было предписано правительствам союзных республик дополнить уголовные кодексы соответствующей правовой нормой.

Начиная с принятия первого Уголовного закона страны 1922 г. диспозиция статьи, предусма-

тривающей ответственность за культивирование порнографии, практически не подверглась изменениям. Так, в соответствии со ст. 182.1 УК РСФСР (в редакции от 25 ноября 1935 г.) ответственность наступала за изготовление, распространение и рекламирование порнографических сочинений, печатных изданий, изображений и иных предметов, а также торговлю ими или их хранение с целью продажи или распространения. Эта формулировка сохранилась и в УК 1960 г. Действующая в настоящее время норма, закрепленная в ст. 242 УК РФ, также как и предыдущие, содержит прямое указание на предмет данного преступления. Им являются материалы и предметы порнографического характера, то есть вещи материального мира, содержащие порнографию.

Анализ юридической литературы, следствен-

ной и судебной практики показывает, что понимание сущности порнографии, ее отграничение от эротики вызывают наибольшие затруднения у правоприменительных органов при квалификации этого преступления. Как отмечает О.А. Аксенов, не случайно в производстве органов предварительного расследования практически не бывает уголовных дел по этой категории преступлений. Зачастую следователи просто не решаются возбуждать уголовные дела по фактам изъятия у граждан порнографических материалов и предметов, не располагая надежными критериями, позволяющими считать их таковыми [4, с. 228].

Отсутствие четкой грани между понятиями «эротика» и «порнография» является проблемой не только нашего времени. Примером этому может служить случай с картиной французского художника Фрагонара «Качели», написанной в 1766 г. Все ее персонажи одеты с головы до ног и даже не касаются друг друга, обвинение же в непристойности было сделано на том основании, что мужчина, лежащий в левом углу картины, может видеть то, что у дамы, сидящей на качелях, находится под юбкой. Между тем в современном законном бизнесе, связанном с творчеством (кино, реклама, мода, литература, пресса, видео- и аудиопродукция, эстрада, театр, танцы, изобразительное искусство, дизайн и др.), нелегко найти объекты коммерции, совершенно свободные от сексуальности. Возникают следующие вопросы: как определить те границы, которые нельзя нарушать, используя в коммерческих целях печатные изобразительные материалы, тексты, скульптуры, картины, музыкальные произведения и т.д. с высокой концентрацией сексуально значимого содержания? Как их отличить от материалов порнографического характера?

Многие ученые считают, что порнография – это крайне непристойное, циничное изображение половых отношений, преследующее цель нездорового возбуждения половых инстинктов [6, с. 486; 7, с. 229; 8, с. 247; 9, с. 280]. Рассматривая понятия «циничность» и «непристойность», следует иметь в виду, что взгляды и оценки в этой области изменяются, а термин «непристойность» является слишком субъективным, напрямую зависящим от условий воспитания конкретного лица. Так, один человек даже скульптуру обнаженного человека признает непристойной, другой отнесется к ней нейтрально, а третий скажет, что это шедевр искусства и один из критериев эстетики.

Делается упор на то, что порнографические

материалы имеют своей целью нездоровое возбуждение полового инстинкта. Как подчеркивает О.А. Булгакова, поскольку распространение порнографических материалов или предметов посягает на общественную нравственность, то медицинский термин «нездоровый» приобретает моральный оттенок. Половой инстинкт не может быть здоровым или нездоровым, он генетически заложен в человеке и обеспечивает его выживание и эволюцию как биологического вида. Вместе с тем он может по-разному восприниматься различными людьми в зависимости от их индивидуальных и групповых установок и ценностей, психологических, сексуальных предпочтений и многих других критериев [5, с. 135].

Таким образом, отсутствие законодательно закрепленного понятия порнографии порождает необходимость в каждом конкретном случае назначать комплексную экспертизу. Так, Судебная коллегия по уголовным делам Верховного суда РСФСР при рассмотрении конкретного дела указала, что отнесение видеофильмов к порнографическим изделиям должно производиться искусствоведческой экспертизой с обязательным участием специалистов в области киноискусства, имеющих специальное образование и опыт работы. При этом если исследуются кино- и видеофильмы, то в качестве эксперта привлекается специалист в области кино- и видеоискусства; если картины и рисунки – специалист в области живописи и изобразительного искусства и т.д. В России для разграничения эротики и порнографии применяются следующие критерии: порнографическими считаются материалы, не представляющие художественной ценности; не имеющие сюжета, а состоящие из отдельных сцен половых актов, снятых крупным планом; не содержащие титров с указаниями создателей – авторов, режиссеров, актеров; не маркированные зарегистрированными товарными марками.

Выработанные критерии, представления членов комиссии экспертизы естественно находятся под влиянием культурных, национальных и религиозных традиций, поэтому для единообразного применения ст. 242 УК на всей территории России представляется целесообразным иметь официальное толкование понятия «порнография», которое могло бы быть дано Верховным судом РФ. При этом за основу такого понятия можно взять определение О.А. Булгаковой: «Запрещенная порнография – это описание, а также изображение в статике или динамике реальных либо смодели-

рованных сексуальных событий, в содержании которых присутствуют насилие (физическое и психическое), жестокое обращение, сексуальные оргии, сексуальные действия, относимые медициной к аномалиям психики, либо если в сексуальных сценах задействованы несовершеннолетние» [5, с. 135].

Литература

1. Международная конвенция о пресечении обращения порнографических изданий и торговли ими (Женева, 12 сентября 1923 г.) [Электронный ресурс] // Гарант – справочная правовая система.
2. Конституция Российской Федерации. – М.: Проспект, 2010. – 48 с.
3. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63–ФЗ (с изменениями от 7 декабря 2011 г.) [Электронный ресурс] // Гарант – справочная правовая система.
4. Аксенов О.А. Ответственность за преступления против общественной безопасности, здоровья населения и общественной нравственности по новому уголовному законодательству России. – Ростов н/Д, 1997. – 430 с.

5. Булгакова О.А. Уголовная ответственность за распространение порнографических материалов или предметов: дис. канд. юр. наук. – Ставрополь, 2003. – 169 с.
6. Ветров Н.И., Ляпунов Ю.И. Уголовное право. – М.: Юриспруденция, 2001. – 589 с.
7. Здравомыслов Б.В. Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть. – М.: Юрист, 2000. – 560 с.
8. Игнатов А.Н. Квалификация половых преступлений. – М., 1974. – 375 с.
9. Рарог А.И. Уголовное право России. Особенная часть: учебник. – М., 1998. – 480 с.
10. Савельева О. Грязное порно или крылатый эрос? // Бизнес-Адвокат. 2000. №9 (Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Комментарии законодательства).

Ерофеев Виктор Валерьевич – доцент кафедры уголовного права и криминологии юридического факультета БГУ, адвокат.

Erofeev Victor Valerevich – associate professor, department of criminal law and criminology, faculty of law, Buryat State University, a lawyer.

УДК 343.01

© Б.М. Урбазаев, Д.Ю. Надмитова, Л.Б. Урбазаева, Э.М. Шумилова

Статистическая взаимозависимость и взаимообусловленность категорий преступлений

Статья посвящена исследованию статистической взаимозависимости и взаимообусловленности различных категорий преступлений на основе корреляционно-регрессионного анализа.

Ключевые слова: Уголовный кодекс РФ, категории преступлений, корреляционный анализ, регрессионный анализ, взаимозависимость, обусловленность, борьба с преступностью, планирование и контроль уровня безопасности.

B.M. Urbazaev, D.Y. Nadmitova, L.B. Urbazaeva, E.M. Shumilova

Statistical interdependence and interconditionality of crimes categories

The article is devoted to the investigation of statistical interdependence and interconditionality of categories of crimes on the basis of correlation-regression analysis.

Keywords: the Criminal Code of the Russian Federation, categories of crimes, correlation analysis, regression analysis, interdependence, conditionality, struggle with crimes, planning and control of the security level.

Известно, что в соответствии с Уголовным кодексом РФ (УК РФ) преступления делятся на следующие категории: преступления небольшой тяжести, преступления средней тяжести, тяжкие преступления, особо тяжкие преступления. В связи с этим распределением важной, особенно в период социальной стратификации российского общества, является оценка качества состояния безопасности, представляющая собой степень защищенности по отдельным категориям преступлений. На практике используется опыт сравне-

ния текущих данных о преступлениях с данными аналогичного периода прошлого года (АППГ) или их изменений по отдельным категориям и видам преступлений. По причине относительности значений и выбора неустойчивого базиса сравнения степень отражения качественного состава безопасности остается неопределенной. При этом актуальна проблема установления взаимозависимости и взаимообусловленности разных категорий преступлений.

Целью статьи является установление ста-

статистической взаимозависимости и взаимообусловленности разных категорий преступлений на основе корреляционно-регрессионного анализа. Метод корреляционно-регрессионного анализа используется в изучении взаимосвязей многих явлений, которые имеют статистический характер. Его применение в юридической науке криминального цикла имеет ограниченный характер [1] и может быть оценено как инновационная технология обработки данных. Очевидна необходимость проведения небольшого экскурса в область статистики. Метод содержит две составляющие – корреляционный анализ и регрессионный анализ. Корреляционный анализ – это количественный метод определения тесноты статистической взаимосвязи между выборочными переменными величинами. Изменения значений одной или нескольких из этих величин сопутствуют систематическому изменению значений другой или других величин. Регрессионный (линейный) анализ – статистический метод исследования взаимообусловленности зависимой переменной одной или несколькими независимыми переменными, который заключается в построении уравнения, позволяющего одну переменную отклика предсказывать по значению другой или других независимых переменных. Регрессия отражает уровень вклада каждого из предикторов в общее уравнение. Функция регрессии зависимых и независимых переменных, как и корреляция между случайными величинами, является свидетельством существования некоторой статистической связи, не обязательно имеющей причинно-следственный характер. Необходимым условием построения регрессии является существование корреляции между признаками, т.е. перед составлением уравнений регрессии следует обязательно определить степень тесноты связи (коэффициентов корреляции).

С учетом данного отступления и разработанной методологии [2] поиск решения проблемы установления статистической взаимозависимости и взаимообусловленности преступлений разных категорий производится в следующем виде. Функция (уравнения) линейной регрессии зарегистрированных преступлений имеет вид:

$$Y_r(x) = a_{r0} + a_{r1}x_{r1} + a_{r2}x_{r2} + a_{r3}x_{r3} + a_{r4}x_{r4} \quad (1),$$

где $Y_r(x)$ – функция регрессии зарегистрированных преступлений (критериальная переменная); a_{r0}, a_{r1} – коэффициенты регрессии; x_{r1} – показатели преступлений по категориям (предикторы).

Функция линейной регрессии раскрытых (расследованных) преступлений:

$$Y_d(x) = a_{d0} + a_{d1}x_{d1} + a_{d2}x_{d2} + a_{d3}x_{d3} + a_{d4}x_{d4}$$

(2), где $Y_d(x)$ – функция регрессии раскрытых преступлений (критериальная переменная); a_{d0}, a_{d1} – коэффициенты регрессии; x_{d1} – показатели преступлений по категориям (предикторы). Ниже приведены результаты корреляционно-регрессионного анализа преступлений на примере криминальной ситуации в Республике Бурятия. Источник информации – Единый отчет о преступности в Республике Бурятия (форма 1-Г и 1-ЕГС) в период с 2004 по 2009 г. Анализ преступлений по порядку их регистрации производится по определенной системе: а) преступления, зарегистрированные исключительно в отчетном году; (C_{ra}); б) преступления, уголовные дела по которым находились в производстве на начало отчетного периода и (или) зарегистрированы в отчетном году (C_r); в) преступления, дела, материалы по которым закончены расследованием либо разрешены в отчетном году, или предварительно расследованные преступления в отчетном периоде (C_d).

При этом в каждом разделе принят идентичный алгоритм анализа:

- 1) классификация базы данных о преступлениях по категориям в соответствии с УК РФ;
- 2) построение графиков преступности по категориям;
- 3) расчет коэффициентов корреляции статистических данных о преступлениях;
- 4) составление уравнений регрессии.

Классификация преступлений, зарегистрированных в отчетном году (C_{ra}), по категориям и по годам приведена в таблице 1.

Таблица 1

Классификация преступлений

Год	Небольшой тяжести	Средней тяжести	Тяжкие	Особо тяжкие	Итого
2004	1 059	4 497	15 421	4 371	25 348
2005	2 341	4 974	17 783	5 236	30 334
2006	2 631	5 835	20 552	6 050	35 068
2007	3 008	6 043	21 235	5 535	35 821
2008	2 462	6 073	19 939	5 064	33 538
2009	2 203	5 535	18 075	4 455	30 268
Итого	13 704	32 831	113 005	30 837	190 377

Для наглядности годовая динамика преступлений приведена в виде графиков (рис. 1).

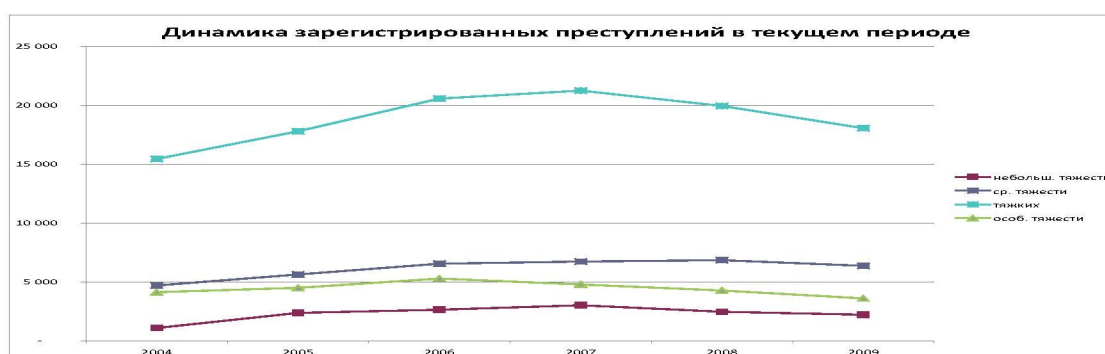


Рис. 1. Динамика зарегистрированных в отчетном году преступлений по годам

Из таблицы 1 и рисунка 1 видно, что удельный вес тяжких преступлений во все годы являлся наибольшим, при этом наблюдается идентичность динамик показателей преступлений всех категорий. Данное сходство хода кривых свиде-

тельствует об определенной корреляции характеристик между собой. Величина коэффициентов парной корреляции, характеризующая степень тесноты рассматриваемых показателей, представлена в таблице 2.

Таблица 2

Таблица коэффициентов парной корреляции

	Небольшой тяжести (x_1)	Средней тяжести (x_2)	Тяжкие (x_3)	Особо тяжкие (x_4)
Небольшой тяжести (x_1)	1,000	0,878	0,941	0,708
Средней тяжести (x_2)	0,878	1,000	0,946	0,544
Тяжкие (x_3)	0,941	0,946	1,000	0,762
Особо тяжкие (x_4)	0,708	0,544	0,762	1,000

Из таблицы 2 следует, что величина коэффициентов парной корреляции варьирует в диапазоне 0,54-0,95, что по шкале Чеддока соответствует силе связи от умеренной до весьма сильной. Причем наиболее сильная связь наблюдается между тяжкими преступлениями и остальными категориями, что является основанием для принятия показателей тяжких преступлений за критериальную переменную, а показателей других категорий – за предикторы при построении линейной модели регрессии. Уравнение регрессии по зарегистрированным преступлениям в отчетном

году с учетом (1) имеет вид: $Y_1(x_3) = 1462,376 + 0,625x_1 + 1,725x_2 + 1,214x_4$ (3). Из уравнения (3) видно, что вклад каждого из предикторов в общее уравнение различен. Последовательность вклада по величине выглядит следующим образом: преступлений средней тяжести больше всего, затем следуют особо тяжкие и небольшой тяжести.

Классификация преступлений, уголовные дела по которым находились в производстве на начало отчетного периода и (или) зарегистрированы в отчетном году (C_p), по категориям и по годам приведена в таблице 3.

Таблица 3

Классификация преступлений

Год	Небольшой тяжести	Средней тяжести	Тяжкие	Особо тяжкие	Итого
2004	1 192	5 217	17 563	4 960	28 932
2005	2 618	6 441	20 540	5 321	34 920
2006	2 947	7 664	24 087	6 304	41 002
2007	3 406	7 970	24 980	5 888	42 244
2008	2 838	8 135	23 237	5 040	39 250
2009	2572	7 833	21 427	4 389	36 221
Итого	15 573	43 260	131 834	31 902	222 569

Годовые изменения показателей преступлений по категориям и их сходство показаны на графике (рис. 3).

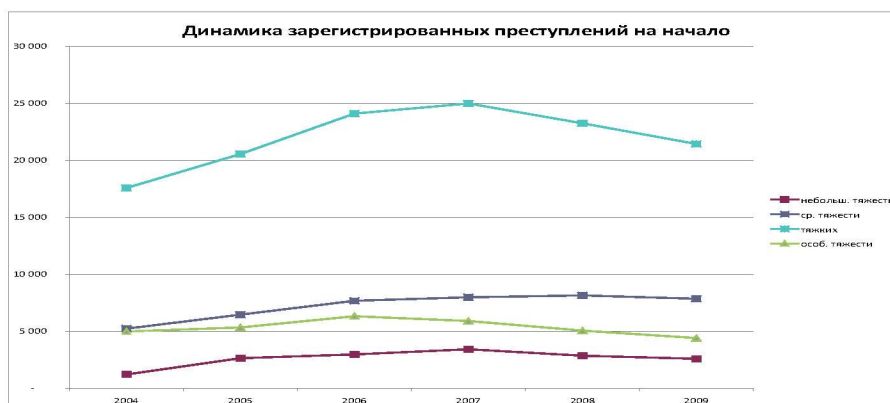


Рис. 2. Годовая динамика преступлений, уголовные дела по которым находились в производстве на начало отчетного периода и (или) зарегистрированы в отчетном году

Из таблицы 3 и рисунка 2 видно, что годовой удельный вес тяжких преступлений также доминирует и наблюдается синхронизм динамик их изменений с изменениями показателей преступлений по другим категориям. Такая идентичность

хода кривых свидетельствует об определенной корреляции характеристик между собой. Величина коэффициентов парной корреляции, характеризующая степень тесноты рассматриваемых показателей, представлена в таблице 4.

Таблица 4

Таблица парной корреляции

	Небольшой тяжести (x_1)	Средней тяжести (x_2)	Тяжкие (x_3)	Особо тяжкие (x_4)
Небольшой тяжести (x_1)	1,00	0,87	0,95	0,49
Средней тяжести (x_2)	0,87	1,00	0,90	0,19
Тяжкие (x_3)	0,95	0,90	1,00	0,59
Особо тяжкие (x_4)	0,49	0,19	0,59	1,00

Величина коэффициентов парной корреляции варьирует в диапазоне 0,49-0,95, что по шкале Чеддока соответствует силе связи от умеренной до весьма сильной. При этом наблюдается наиболее сильная связь между тяжкими преступлениями и остальными категориями, что предоставляет возможность выбора между положениями переменных при построении линейной модели регрессии. За критериальную переменную приняты показатели тяжких преступлений, за предикторы – показатели других категорий.

Уравнение регрессии зарегистрированных преступлений, уголовные дела по которым находились в производстве на начало отчетного периода и (или) зарегистрированы в отчетном году

(C_r), по категориям и по годам имеет вид: $Y_2(x_3) = 1127,167 + 0,685x_1 + 1,559x_2 + 1,473x_4$ (4). Из уравнения (4) видно, что вклад каждого из предикторов в общее уравнение различен. Последовательность вкладов по величине выглядит следующим образом: лепта преступлений средней тяжести является наибольшей, затем следуют особо тяжкие и небольшой тяжести.

Классификация преступлений, дела, материалы по которым закончены расследованием либо разрешены в отчетном году, или предварительно расследованных преступлений в отчетном периоде (C_d) по категориям и по годам приведена в таблице 5.

Таблица 5

Классификация преступлений

Год	Небольшой тяжести	Средней тяжести	Тяжкие	Особо тяжкие	Общий итог
2004	816	3 485	7 202	2 445	13 948
2005	1 879	4 252	8 190	2 503	16 824
2006	1 687	5 097	8 764	2 441	17 989
2007	1 810	5 361	8 838	2 395	18 404
2008	1 315	5 450	8 280	2 098	17 143
2009	1 266	5 330	7 696	2 035	16 327
Итого	8 773	28 975	48 970	13 917	100 635

Годовые изменения показателей преступлений по категориям показаны на графике (рис. 3).

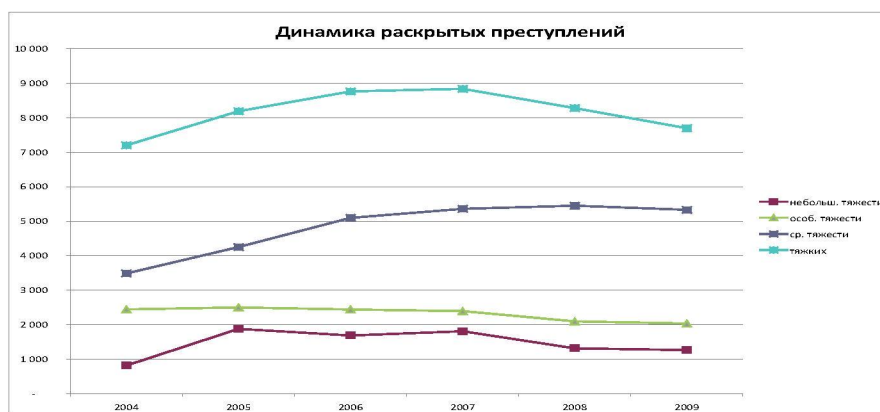


Рис. 3. Годовая динамика преступлений

Из таблицы 5 и рисунка 3 видно, что годовой удельный вес тяжких преступлений является также доминирующим, однако общая идентичность кривых отличается от сходства кривых зарегистрированных преступлений. Наблюдается некоторое снижение со временем показателей особо

тяжких преступлений и преступлений небольшой тяжести. Для установления уровня корреляции проведены расчеты коэффициентов парной корреляции, характеризующих степень тесноты связи рассматриваемых показателей. Результаты расчетов представлены в таблице 6.

Таблица 6

Таблица парной корреляции

	Небольшой тяжести (x ₁)	Средней тяжести (x ₂)	Тяжкие (x ₃)	Особо тяжкие (x ₄)
Небольшой тяжести (x ₁)	1,00	0,43	0,85	0,34
Средней тяжести (x ₂)	0,43	1,00	0,66	-0,61
Тяжкие (x ₃)	0,85	0,66	1,00	0,18
Особо тяжкие (x ₄)	0,34	-0,61	0,18	1,00

Из таблицы 6 следует, что величина коэффициентов парной корреляции варьирует в диапазоне от - 0,61 до 0,85, что соответствует диапазону силы связи от отрицательной корреляции до высокой степени положительной. При этом сильная связь сохраняется между тяжкими преступлениями и остальными категориями, что дает возможность построить модель линейной регрессии и сохранить прежний выбор положений переменных. За критериальную переменную приняты показатели тяжких преступлений, за предикторы – показатели других категорий.

Уравнение регрессии преступлений, дела, материалы по которым закончены расследованием либо разрешены в отчетном году, или предварительно расследованных преступлений в отчетном периоде (C_d) по категориям и по годам имеет вид: $Y_3(x_3) = - 2, 993 + 0,056x_1 + 0,943x_2$

+ 2,811x₄ (5). Из уравнения (5) становится ясно, что вклад каждого из предикторов в общее уравнение является различным. Последовательность вкладов по величине выглядит следующим образом: преступления особо тяжкой категории, затем средней тяжести и небольшой тяжести. Следует отметить, что определенное отличие функции (5) регрессии в изменении положения вклада разных категорий преступлений (от 3 и 4) обусловлено спецификой борьбы с преступностью. Таким образом, статистическая взаимозависимость и взаимообусловленность разных категорий преступлений установлены на основе корреляционно-регрессионного анализа, создающего предпосылки для разработки национальных программ планирования и контроля уровня безопасности и повышения эффективности борьбы с преступностью.

Литература

1. Лунеев В.В. Проблемы юридических наук криминального цикла // Государство и право. – 2007. – № 5. – С. 39-58.

2. Урбазаев Б.М., Урбазаев М.Н. Институциональная система обеспечения общественной безопасности на региональном уровне // Государство и право. – 2008. – № 10. – С.93-96.

Урбазаев Булат Манхарович – канд. экон. наук, старший преподаватель Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации.

Надмитова Дина Юрьевна – консультант Комитета специальных программ Администрации Президента и Правительства Республики Бурятия.

Урбазаева Людмила Бальжитовна – канд. мед. наук, доцент Бурятского государственного университета.

Шумилова Эржена Манхаровна – заведующая отделом ОТП-Банка.

Urbazayev Bulat Mankharovich – candidate of economic sciences, senior lecturer, Financial Academy at the Government of the Russian Federation.

Nadmitova Dina Yuriyevna – the consultant of Committee of Special Programs, Administration of the President and the Government of the Republic of Buryatia.

Urbazayeva Ludmila Bal'zhitovna – candidate of medical sciences, associate professor, Buryat State University.

Shumilova Erzhena Mankharovna – the head of department, OTP-BANK.

УДК 343.8

© Ю.В. Хармаев

Проблемы совершенствования уголовно-исполнительной системы по законодательству России и Монголии

Статья посвящена реформам, которые предлагается провести в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации. Соседство РФ с Монголией предполагает близость и сходство законодательства таких стран. Вместе с тем в Монголии имеются и отличительные особенности реформирования пенитенциарной системы.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система; реформы; персонал пенитенциарной системы; осужденные; характеристика личности преступника; ресоциализация.

Yu.V. Kharmaev

Problems of improvement the penitentiary system under the laws of Russia and Mongolia

This article deals with the reforms that are proposed to be held in criminal executive system of the Russian Federation. The neighborhood of Russia and Mongolia suggests proximity and similarity of legislation between our countries. However, in Mongolia there are the distinctive features of reform of its penitentiary system.

Keywords: the correctional system, reforms, personnel of the penitentiary system, convicted, characteristics of offender, resocialization.

Обоюдное заимствование элементов законодательства России (СССР) и Монголии отмечено в трудах многих ученых.

Принято считать, что законодательство стран бывшего социалистического содружества слепо повторяет и копирует советскую модель социалистической законности.

Современное законодательство вышеназванных государств подверглось значительным изменениям. Поскольку Монголия соседствует с Россией с юго-восточной стороны, ее история, культура и политика тесно переплетаются с культурой населения таких регионов, как Бурятия, Иркутская область, Тыва, Забайкальский край Российской Федерации.

С одной стороны, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное за-

конодательство Монголии базируется на основах российского законодательства, с другой – оно имеет собственные особенности. Зачастую реформы, которые происходят в Российской Федерации, неизменно влекут изменения в законодательстве приграничных государств, тем более имеющих схожую правовую систему. Современные тенденции реформирования российской уголовно-исполнительной системы имеют следующие основные направления: декриминализация части уголовно-наказуемых деяний, не представляющих значительной общественной опасности, и перевод их в категорию административных проступков; расширение сферы применения и введение новых видов наказаний, не связанных с изоляцией от общества; существенное видоизменение и реформирование существующей систе-

мы исправительных учреждений и следственных изоляторов.

Министр юстиции РФ А.В. Коновалов в своем выступлении на научно-практической конференции по вопросам реформирования уголовно-исполнительной системы отметил, что «несмотря на все усовершенствования и перемены, сегодняшний подход к уголовным наказаниям в РФ представляется неадекватным тому, который должен быть» [1]. При этом он выделил три основных направления в разрезе уголовно-судебной политики государства на современном этапе: 1) изменение практики арестов в качестве меры пресечения на досудебной стадии уголовного преследования; 2) декриминализация ряда деяний, которые могли бы, по мнению автора, быть отнесены к административным правонарушениям и, соответственно, нести за собой меры административных наказаний; 3) в выборе судами наказаний, в том числе за счет снижения так называемых нижних порогов санкций за те или иные преступления. В свою очередь, директор ФСИН России А.А. Реймер выделил следующие основные цели законодательской работы: «оптимизация уголовного преследования в зависимости от общественной опасности деяния и личности правонарушителя, минимизация негативных последствий лишения человека свободы, включая распространение криминальной субкультуры, а также повышение предупредительной функции административной ответственности» [2].

Реформа уголовно-исполнительной системы предполагает три основных этапа. Первый этап (2009-2012) предусматривает утверждение мероприятий, разработку и принятие целевых программ, изменение законодательства с целью более широкого внедрения в судебную практику альтернативных наказаний, создание государственной службы пробации, тюрем особого режима. На следующем этапе (2013-2016) пройдет перепрофилирование большей части учреждений в тюрьмы общего и усиленного режимов, будут созданы новые колонии-поселения и сеть социальных центров постпенитенциарной адаптации. На заключительном этапе (2017-2020) планируется завершить все программные мероприятия, в том числе сократить порядка 40 исправительных учреждений по России.

Современное монгольское законодательство претерпевает изменения в рамках реформирования внутренней и внешней политики государства. Если ранее оно полностью копировало

российское законодательство, то сегодня ученые Монголии и юридические школы выделяют два вектора его развития: западный (Европа) и азиатский (Япония, Корея). Уголовные наказания в Монголии построены по тому же принципу, что и в Российской Федерации, но при этом имеется ряд особенностей. Если по УК РФ максимальное лишение свободы ограничивается 20 годами, то в Монголии оно равно 25 годам.

В Российской Федерации к пожизненному заключению не приговариваются несовершеннолетние, женщины, а также мужчины старше 65 лет, а в уголовно-судебной практике Монголии было зафиксировано два случая приговора женщин к данному виду наказания. В Российской Федерации с 1996 г. приостановлено исполнение смертной казни в связи со вступлением страны в Совет Европы и принятием ряда соответствующих обязательств. Де-факто в России смертной казни нет, де-юре официально, на законодательном уровне ее никто не отменял. Несмотря на определенные попытки Президента РФ, Конституционного Суда РФ, отдельных депутатов Государственной Думы отменить смертную казнь, в ст. 44 уголовного кодекса РФ она существует. В Монголии же она применялась вплоть до 2010 г. Лишь в январе текущего года президент Монголии Цахиагийн Элбэгдорж объявил мораторий на смертную казнь: «Большинство стран отменили эту высшую меру наказания, и мы должны следовать этим путем» [3]. Неоднозначно восприняли нововведение депутаты парламента страны. Министр внутренних дел Монголии Ньямдорж Ценд считает данный вопрос очень сложным и оценивает решение президента как «рискованный политический шаг».

В Российской Федерации стоит вопрос о реформировании исправительных учреждений и их поэтапном перепрофилировании в тюрьмы общего, усиленного и особого режима; исправительные учреждения открытого типа – колонии-поселения и колонии-поселения с усиленным режимом; воспитательные центры для несовершеннолетних; лечебно-исправительные учреждения; лечебно-профилактические учреждения [4]. В Монголии уже существуют исправительные колонии общего, строгого и особого режимов, воспитательные колонии для несовершеннолетних, (жирийн дэглэн, чанга дэглэн, онцгойн дэглэн), а также тюрьмы (гяндан, Тахир соеот), где активно применяется труд осужденных.

Неполной будет характеристика уголовно-исполнительной системы Монголии, если не от-

метить ряда ее положительных особенностей. Большинство исправительных учреждений Монголии построено в соответствии с международными стандартами обращения с заключенными. Немаловажно, что строительство новых исправительных учреждений осуществляется на средства международных организаций, в том числе ООН. Российские исправительные учреждения отличаются от монгольских внутренней обстановкой, атмосфера в них пронизана «отчуждением», «зоной», «особо режимным объектом», «гулаговская» архитектура выдержана в темно-серых тонах, форма у осужденных одинаковая. В Монголии же, например в колонии строгого режима (чанга дэглэн) под Улан-Батором, осужденные носят гражданскую одежду, проживают в общежитии по 2-3 человека, в комнате, где по-домашнему уютно и чисто имеется, много музыкальной и другой техники, постелены ковры, паласы. Несмотря на то, что среди осужденных немало иностранцев (граждан России, Китая и других стран) их негласная стратификация по социальным группам отсутствует. «Воров в законе», «авторитетов» в нашем понимании среди осужденных нет. Как отмечают сами сотрудники колонии, в основном осужденные прислушиваются к мнению наиболее старшего из них или осужденного, имеющего длительный срок заключения.

Общеизвестно, что криминальная (тюремная) субкультура сегодня заметно влияет на общественно-политическое, социально-экономическое и культурно-нравственное состояние любого общества. Криминальная субкультура [5] в конце XX – начале XXI в. претерпела существенные изменения. Сегодня явно прослеживаются следующие тенденции: 1) вытеснение прежних «воров в законе» и присущих им взглядов и традиций новым поколением преступников, которые не изолируются от социальной среды, а, напротив, глубоко в нее проникают и паразитируют на социальных институтах; 2) сближение преступной субкультуры с нравами современного кризисного общества, где в силу «железного закона капитализма» идет война «всех против всех».

Криминальная субкультура, представляя собой целостную культуру преступного мира, в настоящее время расслаивается на ряд подсистем («воровскую», тюремную субкультуру, субкультуру рэкетиров, проституток, мошенников и т.д.), противостоящих официальной культуре. В настоящее время, по нашему мнению, происходит своеобразная конвергенция криминальной и мо-

лодежной субкультуры. Особое внимание необходимо уделить этому своеобразному синтезу как со стороны ученых, так и со стороны представителей правоохранительных органов. Представляется очень интересным тот факт, что не все, что есть в России (в частности элементы криминальной, «тюремной» субкультуры), переносится в жизнь приграничного государства. К сожалению, в бывших советских республиках, ныне государствах ближнего зарубежья, негативные последствия «гулаговской» системы периодически дают о себе знать (Киргизия, Украина, Грузия и др.).

У каждой страны есть свои особенности уголовно-исполнительной системы, из которых можно извлечь положительный опыт. Так, интересна пенитенциарная система Монголии, которая опирается на глубокие исторические и культурные традиции в противодействии преступности.

Литература

1. Коновалов А.В. Вступительное слово министра юстиции РФ по вопросам реформирования уголовно-исполнительной системы // Реформирование уголовно-исполнительной системы: теоретический проект / под общ. ред. А.А. Реймера. – М.; Рязань: Академия ФСИИ России, 2009. – С.4.
2. Реймер А.А. Доклад директора ФСИИ по вопросам реформирования уголовно-исполнительной системы // Реформирование уголовно-исполнительной системы: теоретический проект / под общ. ред. А.А. Реймера. – М.; Рязань: Академия ФСИИ России, 2009. – С.13.
3. Элбэгдорж Цахиагийн. В Монголии объявлен мораторий на смертную казнь // Известия. 2010. 14 янв.
4. Реорганизация системы учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы // Реформирование уголовно-исполнительной системы: теоретический проект / под общ. ред. А.А. Реймера. – М.; Рязань: Академия ФСИИ России, 2009. С.21.
5. В юридической литературе встречаются различные определения данного явления, например, «преступная культура» (В.Н. Кудрявцев. Преступность и нравы переходного общества. М., 2002. С. 103), «криминальная субкультура» (И.К. Масыгутов. Криминальная субкультура и преступность несовершеннолетних. С-Пб., 2001); «тюремная субкультура» (Ю.В. Хармаев, В.С. Филиппова. Уголовно-исполнительное право. Улан-Удэ., 2004., С.84).

Хармаев Юрий Владимирович – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и криминологии ЮФ БГУ, заслуженный юрист РБ.

Kharmayev Yuri Vladimirovich – candidate of law sciences, associate professor, department of criminal law and criminology, faculty of law, Buryat State University, Honored lawyer of the RB.

УДК 343.346.4

© Н.И. Глухов, В.А. Протопопов

Актуальные проблемы уязвимости объектов транспортной инфраструктуры

В статье представлены актуальные проблемы транспортной безопасности. Анализируется взаимосвязь транспортной безопасности с экономикой страны и экономической безопасностью. Рассмотрены отчетные и рекомендательные документы, в которых описывается методика выявления уязвимостей и проблемы их оценки в современных условиях. Приведены данные по совершенным актам незаконного вмешательства в безопасность объектов транспортной инфраструктуры на Российской железной дороге, в частности в ее Восточно-Сибирском филиале. Проанализированы с критических позиций законодательные и подзаконные нормативные акты по оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры.

Ключевые слова: транспортная безопасность, оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры, акты незаконного вмешательства, модель нарушителя.

N.I. Glukhov, V. A. Protopopov

Actual problems of vulnerability of objects of a transport infrastructure

The article presents topical issues of transport security. The relationship of transport security with the country economy and economic security is analyzed. The reportable and recommendable documents describing the methodology for identifying vulnerabilities and problems of their assessment in modern conditions have been considered. The data on committed acts of illegal interference against the safety of transport infrastructure objects at the Russian railway, and at its East-Siberian branch have been presented. The legislative and normative acts on the assessment of vulnerability of transport infrastructure objects have been analyzed from the critical point of view.

Keywords: transport security, assessment of vulnerability of transport infrastructure objects, acts of illegal interference, model of offender.

Актуальность проблемы обеспечения безопасности населения, пассажиров, перевозимых грузов определяется тем, что железнодорожный транспорт является основным связующим звеном территориального, социального, экономического и оборонного аспектов функционирования страны. Его устойчивая и безопасная деятельность – необходимое условие обеспечения всех сфер жизнедеятельности личности, общества и государства, стабильного социально-экономического развития и национальной безопасности России. Наряду с другими инфраструктурными отраслями он обеспечивает базовые условия жизнедеятельности общества, является важным инструментом достижения социальных и экономических целей [1].

Способствуя реализации национальных интересов России, обеспечению достойного места страны в мировой хозяйственной системе, железнодорожный транспорт остается одной из основных составляющих единства экономического пространства, обеспечивая целостность государства, свободное перемещение товаров и услуг, конкуренцию и свободу экономической деятельности, улучшение условий и уровня жизни населения [2]. Формирование доступной и надежной транспортной системы остается неотъемлемым условием создания инфраструктурного базиса для устойчивого развития экономики, от состоя-

ния которой зависят защита национального суверенитета страны, повышение глобальной конкурентоспособности. В современных условиях со вступлением России во Всемирную торговую организацию только при гарантированно высоком уровне безопасности движения возможно привлечение международного транзитного грузопотока. Поэтому одним из приоритетов ОАО «РЖД» должно стать не только соблюдение современных стандартов качества предоставляемых услуг при транспортировке грузов в международных транспортных коридорах, но и повышение безопасности перевозок, что может дать ощутимый финансовый результат для отечественных транспортных компаний и будет способствовать повышению престижа России в глазах мирового сообщества. Одним из основных условий надежности функционирования железнодорожного транспорта, как и всей транспортной отрасли в целом, является обеспечение его безопасности. В последние годы в сфере повышения транспортной безопасности многое делается на тактическом и стратегическом уровнях.

Важным этапом при этом стала одобренная Правительством РФ «Стратегическая программа развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 г.» (далее – Стратегия), определяющая долгосрочную государствен-

ную политику по развитию железных дорог. К ключевым моментам развития железнодорожного транспорта помимо прочего Стратегия относит (и совершенно правомерно!) необходимость повышения безопасности его функционирования. Поэтому в число основных задач по реализации Стратегии входит приведение уровня безопасности перевозок в соответствие с требованиями мировых стандартов. Так, на основе технологического и технического развития железнодорожного транспорта предстоит обеспечить запланированное снижение уровня аварийности почти в 2,5 раза [3]. С этой целью в ОАО «РЖД» приняты Функциональные стратегии обеспечения гарантированной безопасности и надежности перевозочного процесса и управления рисками. Совместно с федеральными органами по надзору в сфере транспорта, научно-исследовательскими организациями и отраслевыми университетами ОАО «РЖД» проводит большую работу по экономическому обоснованию мероприятий, направленных на обеспечение безопасности движения поездов. В условиях перехода компании к холдинговой структуре помимо научного обоснования повышения качества работы, организации труда и управления производством необходима значительная работа по профилактике предупреждения аварийности и снижению расходов, связанных с нейтрализацией рисков и угроз безопасности перевозок.

В рамках реализации государственной политики по обеспечению транспортной безопасности на ОАО «РЖД» объект транспортной инфраструктуры (ОТИ) законодательно возлагаются задачи планирования и реализации мер по обеспечению необходимой безопасности. Крупнейший перевозчик и субъект транспортной инфраструктуры России ОАО «РЖД» проводит целенаправленную работу по обеспечению безопасности на железнодорожном транспорте с учетом накопленного в предыдущие годы опыта. Созданная в компании система управления безопасностью, являясь составной частью интегрированной системы управления, постоянно совершенствуется в зависимости от складывающейся обстановки и реалий времени. Развиваются нормативная и методическая база, практическая деятельность в области обеспечения безопасности. В ОАО «РЖД» разработана и утверждена Концепция комплексного обеспечения безопасности пассажиров, обслуживающего персонала и объектов пассажирского хозяйства, которой определены основные

принципы, направления и этапы развития системы обеспечения безопасности пассажирского железнодорожного комплекса. В соответствии с утвержденной Программой организационных мероприятий по антитеррористической защите объектов ОАО «РЖД» завершается разработка стандартов в области обеспечения объектов высокоскоростного движения. В рамках реализации программы проведено обследование более 950 объектов, включенных Правительством Российской Федерации в перечень критически важных, из них выявлено свыше 2100 объектов, которые могут потенциально подвергнуться незаконному вмешательству. Особое внимание в программе уделяется вопросам предупреждения и предотвращения фактов незаконного вмешательства в деятельность железнодорожного транспорта. Работа ведется во взаимодействии с правоохранительными органами, ведомственной охраной федерального органа исполнительной власти в области железнодорожного транспорта и привлечением частных охранных предприятий.

Согласно закону «О транспортной безопасности», транспортная безопасность – это состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства [4]. Транспортная безопасность тесно связана как с безопасностью страны в целом, так и с экономической безопасностью в частности. Сущность экономической безопасности можно определить как состояние экономики и институтов власти, при котором обеспечиваются гарантированная защита национальных интересов, социальная направленность политики, достаточный оборонный потенциал даже при неблагоприятных условиях развития внутренних и внешних процессов. При этом экономическая безопасность – это не только защищенность национальных интересов, но и готовность, способность институтов власти создавать механизмы реализации и защиты национальных интересов, развития отечественной экономики, поддержания социально-политической стабильности общества [3].

Количественную оценку уровня экономической безопасности страны необходимо производить на базе сопоставления фактических данных с пороговыми критериями состояния экономики, нарушение которых не позволяет эффективно контролировать угрозы экономической безопасности. К одной из основных угроз экономической безопасности в сфере материального

производства необходимо отнести нарастающую тенденцию к превращению России в топливно-сырьевую периферию развитых стран, требующую значительных перевозок сырья и топлива по стране и за ее пределы. Эта угроза сильно усугубляется потенциальными угрозами совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, что отражено в совместном Приказе Минтранса, ФСБ и МВД №52/112/134 от 5 марта 2010 г. [5].

Рассматривая угрозы транспортной безопасности, следует учесть, что ОТИ представляют со-

бой сложные технические, энергоемкие системы. Они, как правило, весьма значимы и масштабны, насыщены людьми, транспортными средствами и механизмами, различными грузами, в том числе опасными. В случае противоправных и криминальных действий против работников, хищений и разбоев на транспорте, террористических актов, захвата и использования во вред граждан транспортных средств и опасных грузов или другого незаконного вмешательства на ОТИ могут происходить взрывы, пожары, крушения поездов, аварии с выбросом химических и радиационно опасных веществ (табл. 1, 2) [1].

Таблица 1

Крупные теракты на железнодорожном транспорте

Год	Место происшествия	Жертвы (чел.)
1995–1996	Взрыв на железнодорожных вокзалах в Пятигорске и Армавире	
2004	Подрыв пассажирского поезда Москва – Владикавказ	40
2004	Москва. Взрыв в вагоне метрополитена	Более 40
2007	Подрыв поезда «Невский экспресс» у ст. Малая Вишера Октябрьской железной дороги	
2009	Подрыв поезда «Невский экспресс» на перегоне Алешинка – Угловка железнодорожного участка Бологое – Малая Вишера	28, пострадало 90

Таблица 2

Крупнейшие крушения поездов

Год	Место происшествия	Жертвы (чел.)
1840	Столкновение двух поездов на Санкт-Петербургской Царскосельской железной дороге	Более 10
1988	Вблизи ст. Бологое Октябрьской железной дороги сход и опрокидывание вагонов пассажирского поезда «Аврора»	29
1988	Арзамас, Свердловская железная дорога. Взрыв вагонов с ВМ	99
1989	Взрыв ГВС при встрече двух пассажирских поездов на железнодорожном участке под Уфой	575
1992	Разъезд Подосенка Октябрьской железной дороги. Столкновение пассажирского и грузового поездов	41

Реализация любой из перечисленных опасностей может повлечь за собой целую цепочку других, косвенных и сопряженных, угроз, что часто намного опаснее их прямого проявления. Это требует готовности к предотвращению и ликвидации крупномасштабных чрезвычайных ситуаций, последствиями которых могут стать огромные человеческие жертвы, заражение окружающей среды,

значительный материальный ущерб и социальные последствия [1].

В первом полугодии 2010 г. на железных дорогах произошло семь взрывов: один в зоне ответственности Северо-Западного территориального управления Российских железных дорог, остальные шесть – в Южном территориальном управлении, в том числе пять на территории Ре-

спублики Дагестан. В результате взрыва, произошедшего на вокзале Дербента 7 мая 2010 г., погиб один человек. Кроме того, обнаружено и обезврежено три взрывных устройства: два – в Южном территориальном управлении, одно – в Сибирском территориальном управлении. За 2-е полугодие 2009 г. произошло восемь взрывов: семь – на территории Южного территориального управления, в том числе шесть в Дагестане, один – в Центральном территориальном управлении. В результате подрыва пассажирского поезда № 166 «Невский экспресс» 27 ноября 2009 г. погибло 28 человек. Было также обнаружено и обезврежено два взрывных устройства, оба – в Дагестане [6].

В первом полугодии 2011 г. на сети железных дорог было зарегистрировано 1070 (в 2010 г. – 895) актов незаконного вмешательства в деятельность железнодорожного транспорта. Среди них отмечены террористические акты, в том числе 7 взрывов (на Северокавказской железной дороге – 5, Западносибирской – 1 и Куйбышевской – 1) и угрозы их совершения – 100. Также произошло 249 наложений посторонних предметов на рельсы, 152 случая разоборудования железнодорожных путей и 405 случаев разукомплектования средств сигнализации, централизации и блокировки (СЦБ) [7].

Сложная криминогенная обстановка сложилась в границах Улан-Удэнского и Тайшетского регионов Восточно-Сибирской железной дороги, где отмечено соответственно 381 и 359 фактов незаконного вмешательства в деятельность железнодорожного транспорта, что составляет 91% общего числа зарегистрированных случаев по ВСЖД. Основной причиной этого является большой уровень безработицы в населенных пунктах, примыкающих к железной дороге. Одним из факторов, неблагоприятно влияющих на антитеррористическую защищенность объектов железнодорожного транспорта Восточно-Сибирской железной дороги, является парковка большого количества автотранспорта на привокзальных площадях и в других местах с массовым пребыванием людей. Отсутствие контроля и строго определенных правил парковки автомобилей создает предпосылки к использованию автотранспорта для совершения террористической акции и может затруднить своевременное выявление угрозы (например, закладки взрывного устройства в автомобиль) [8].

С учетом складывающейся оперативной обстановки ОАО «РЖД» как коммерческая структура, ответственная за обеспечение безопасно-

сти пассажиров и перевозимых грузов, с момента вступления в силу Федерального закона «О транспортной безопасности» последовательно реализует мероприятия, направленные на обеспечение транспортной безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта. Средства, необходимые на их финансирование, компанией ежегодно выделяются в рамках инвестиционного проекта «Транспортная безопасность» [7]. Так, на ВСЖД техническими средствами физической защиты оборудовано 55 объектов: 10 тоннелей, 12 мостов, 12 вокзалов, 7 баз хранения горючесмазочных материалов, 6 парков станций, 7 административных зданий управления ВСЖД, парки отстоя пассажирских поездов станций Иркутск – Пассажирский и Улан-Удэ, вагонное депо ст. Иркутск – Сортировочный, Детская железная дорога [8]. Однако этого явно недостаточно.

Федеральный закон «О транспортной безопасности» определил правовые основы транспортной безопасности, закрепив единый для всех видов транспорта системный подход к организации антитеррористической защиты. Структура системы обеспечения транспортной безопасности в Российской Федерации включает Минтранс России, Департамент транспортной безопасности и специальных программ, управления транспортной безопасности в подведомственных Минтрансу России федеральных агентствах и службах, специализированные организации в области обеспечения транспортной безопасности и субъекты транспортной инфраструктуры. Контрольно-надзорные функции при этом исполняет Ространснадзор. Компетентным органом в области обеспечения транспортной безопасности в сфере железнодорожного транспорта является Росжелдор. Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апр. 2009 г. № 354 в положение «О Федеральном агентстве железнодорожного транспорта» внесены изменения, определяющие соответствующие полномочия. В июне 2009 г. в составе Росжелдора создано Управление транспортной безопасности. Проведена работа по формированию подразделений транспортной безопасности во всех семи территориальных управлениях Росжелдора.

К компетенции Росжелдора в области обеспечения транспортной безопасности относится пять функций: аккредитация специализированных организаций в области обеспечения транспортной безопасности на железнодорожном транспорте; утверждение результатов оценки уязвимо-

сти объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; утверждение планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; ведение реестра категорированных объектов. На актуальность проблемы оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры на современном этапе указывается в приказе Министерства транспорта Российской Федерации от 25 октября 2011 г. № 515 «Об утверждении методических рекомендаций по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта» [9]. Оценка уязвимости проводится аккредитованными организациями, определенными ч. 2 ст. 5 Федерального закона № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», на основании применения соответствующих методик с учетом перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объекта транспортной инфраструктуры и транспортного средства, а также с использованием так называемой модели нарушителя.

К настоящему времени аккредитовано свыше шестидесяти организаций для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта. Совместно с Московским институтом инженерного транспорта разработаны учебные программы подготовки сотрудников подразделений транспортной безопасности, ответственных за обеспечение транспортной безопасности должностных лиц субъектов транспортной инфраструктуры, специалистов для проведения оценки уязвимости, а также студентов высших учебных заведений [6]. Согласно указанному приказу для конкретизации оценки уязвимостей и в целях унификации процедуры оценки уязвимости компетентным органам в области транспортной безопасности дано право на отнесение ОТИ к одной из нескольких условных групп по принципу функционирования с учетом особенностей эксплуатации. Кроме этого, подтверждается, что при оценке уязвимости объектов каждой из идентичных по своим конструктивным, техническим, технологическим характеристикам групп транспортных средств, находящихся в собственности одного юридического (физического) лица или использующихся им на ином законном основании, по его ходатайству результаты оценки уязвимости

одного транспортного средства распространяются на всю группу.

Рекомендуемый порядок проведения оценки уязвимости, методика определения критических элементов ОТИ, использование метода построения логического дерева событий, возможные критические элементы ОТИ и последствия актов незаконного вмешательства в их деятельность, характеристики модели нарушителя предполагают возможность всестороннего подхода к выявлению вероятных уязвимостей ОТИ. Вместе с тем приходится с сожалением констатировать, что предлагаемые министерством рекомендации по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры обладают рядом существенных недостатков. Они очень громоздки, трудоемки и не унифицированы. Прописанные в них процедуры оценки неконкретны, крайне схематичны. Для повышения эффективности методик оценки уязвимости ОТИ весьма действительным было бы широкое использование формальных подходов, основанных на методах современного системного анализа и математического моделирования, информационных технологий со встроенными в них интеллектуализированными программными комплексами.

Литература

1. Махонько П.Ф. О комплексной программе безопасности на транспорте – интегрированные знания, усилия и ресурсы // Транспортная безопасность и технологии. – 2010 – №3. – С. 15-17.
2. Клименков В.В. Состояние и перспективы обеспечения транспортной безопасности объектов железнодорожного транспорта // Транспортная безопасность и технологии. – 2010. – №1. – С. 21-24.
3. Терешина Н.П., Соколов Ю.И. Экономическая составляющая безопасности железнодорожных перевозок // Экономика железных дорог. – 2010. – №5. – С. 52-55.
4. О транспортной безопасности: федеральный Закон №16 ФЗ от 9 февр. 2007 г.
5. Об утверждении перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств: приказ Министерства транспорта Российской Федерации, Федеральной службы безопасности, Министерства внутренних дел №52/112/134 от 5 марта 2010 г.
6. Титов П.Ф. Организация и обеспечение транспортной безопасности на железнодорожном транспорте // Транспортная безопасность и технологии. – 2010. – №2. – С. 33-35.
7. Волков Н.В. О состоянии преступности и производственного травматизма на объектах желез-

нодорожного транспорта в первом полугодии 2011 г.: информационно-аналитическая справка ЦБЗ.

8. Лapidус Б.М., Терешина Н.П., Оценка влияния железнодорожного транспорта на обеспечение экономической безопасности России // Экономика железных дорог. – 2000. – №5 – С. 7-8.

9. Об утверждении методических рекомендаций по проведению оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 25 окт. 2011 г. № 515.

Глухов Николай Иванович – кандидат экономических наук, заведующий кафедрой Иркутского Государственного университета путей сообщения.

Протопопов Валерий Александрович – заместитель начальника Восточно-Сибирской железной дороги.

Glukhov Nikolai Ivanovich – candidate of economic sciences, the head of the department, Irkutsk State University of Railways.

Protopopov Valery Aleksandrovich – the deputy head of the East-Siberian Railroad.

УДК 343.364

© Г.А. Чобанов

Современное состояние и пути совершенствования норм уголовного законодательства об ответственности за незаконное задержание

Представленная статья является результатом научного обобщения выводов о необходимости рассмотрения проблем незаконного задержания в уголовном праве, внесения соответствующих изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации.

Ключевые слова: уголовное законодательство, Уголовный кодекс, незаконное задержание, незаконное содержание под стражей.

G.A. Chobanov

Current state and ways of perfection the norms of criminal legislation on responsibility for illegal arrest

The article is the result of scientific generalization of conclusions on the necessity of consideration the problems of illegal arrest in criminal law, introduction the corresponding alterations in the Criminal code of the Russian Federation.

Keywords: criminal legislation, the Criminal code, illegal arrest, illegal holding in custody.

Конституция Российской Федерации объявляет Россию как демократическое федеративное правовое государство. В соответствии со статьей 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства [1]. Российская Федерация, вступившая в Совет Европы, приняла на себя обязательства по соблюдению европейских стандартов и принципов в области защиты прав человека. В Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод уголовно-процессуальные гарантии составляют ее основу. Это объясняется тем, что Совет Европы рассматривает гарантии личной свободы и право на справедливое судебное разбирательство в разумные сроки как важнейшие [2].

На современном этапе развития нашей страны основным назначением уголовного судопроизводства является защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, ограничения ее прав и свобод. Очевидно, что возможности до-

стижения целей уголовного судопроизводства, обеспечения его нормального хода во многом, если не напрямую, зависят от своевременности и эффективности использования соответствующими должностными лицами и судом имеющегося в их распоряжении потенциала государственного принуждения.

Стремясь обеспечить в сфере уголовного процесса баланс между интересами личности, особенно конституционными правами и свободами граждан, и необходимостью осуществления уголовного судопроизводства, законодатель регламентирует основания, условия, порядок и пределы используемых при производстве по уголовным делам мер государственного принуждения. Современное уголовно-процессуальное законодательство находится в динамике, развитии и подвергается серьезным изменениям. Применение наиболее строгих мер государственного принуждения (заключение под стражу, задержание) было поставлено под судебный контроль, любое лицо, незаконно и необоснованно подвергнутое мерам процессуального принуждения в ходе про-

изводства по уголовному делу, получило право на реабилитацию, на законодательном уровне получило признание задержание обвиняемого, скрывшегося от органов уголовного преследования (ч. 3 ст. 210 УПК РФ). В теории уголовного процесса активно обсуждаются вопросы расширения сферы применения задержания за счет включения таких видов задержания, как задержание скрывшегося подсудимого, задержание обвиняемого для предъявления обвинения, задержание осужденного, уклоняющегося от исполнения наказания, не связанного с лишением свободы и т.п. Встречаются предложения о возможности задержания свидетелей, уклоняющихся от явки в орган предварительного расследования или суд. К числу опасных преступных посягательств на интересы правосудия относятся заведомо незаконные задержание, заключение под стражу или содержание под стражей (ст. 301 УК РФ).

Совершение должностными лицами преступлений в виде заведомо незаконного задержания, заключения под стражу или содержания под стражей причиняет существенный вред интересам правосудия, делает невозможным принятие законного и справедливого решения по уголовным делам, наносит серьезный ущерб делу борьбы с преступностью. Их общественная опасность обусловлена и тем, что они совершаются специальными субъектами, т.е. лицами, призванными бороться с преступностью. В силу этого обстоятельства совершение указанных преступлений остается латентным, о чем свидетельствует сравнительно небольшое количество уголовных дел, возбужденных по фактам их совершения. По данным ГИАЦ МВД России, в 2003 г. общее число задержанных составило 149 035 человек, в 2004 г. – 155 576 человек, в 2005 г. – 166 824 человека, в 2006 г. – 167 551 человек, в 2007 году – 156 319 человек, в 2008 г. – 146 238 человек, в 2009 г. – 128 266 человек. По данным ИЦ УМВД России по Калининградской области, общее число задержанных составило: в 2003 г. – 701 человек, в 2004 году – 574 человека, в 2005 г. – 619 человек, в 2006 г. – 626 человек, в 2007 г. – 625 человек, в 2008 г. – 644 человека, в 2009 г. – 644 человека, в 2010 г. – 299 человек [3].

Абсолютное количество зарегистрированных в последние годы преступлений против правосудия, совершаемых должностными лицами органов предварительного расследования и суда, невелико относительно вышеуказанных цифр. По данным различных исследователей, в среднем по

России по ст. 301 УК РФ возбуждается от 14 до 40 уголовных дел [4].

Данные криминологических исследований свидетельствуют, что подавляющая часть этих преступлений остается латентной, а лица, их совершившие, не привлекаются к уголовной ответственности. Распространение фактов совершения незаконных задержания, заключения под стражу или содержания под стражей связано с корпоративными интересами правоохранительных органов, низким уровнем профессионализма сотрудников, трудностями в осуществлении контроля и надзора за соблюдением законности производства задержания, несовершенством процессуальных норм, регулирующих задержание человека по подозрению в совершении преступления, высоким уровнем тяжких и особо тяжких преступлений.

Нарушение процессуального законодательства со стороны лиц, осуществляющих правосудие, практически всегда связано с нарушением законных прав и свобод граждан и влечет недостижение цели правосудия. Это подрывает веру во власть вообще и правосудие в частности, вносит существенные деструктивные процессы в общество.

Изложенное заставляет переосмыслить основные направления противодействия этим преступлениям, продолжить поиск новых, более эффективных мер совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере. Учитывая бланкетный характер рассматриваемой нормы, в настоящее время интерес к обозначенной теме в теоретическом и особенно в практическом планах значительно актуализировался. Это связано как с проблемами совершенствования оснований, условий, порядка и сроков отдельных видов задержания, так и с проблемами, вызываемыми появлением новых видов задержания. С принятием Федерального закона РФ «О полиции» можно говорить о появлении нового вида задержания – полицейского задержания. Требуется разработка комплекса предложений, направленных на совершенствование норм уголовного законодательства об ответственности за незаконное задержание, а также определение наиболее эффективных мер предупреждения и пресечения фактов незаконного задержания. Диспозиция рассматриваемой уголовно-правовой нормы относится к категории бланкетных и не описывает основные признаки данного преступления, что вызывает определенные сложности в ее применении. Незаконное задержание относится к числу преступлений с фор-

мальной конструкцией состава. Диспозиция ч. 1 ст. 301 УК не содержит указания на последствия. В рассматриваемом составе преступления трудно отделить факт незаконного лишения свободы от наступления последствий. Заведомо незаконное задержание следует считать оконченным в момент фактического ограничения свободы передвижения лица.

Необходимо выработать предложения по совершенствованию статьи 301 УК РФ. Нуждается в совершенствовании и уголовно-процессуальное законодательство, регламентирующее порядок и условия применения мер принуждения. Установленная ст. 301 УК РФ норма охраняла общественные отношения, сложившиеся к моменту введения ее в действие, т.е. к 1996 г. Тогда вопросы избрания меры пресечения в виде заключения под стражу и продления сроков содержания под стражей входили в компетенцию прокурора. С 1 июля 2002 г. принятие решения по указанным вопросам является исключительной компетенцией суда. Изменились порядок, процедура избрания такой меры пресечения, характер отношений, связанных с применением мер процессуального принуждения.

Новые отношения нуждаются в соответствующей уголовно-правовой защите. Возникает необходимость пересмотра некоторых уголовно-правовых положений незаконного задержания, заключения под стражу и содержания под стражей, координирования их с процессуально законными средствами ограничения и лишения прав и свобод граждан. Пересмотр продиктован целью определения уголовно-правовых пределов законности, выработки научно-практических рекомендаций по применению и реализации уголовно-правовой нормы. Автором высказывается мнение об исключении из ст. 301 УК РФ таких слов, как «заключение под стражу». Такая позиция обосновывается тем, что по УПК РФ заключение под стражу применяется только на основании судебного акта, а уголовная ответственность за вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта установлена ст. 305 УК РФ.

Предлагается изменить редакцию ст. 301 УК РФ следующим образом: «Статья 301. Незаконное задержание или содержание под стражей. 1. Заведомо незаконное задержание, т. е. умышленное лишение свободы передвижения лица без предусмотренного на то законом основания, – наказывается лишением свободы на срок до трех лет с

лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. 2. Заведомо незаконное содержание под стражей – наказывается лишением свободы на срок от трех до шести лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет. 3. Деяния, предусмотренные ч. 1 и ч. 2 настоящей статьи, совершенные по корыстным или иным низменным мотивам, а равно по предварительному сговору группой лиц, – наказываются лишением свободы на срок от пяти до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет. 4. Деяния, предусмотренные частями 1, 2, 3 настоящей статьи, повлекшие по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия, – наказываются лишением свободы на срок от пяти до восьми лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет».

Предлагается изложить ч. 2 ст. 305 УК РФ в следующей редакции: «То же деяние, связанное с вынесением незаконного судебного акта о заключении под стражу или незаконного приговора суда к лишению свободы либо повлекшее иные тяжкие последствия, – наказывается лишением свободы на срок от трех до десяти лет». Внесение указанных изменений в уголовное законодательство позволит оживить норму об уголовной ответственности за незаконное задержание или содержание под стражей, распространить ее действие на случаи незаконного уголовно-процессуального задержания и иные виды задержания.

Литература

1. Конституция и государственная символика Российской Федерации. М.: Эксмо, 2009.
2. Власть: криминологические и правовые проблемы. – М., 2000. – С. 372.
3. Данные ГИАЦ МВД России и ИЦ УМВД России по Калининградской области за 2003–2011 гг.
4. Преступность, криминология, криминологическая защита / под ред. А.И. Долговой. – М.: Российская криминологическая ассоциация, 2007. – С. 365.

Чобанов Георгий Артурович – адвокат коллегии адвокатов «Ваша версия», соискатель Балтийского федерального университета.

Chobanov Georgiy Arthurovich – lawyer of the Bar «Your Version», competitor for scientific degree, Baltic Federal University.

УДК 343.265.2

© А.Н. Мяханова

Введение системы «социальных лифтов» и условно-досрочное освобождение: исторический опыт

В данной статье рассматривается система «социальных лифтов» в исправительных учреждениях. Анализируется исторический опыт применения прогрессивной системы исполнения наказания.

Ключевые слова: «социальные лифты», исправительное учреждение, наказание.

A.N. Myakhanova

Introduction the system of «social elevator» and the parole system: historical experience

This article considers the system of «social elevator» in prisons. Analyzes The historical experience of application the progressive system in correctional institution is analyzed.

Keywords: «social elevator», prison, punishment.

В октябре 2010 г. Правительством РФ утверждена Концепция развития уголовно-исполнительной системы, действие которой рассчитано до 2020 г. Особое внимание Федеральная служба исполнения наказания Российской Федерации (далее – ФСИН) уделяет разработке новых форм работы с осужденными, направленных на создание стимулов для активной социальной адаптации так называемых «социальных лифтов». По словам директора ФСИН А. Реймера на коллегии 25 февраля 2011 г., «на сегодняшний день механизм условно-досрочного освобождения требует серьезного изменения и уточнения» [1]. Его позицию поддержал и министр юстиции А. Коновалов на расширенной коллегии Минюста, посвященной соблюдению прав человека в местах лишения свободы, отметив, что необходимо усовершенствовать деятельность наблюдательных комиссий, чтобы «если не полностью снять проблему коррупционности принятия решений по условно-досрочному освобождению, то по крайней мере серьезно повысить их объективность» [2]. Также А. Реймер отметил на коллегии, что «в 2010 г. через систему «социальных лифтов» прошло более 79 тысяч осужденных. Апробирование показало, что наличие четких критериев оценки побудило почти 80 % аттестуемых встать на путь исправления. С 2011 г. этот эксперимент распространен на все учреждения уголовно-исполнительной системы» [3]. Кроме этого, одной из задач, решаемых с помощью «социальных лифтов», обозначена и мотивация осужденных к правопослушному поведению.

Вместе с тем, согласно данным ФСИН РФ, с 2002 по 2010 г. количество осужденных впервые и повторно практически остается неизменным. Так, за 2010 г. осуждено впервые около 336 000 человек, повторно – 170 000, три и более раз – 188 000 [4]. Из отчета МВД по Бурятии за 2011 г.

количество преступлений, совершенных лицами, ранее совершавшими преступления, увеличилось с 3 316 до 5 882 человек [5].

Следует обратиться к историческому опыту, чтобы понять, возможно ли решить вопросы предупреждения постпенитенциарного рецидива преступлений вообще, и в том числе среди условно-досрочно освобожденных, с помощью системы «социальных лифтов». Либо, как и ранее, осужденные будут приспосабливаться к условиям, предлагаемым им искусственно, при круглосуточном контроле. Возвращаясь же после освобождения в привычный круг общения, нерешенных проблем с жильем, незанятостью, совершают все новые и новые преступления. Так, институт условно-досрочного освобождения от отбывания наказания известен системам как романо-германского права, так и англосаксонского права. Изучение опыта применения института условно-досрочного освобождения дает предпосылки к совершенствованию норм уголовного и уголовно-исполнительного права Российской Федерации.

Первая регулярная тюрьма-цухтхауз, наделенная классическими признаками этого учреждения, была создана в Голландии в 1595 г. Режим отбывания наказания был ориентирован на устрашение, на подавление жестокими методами непослушания [6, с. 15-16]. В 1776 г. в Филадельфии (штат Пенсильвания) религиозной сектой квакеров создана тюремная система, получившая название Пенсильванской. По мнению квакеров, осужденные за преступления должны подвергаться такому наказанию, которое устрашало бы их и вместе с тем создавало бы условия для раскаяния. Эта тюрьма названа пенитенциарием (от лат. Penitentiamus – покаянный, исправительный). Одинокое заключение было сопряжено с

тяжелыми психическими заболеваниями заключенных. После нескольких лет осужденный терял способность для пребывания на свободе. Несостоятельной оказалась надежда на одиночное заключение в расчете, что одиночество побуждает к раскаянию и непременно возвращает человека к добру [6, с. 32]. Недостатки пенсильванской системы отмечал и С.В. Познышев [7].

В 1820 г. в г. Оборн США возникла новая тюремная система, созданная также религиозной сектой. Ночью заключенные тоже содержались в одиночных камерах, но днем привлекались к общей работе. Эта система улучшила процесс исполнения лишения свободы и получила широкое распространение как в Америке, так и в Европе. В 1840 г. в каторжной тюрьме на о. Норфолк возле Австралии капитаном Мэконочи создана в первоначальном виде прогрессивная система исполнения наказания в виде лишения свободы, которая получила название английской (звездной или марочной).

Так, все заключенные делились на три класса. 1-й класс – «звезды». К ним отнесены заключенные, раньше не подвергавшиеся осуждению и признанные неразвращенными. 2-й класс – переходный. Сюда зачислялись заключенные, подвергавшиеся ранее осуждению за нетяжкие преступления, а также осужденные впервые, признанные недостойными 1-го класса по своему нравственному облику. 3-й класс: а) класс рецидивистов, т.е. лица, осужденные за тяжкие преступления; б) лица, нарушившие требования условно-досрочного освобождения от лишения свободы. 4-й класс появился позже (во второй половине XIX в.), включал осужденных к особо длительным срокам лишения свободы.

Лишение свободы отбывалось в три этапа. Первый – одиночное заключение. Вначале предельный срок наказания зависел от решения администрации, заслужил ли осужденный перевод на следующую ступень. Вторая ступень заключалась в раздельном содержании заключенных в ночное время и общих работах в дневное время. Внутри этой ступени было несколько разрядов. Отношение осужденных к наказанию и их поведение оценивалось в условных единицах – марках. При достижении определенного количества возможен вариант перевода в более льготный разряд. За нарушение режима заключенные утрачивали определенное количество марок. При систематических и злостных нарушениях режима был вероятен возврат в предшествующий разряд. В

пятый разряд заключенные переводились при образцовом поведении – за 12 месяцев до условно-досрочного освобождения. Последнее было возможно для мужчин по отбытии не менее трех четвертей срока наказания, а женщин – двух третей и осуществлялось по представлению администрации тюрьмы.

Условно-досрочно освобожденные получали отпускное свидетельство, в котором указывалось, что они должны воздерживаться от всяких нарушений закона, не вступать в сношение с лицами, ведущими предосудительный образ жизни, не вести праздную жизнь и зарабатывать средства существования честным трудом. Условно-досрочно освобожденные подлежали особому полицейскому надзору, должны были сообщать о перемене места жительства, ежемесячно являться в полицию.

Условно-досрочное освобождение мог отменить суд по представлению полиции. Авторы этой тюремной системы считали условно-досрочное освобождение третьей ступенью лишения свободы. Оно являлось ограничением свободы. Каких-либо формальных запретов на применение условно-досрочного освобождения от наказания в марочной системе не было. Надежда на возможность досрочного освобождения является стимулом к исправлению. Для данной системы лишения свободы свойственна тщательная индивидуализация исполнения наказания на основе ежедневного персонального учета отношения осужденного к режиму и труду. Практика применения этой системы себя оправдала, поскольку большинство заключенных заинтересовано в условно-досрочном освобождении от наказания.

Дальнейшее развитие института условно-досрочного освобождения получило в Европе посредством научных трудов Гольцендорфа и Миттердрама. Сначала это развитие получило в таких странах, как Саксония, Цюрих, Дания, Венгрия, Голландия, Франция, Бельгия, Италия, Финляндия, Португалия, Болгария, Норвегия и Швеция. Определенное влияние практика условно-досрочного освобождения осужденных к лишению свободы, применявшаяся в странах Западной Европы, оказала и на формирование юридических доктрин в США и Японии. Во второй половине XIX в. английская марочная система исполнения лишения свободы воспроизведена в Ирландии с небольшими изменениями. Последнее заключалось во введении после второй ступени отбывания наказания в переходной тюрьме, из которой возможно условно-досрочное освобождение. В этой тюрьме

осужденные могли выходить в дневное время в штатской одежде без конвоя для выполнения работ, за которую они получали зарплату.

В переходной тюрьме создавались условия для постепенного привыкания осужденных к жизни на свободе, к выработке или закреплению навыков обеспечения себя заработком и к жизни в обществе. Данная идея впоследствии воспринята во многих странах, в том числе в настоящее время во Франции и Швеции, но со значительными модификациями. В СССР считалось, что идея ирландских переходных тюрем нашла свое воплощение при создании колоний-поселений. Фактически последние были местом исполнения другого наказания – ограничения свободы.

В 1876 г. в г. Эльмайре, штат Нью-Йорк, появилась тюрьма новой системы – реформаторий, куда направлялись осужденные в возрасте от 16 до 30 лет на относительно неопределенный срок лишения свободы. В тюрьме были келии для одиночного ночного содержания и общее помещение работы, обучения и приема пищи. При поступлении все определялись в средний класс, в котором находятся не менее шести месяцев. Затем в зависимости от поведения, при получении определенного количества марок, они переводились в низший или высший класс. После шести месяцев пребывания в высшем классе, в течение которых необходимо заработать такое же количество марок, возможно получить условно-досрочное освобождение от наказания.

В реформатории велись занятия: школьные, ремесленные, физкультурные и военные. Успехи в учебе учитывались при решении вопроса об условно-досрочном освобождении. Индивидуализация наказания в этой системе достигла достаточно высокой степени. Вместе с тем неисправимые освобождались после отбытия максимального срока наказания. Поступающему в реформаторий сообщали, каков по закону предельный срок заключения, от него зависело сокращение этого срока до минимума, равного двенадцати месяцам, по истечении которого было возможно условно-досрочное освобождение. При освобождении назначался испытательный срок на шесть месяцев, но дирекция тюрьмы могла его увеличить. В течение этого срока освобожденный подчинялся надзору администрации тюрьмы и ее агентов, был обязан представлять ежемесячные отчеты о своей жизни и деятельности. При неудовлетво-

рительном поведении освобожденный мог быть возвращен в реформаторий. При успешном истечении испытательного срока лицо окончательно освобождалось от осуждения [6, с. 32].

Система относительно неопределенных приговоров при решении вопросов о времени освобождения вела к неограниченному произволу администрации тюрьмы. Заключение приспособлялись, угождая администрации, т.е. создавали видимость исправления.

В начале XX в. в Англии была создана тюремная система для заключенных в возрасте от 16 до 21 г., где отбывали наказание от одного года до трех лет. Данная система получила название борстальской системы, которая воспроизвела основные признаки реформаториев. Через шесть месяцев после перевода в высший класс при назначении определенного числа марок появлялась возможность условно-досрочного освобождения от наказания. Кроме этого, в начале XX в. по всей Англии существовали борстальские комитеты, состоявшие из членов общества патроната, начальника, священника тюрьмы, обеспечивающие контроль за освобожденными, их трудоустройство, налаживание быта.

Таким образом, исторический опыт показывает, что только внедрение прогрессивной системы исполнения наказания в виде лишения свободы, чем фактически и является система «социальных лифтов», недостаточно для решения вопросов предупреждения постпенитенциарного рецидива преступлений вообще и в том числе среди условно-досрочно освобожденных. Необходимо создавать условия для постепенного перехода осужденных к жизни на свободе, к закреплению навыков обеспечения себя заработком и жизни в социуме. К примеру, как предлагается некоторыми практиками, перед условно-досрочным освобождением переводить осужденных в колонии-поселения.

Литература

1. http://www.fsin.su/news/index.php?ELEMENT_ID=11802
2. www.minjust.ru/
3. <http://www.fsin.su/press/media/index.php?month=>
4. <http://fsin.su/fsin/status/>
5. Аргументы и факты в Бурятии. № 4, 2012. С. 9.
6. Ткачевский Ю.М. Российская прогрессивная система исполнения уголовных наказаний. М., 2007.
7. Познышев С.В. Очерки тюремного быта. М., 1915. С.60.

Мяханова Александра Николаевна – доцент кафедры уголовного права и криминалистики Бурятского государственного университета.

Myakhanova Aleksandra Nikolaevna – associate professor, department of criminal law and criminology, Buryat State University.

УДК 343.9.018

© Ю.А. Шахаев

Некоторые социологические методы исследования латентной преступности в Республике Дагестан

В статье раскрываются некоторые методы, используемые нами для установления примерной картины латентной преступности в Республике Дагестан, такие как социологический опрос, анкетирование, обзор виктимизации населения, доверительные беседы, экспертный опрос и контент-анализ материалов прессы.

Ключевые слова: социологические методы исследования латентной преступности, социологический опрос, анкетирование, виктимизация населения, доверительные беседы и экспертный опрос, контент-анализ материалов прессы.

Yu. A. Shakhayev

Some sociological methods of research the latent crimes in the Republic of Dagestan

In the article some methods, using by us for determination the approximate picture of latent criminality in the Republic of Dagestan are revealed: they are such as sociological interview, questionnaire, review of the victimization of population, confidential talks, expert inquest and content analysis of press materials.

Keywords: sociological methods of research the latent crimes, sociological interview, questionnaire, victimization of population, confidential talks and expert inquest, content analysis of press materials.

Раскрывая социологические методы измерения состояния латентной преступности в Республике Дагестан, мы поставили перед собой задачу не только апробировать их возможности, но и установить состояние латентной преступности (латентности отдельных видов преступлений). Иначе говоря, задача состояла в изучении «технологии» проведения соответствующего исследования и в получении определенного криминологически значимого результата в виде уяснения современных масштабов латентной преступности в регионе и их сравнения с ранее полученными результатами, т.е. в определении динамики латентной преступности. В связи с этим наше изучение латентной преступности как по форме, так и по содержанию в ряде случаев имело характер длительного интервального исследования, поскольку мы могли сравнить полученные нами данные опросов с результатами аналогичных исследований, проведенных в этом же регионе в начале 80-х и в конце 90-х годов прошлого столетия профессором Р.М. Акутаевым.

К наиболее распространенным и эффективным социологическим приемам и методам оценки (измерения) латентной преступности принято относить социологический опрос, включая и опросы сведущих лиц – экспертов (экспертные оценки), а также опросы с помощью заранее подготовленных анкет (анкетирование); доверительные бе-

седы, контент-анализ материалов прессы, обзор виктимизации населения, интервьюирование, наблюдение, в том числе и включенное наблюдение. Перечисленные способы оценки латентной преступности, как мы полагаем, могут быть успешно применены как при исследовании состояния латентной преступности в целом, так и отдельных видов преступлений.

Интересные данные о латентности экологических преступлений в региональном их измерении содержатся в диссертационной работе З.Б. Бахмудова. Так, он отмечает, что латентная составляющая экологических преступлений, совершенных в Республике Дагестан, по мнению большинства студентов (респондентов опроса), находится в пределах от 60 до 80 %. По данным же экспертных оценок, удельный вес латентных преступлений в общей совокупности экологических преступлений составляет 95 %.

При подготовке проведения социологического опроса наряду с изучением общего состояния латентной преступности мы несколько усложнили нашу задачу, поставив перед собой цель определить примерное состояние латентной преступности несовершеннолетних лиц в регионе. Изучение криминологических источников, посвященных проблемам латентной преступности, свидетельствует о дефиците подобного рода исследований, если не сказать, что их вовсе нет. Более того, нами

предпринята попытка провести сравнительное исследование состояния латентной преступности несовершеннолетних лиц в городской и сельской местности республики. Для этого были избраны город Махачкала с населением свыше пятисот тысяч жителей и районный центр Дахадаевского района Республики Дагестан – село Уркарах, где проживает примерно около шести тысяч человек.

В октябре 2009 г. в г. Махачкале нами был проведен социологический опрос среди несовершеннолетних лиц от 14 до 18 лет (учащиеся 10–11 классов и студенты 1 курса юридического факультета Дагестанского государственного университета). Общее число опрошенных составило 350 несовершеннолетних лиц (из них 339 годных ответов). Цель, которую мы поставили перед собой в процессе подготовки и проведения опроса, – выявить мнение несовершеннолетних лиц об уровне латентной преступности среди их сверстников. Разумеется, мы понимали тот факт, что ученики старших классов и первокурсники (даже юридического факультета) имеют весьма смутное (если вообще имеют) представление о латентной преступности. Поэтому при подготовке к проведению исследования нам пришлось провести с ними разъяснительные лекции-беседы. Здесь мы постарались доходчиво довести до них суть проблемы латентной преступности и трактовку ее понятия в криминологической литературе.

Перед ними был поставлен вопрос: «В скольких случаях из ста совершенных несовершеннолетними лицами преступлений в Махачкале об этом становится известно правоохранительным органам?» Данные полученных ответов говорят о том, что, по мнению опрошенных, лишь в тридцати семи случаях из ста информация о преступлении, совершенном несовершеннолетним лицом, становится достоянием правоохранительных органов. Таким образом, по мнению опрошенного контингента студентов и учащихся средних образовательных учреждений, уровень естественно-латентной преступности несовершеннолетних лиц в г. Махачкале составляет 63 %. Это значит, что примерно только о каждом третьем-четвертом из десяти совершенных несовершеннолетними лицами преступлений становится известно правоохранительным органам. Остальные же 6–7 преступлений из 10 остаются латентными.

Примерно в это же время (ноябрь 2009 г.) мы провели опрос и среди учащихся 10–11 классов средней школы села Уркарах Дахадаевского района Республики Дагестан. В опросе приняло уча-

стие 73 учащихся. Перед ними был поставлен тот же вопрос, что и перед респондентами опроса, проведенного в г. Махачкале. В результате обобщения полученных данных было установлено, что уровень латентной преступности среди несовершеннолетних лиц здесь составляет 27 %. То есть, по мнению опрошенных лиц, в семидесяти трех случаях из ста правоохранительные органы информируются о совершенных в селе несовершеннолетними лицами преступлениях.

Необходимо обратить внимание на ряд существенных обстоятельств, касающихся проведенных опросов и их результатов. Полученные данные о латентной преступности несовершеннолетних лиц в г. Махачкале и в с. Уркарах – это еще не вся латентность, поскольку вопрос касался лишь преступлений несовершеннолетних лиц, о которых правоохранительные органы проинформированы или не получили соответствующую информацию. Опрос подтвердил наши предположения относительно низкого уровня естественной латентности несовершеннолетней преступности в условиях сельской местности по сравнению с городом (соответственно 27 к 63 %). На наш взгляд, это в первую очередь связано с большей анонимностью и социальной бесконтрольностью жизни людей в условиях города по сравнению с сельскими населенными пунктами. В условиях Дагестана на протяжении веков сложилась довольно действенная система социального контроля за поведением своих соплеменников, которая, хотя и не в первоначальном виде, но в своих основных чертах сохранилась и до наших дней. Эта система контроля в основном действует в сельских поселениях Дагестана и, прежде всего, в аулах, расположенных в горах. В данном случае село Уркарах – типичный тому пример. Оно основано на тухумных (тейповых, родовых), кровно-родственных взаимоотношениях, взаимоподдержке и взаимовыручке жителей этих поселений, что вполне объяснимо с точки зрения исторического их развития, в ходе которого им не раз приходилось с оружием в руках защищать свои поселения от вторжений иноземцев и разбойных нападений соседей. Такая система контроля, как правило, не оставляла возможности скрытно совершать противоправные деяния. Тем более это относится к преступлениям несовершеннолетних лиц, за которыми контроль со стороны родителей и родственников, как правило, повышен и суров. Тем не менее современные демократические преобразования в известной мере пошатнули и патриархальные устои жизни горной сельской общины

Дагестана, что сделало возможным скрытое от правоохранительных органов совершение определенной части преступлений несовершеннолетних лиц. Этим можно объяснить тот факт, что если в Махачкале неизвестные правоохранительным органам преступления несовершеннолетних лиц составляют 63 процента, то в сельском поселении, районном центре Дахадаевского района Республики Дагестана – селе Уркарах, этот же показатель составляет 27 %.

Однако изложенное не означает, что приведенные цифры в полной мере отражают реальное положение дел с латентной преступностью несовершеннолетних лиц в условиях конкретного города и сельской местности Дагестана, где были проведены исследования. Полученные результаты вскрывают один из «пластов» латентной преступности несовершеннолетних лиц (это так называемая незаявленная преступность), поскольку они не отражают состояние незарегистрированной латентности, а также латентности, связанной с нераскрытыми или не полно раскрытыми преступлениями, совершенными несовершеннолетними лицами, т.е. не отражают состояние искусственной латентности. Более того, мы предполагали, и наши предположения были подтверждены результатами последующих исследований, что уровень искусственной латентности в сельской местности Дагестана выше, чем в условиях города. Приведенные цифры состояния латентности преступлений в сельском поселении и в г. Махачкале отражают лишь состояние незаявленной преступности, а не латентной преступности в целом.

В проведенном нами опросе приняли участие 80 сотрудников органов внутренних дел (ОВД), из числа дознавателей, сотрудников оперативных служб, дежурной части, а также работники органов прокуратуры (28 работников). Зная особенности отношения лиц, ответственных за регистрацию преступлений и осуществляющих доследственную проверку поступившего материала, к очевидным и не очевидным преступлениям, мы дифференцировали вопрос, обращенный к респондентам: «Сколько шансов (из 10 возможных) у заявителя, что его обращение в правоохранительные органы получит законный ход: а) по очевидному преступлению, б) по неочевидному преступлению?» Наша гипотеза, основанная на изучении практики регистрации преступлений, состояла в том, что ответственные за это службы и должностные лица, как правило, регистрируют очевидные преступления и проявляют завидную

изобретательность и находчивость в «отфутболивании» материалов по неочевидным преступлениям. Не секрет, что делается это с целью показать мнимое благополучие с положением дел в борьбе с преступностью, ее предупреждения на обслуживаемой соответствующим ГРОВД.

По результатам экспертного опроса, результаты по очевидным преступлениям законный ход получают 8–9 преступлений из десяти. Следовательно, по мнению экспертов, один-два материала по очевидным преступлениям не регистрируются, не получают законного хода развития и, соответственно, остаются латентными. По мнению экспертов – респондентов опроса, по неочевидным преступлениям законный ход получают лишь один-два материала, остальные остаются латентными.

Таким образом, гипотеза о дифференцированном отношении к регистрации преступлений и принятии последующих мер, направленных на их раскрытие, по отношению к очевидным и не очевидным преступлениям в полной мере подтвердилась результатами проведенного исследования. Не меньший интерес представляет выяснение состояния латентности отдельных видов преступлений. С этой целью перед экспертами был поставлен вопрос: «Каков, на ваш взгляд, уровень латентности следующих видов преступлений: умышленное причинение легкого вреда здоровью, кража чужого имущества, грабеж, вымогательство, угон автотранспорта без цели хищения, вандализм?». По мнению респондентов опроса, наибольший уровень латентности среди предложенных им преступлений приходится на причинение легкого вреда здоровью – 82 %. Примерно на одном уровне находится и латентность краж чужого имущества – 79 %. Заметно ниже показатели латентности грабежей и вымогательств – 31 и 22 % соответственно. «Аутсайдером латентности», что, в принципе, нетрудно было предвидеть, среди перечисленных преступлений респонденты посчитали угон автотранспорта без цели хищения – 12 %.

Как было отмечено выше, в феврале 2010 г. среди 270 студентов юридического факультета Дагестанского государственного университета наряду с опросом сотрудников органов внутренних дел был проведен и обзор виктимизации. «Технология» или процедура применения данного метода заключается в том, что определенной группе лиц (в нашем случае – 270 студентов юридического факультета, из них 39 анкет оказались не пригодны для исследования) предлагается от-

ветить на вопрос: оказывались ли они лично или члены их семьи, близкие родственники, друзья потерпевшими от преступлений в течение последних трех лет; обращались ли они по этому поводу в правоохранительные органы, и каковы последствия их обращений? Ответ на первый из поставленных вопросов позволяет выяснить реальное количество виктимов (жертв) преступлений среди респондентов опроса, включая их близких родственников и друзей. Исходя из того, что, как правило, правоохранительные органы по своей инициативе не столь уж часто выявляют (устанавливают) преступления, отрицательный ответ на второй вопрос по существу является свидетельством реального количества латентных преступлений, которые известны потерпевшим лицам, но о которых не осведомлены правоохранительные органы. Эти же преступления, разумеется, не получают должной фиксации, учета в аналах уголовно-правовой статистики.

Таким образом, у 23 респондентов (примерно в каждом десятом случае) были обнаружены утвердительные ответы на поставленный вопрос. В трех случаях одно и то же лицо дважды становилось жертвой преступных посягательств. Наиболее распространенными преступлениями, от которых пострадали респонденты обзора виктимизации (их близкие родственники и друзья), явились кражи чужого имущества – 12 случаев, жертвами грабежей стали 5 респондентов, хулиганства – 4 и телесных повреждений легкой степени – 5. В целом в 231 вопроснике содержались сведения о 26 преступлениях. Из них лишь четверо потерпевших (15 %) сообщили в правоохранительные органы о совершенных в отношении них преступлениях. Остальные под разными предлогами не поставили их в известность об имевших место преступных проявлениях. Респондентам обзора виктимизации также было предложено указать на мотивы несообщения о преступлении в правоохранительные органы. Наиболее часто они ссылались на такие мотивы, как нежелание обременять себя судебной волокитой из-за «пустякового» дела, малозначительность причиненного ущерба, неуверенность в том, что дело получит законное разрешение, желание самому разобраться в конфликте и др.

Доверительные беседы с сотрудниками ОВД и ПДН г. Махачкалы нами были проведены для выяснения положения дел с латентной преступностью среди несовершеннолетних. В ходе этих бесед вы-

яснилось, что более половины преступлений, совершаемых несовершеннолетними, – это кражи чужого имущества. По мнению опрошенных, около 40% случаев краж, совершенных несовершеннолетними, по разным причинам остаются латентными и не учитываются уголовно-правовой статистикой. Основной причиной латентности выступает примирение сторон с возмещением виновным несовершеннолетним лицом, точнее, его родителями, понесенных потерпевшим убытков материального, а порой и морального характера без уведомления об этом правоохранительных органов.

Доверительные беседы со стажерами и практикантами ГРОВД и районных органов прокуратуры г. Махачкалы позволили установить, что многие дела, связанные с преступностью несовершеннолетних лиц, остаются без должного внимания со стороны сотрудников правоохранительных органов. На стадии проверки поступившего материала работники правоохранительных органов прибегают к различным ухищрениям, чтобы попытаться ввести в заблуждение заявителя и не зарегистрировать сообщение о преступлении. В случае же если им это не удалось, т.е. материал зарегистрирован, то далеко не во всех случаях удается обеспечить быстрое, полное и всестороннее его раскрытие, что, в свою очередь, мотивируется наличием в производстве у дознавателя или следователя более важных уголовных дел и/или им некогда заниматься «баловством детей». Такое отношение к расследованию и раскрытию преступлений, совершенных несовершеннолетними лицами, подтверждает и уголовно-правовая статистика. Так, из 30 краж, зарегистрированных Ленинским РОВД г. Махачкалы в 2010 г., работниками ПДН раскрыто 8, что составляет примерно 26%. Остальные дела либо приостановлены в связи с розыском лица, совершившего преступление, либо прекращены по истечении срока давности привлечения к ответственности.

Широкие возможности в плане уяснения состояния латентности отдельных видов (категорий) преступлений и некоторых иных признаков, характеризующих латентную преступность, содержатся в методе контент-анализа материалов прессы. Например, этот метод в своих научных трудах использовали А.А. Амутинов, З.Б. Бахмудов и др. При анализе публикаций о браконьерстве в 60% случаев приводятся сведения о неприменении законных мер воздействия к виновным лицам, а в более 40% указывается на нерешитель-

ность, а порой и прямое попустительство со стороны работников рыбоохраны браконьерам [1, с. 13; 2, с. 12].

Проведенное нами уже в наши дни изучение публикаций на эту тему показало, что существенных сдвигов в повышении эффективности борьбы с браконьерством за последние годы не произошло. Об этом, в частности, убедительно свидетельствуют оценки специалистов, опубликованные в печати. Так, по их мнению, объем браконьерского лова в нашей стране, по самым скромным оценкам, достигает 30 процентов от легального. Ими же установлено, что «побелому» рыбаки в 2007 г. выручили 135,6 миллиарда рублей. Следовательно, доход флибустьеров от незаконного лова рыбы за этот же период составил минимум 45 миллиардов не облагаемых налогами рублей [3, 4]. О том, каковы масштабы посягательств на морские биоресурсы, в частности масштабы крабового браконьерства, можно судить по материалу, опубликованному в «Российской газете». Так, согласно этому материалу, из двухсотмильной российской исключительной экономической зоны в «один только южнокорейский порт Донхе за период с 1 января 2010 г. по 7 февраля 2011 г. было доставлено 5297 тонн краба. При этом было легально добыто и оформлено на вывоз из страны всего 315 тонн краба, то есть меньше шести процентов реально проданного в этом порту количества» [5].

Таким образом, результаты контент-анализа материалов прессы, свидетельствующие об относительно высоком уровне латентности преступлений, совершаемых несовершеннолетними лицами, дают основание утверждать, что данный метод исследования (в сочетании с другими способами и приемами научного познания) может явиться хорошим подспорьем в изучении латентной преступности. Во всяком случае, обобщение публикаций на этот счет в средствах массовой информации позволяет расширить сферу исследования о состоянии латентной преступности, поскольку в них зачастую содержатся сведения о положении дел в этой области в разных регионах Российской Федерации. К тому же применение контент-анализа материалов прессы помогает составить определенное представление о факторах, способствующих латентности преступлений, выявить некоторые их особенности применительно к разным регионам и тем самым учесть эти особенности при проведении предупредительно-профилактических мер, направленных на нейтра-

лизацию и устранение причин латентности преступлений.

Применительно к группе социологических методов исследования латентной преступности (социологические опросы, доверительные беседы, обзор виктимизации населения, контент-анализ материалов прессы, включенное наблюдение и другие) можно сделать вывод, что в совокупности их применение дает возможность установить примерные масштабы латентной преступности в регионе, включая и определение состояния латентности отдельных видов преступлений.

По итогам интервального опроса студентов и аналогичных экспертных оценок, полученных Р.М. Акутаевым, удалось установить, что если в начале 80-х гг. прошлого столетия в Республике Дагестан оставалось латентным чуть более 50 % всех совершаемых преступлений, то в середине 1990-х гг. латентная преступность уже составляла две трети всех совершаемых преступлений [6 с. 16]. Проведенное региональное исследование состояния латентной преступности с использованием вышеперечисленных методов привело нас к выводу, что в настоящее время в Дагестане каждое восьмое-девятое из 10 совершенных преступлений остается латентным. Иными словами, уровень латентной преступности в республике вырос и оценивается в 80–90 %. Следовательно, уголовная статистика республики в среднем отражает лишь 15% всех совершаемых здесь преступлений.

Литература

1. Амутинов А.А. Проблемы естественно-латентной преступности: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Махачкала, 2004.
2. Бахмудов З.Б. Проблемы латентной экологической преступности: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Махачкала, 2006.
3. Козлова Н., Куликов В., Чкаников М. О чем молчит рыба // Рос. газета. 2008. 24 сент.
4. Магомедов А. Прощай, осетр, и прости! // Дагестанская правда. 2011. 15 июля.
5. Чкаников М. Вне икры // Рос. газета. 2011. 10 марта.
6. Акутаев Р.М. Криминологическое исследование латентной преступности: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. СПб., 1999.

Шахаев Юсуп Абдусаламович – старший помощник прокурора Кировского района г. Махачкала.

Shakhaev Yusup Abdusalamovich – the senior assistant of public prosecutor, the Kirovsky region, Makhachkala.

УДК 343.85

© Т.И. Эрхитуева, Э.Ю. Хармаева

Состояние преступности несовершеннолетних в Монголии на современном этапе

В статье говорится о современном состоянии преступности несовершеннолетних в Монголии. Авторы делают попытку проанализировать структуру, состояние и особенности преступности несовершеннолетних в Монголии, а также ответить на вопрос, с чем связано снижение преступности несовершеннолетних за данный период.

Ключевые слова: состояние, структура, динамика преступности несовершеннолетних в Монголии; насильственная преступность; преступления против личности; профилактика; личность преступника.

Т.И. Erkhiteeva, E.Yu. Kharmaeva

The state of juvenile delinquency in Mongolia at present stage

This article describes the current state of juvenile delinquency in Mongolia. The authors make an attempt to analyze the structure, status and characteristics of juvenile delinquency in Mongolia, as well as to answer the question, what has caused the reduction in juvenile delinquency over the period.

Keywords: state, structure, dynamics of juvenile delinquency in Mongolia; violent crimes, crimes against persons, prevention, criminal's personality.

В настоящее время над проблемами преступности несовершеннолетних в Монголии работают такие ученые, как Ж. Амарсанаа, Ц. Амгаланбаяр, Ж. Бямбаа, Р. Ендондэмбэрэл, Н. Жанцан, С. Жанцан, С. Нарангэрэл, С. Томор, Р. Уранбилег, Ю. Цэвээннамжил [1]. Для исследования вопроса о преступности несовершеннолетних в современный период важное методологическое значение имели работы советских и российских исследователей – М.М. Бабаева, Р.А. Базарова, Л.И. Белявой, А.И. Долговой, В.Д. Ермакова, Г.И. Забрянского, В.И. Игнатенко, Г.М. Миньковского, В.А. Плешакова, В.П. Ревина и др.

Анализ работ названных авторов показывает, что на изучение преступности несовершеннолетних распространяются все общие положения криминологии. Вместе с тем имеют место и особенности, проявляющиеся в состоянии и тенденциях развития, причинах и мотивации, в организации борьбы с преступностью несовершеннолетних. Эти особенности, в общем, обуславливаются личностными качествами несовершеннолетних и их социально-правовым статусом. Как известно, понятие преступности несовершеннолетних связано с определенными возрастными границами: 14–17 лет. Однако некоторые явления, влияющие на преступность несовершеннолетних названных групп, имеют место и в среде подростков младшего возраста (10–13 лет), а также лиц молодого возраста (18–21 и 22–25 лет), что важно учитывать при разработке профилактических мер. После вступления в ООН Монголия присоединилась к более 20 конвенциям, связанным с правами чело-

века, и одной из этих конвенций является принятая в 1989 г. Конвенция о правах ребенка. К этой конвенции Монголия присоединилась в 1990 г. и была седьмой присоединившейся страной.

Монголия прилагает большие усилия для полного осуществления Конвенции о правах ребенка, преодолевает большие трудности и препятствия в переходном периоде. Одним из препятствий является возрастание детской преступности. С целью применения в жизни этой конвенции Монголия приняла 7 мая 1996 г. закон «О защите прав детей» [2], в котором указаны права детей, права и обязанности попечителей, государства, общества. В связи с принятием этого закона, в законах «О семье» [3], «О трудовой деятельности» [4], в уголовный кодекс были внесены соответствующие поправки и добавления.

Современная уголовная политика в отношении несовершеннолетних ориентирована на защиту их прав и интересов. В особенную часть УК МР включена самостоятельная глава «Преступления против детей, семьи, общественной нравственности», в которую включено более 10 видов преступлений, таких как вовлечение несовершеннолетних в совершение преступлений (ст. 114), в занятие пьянством, употребление наркотиков, проституцию, бродяжничество, попрошайничество (ст. 115), невыполнение обязанностей по воспитанию (ст. 118), принуждение детей к работе (ст. 121).

Одним из ведущих мотивов международных правовых документов, касающихся несовершеннолетних правонарушителей, является идея гуманизации. Гуманизация как важное направление

уголовной политики Монголии в отношении несовершеннолетних проявляется в уголовном законодательстве через исключение отдельных видов наказаний из установленной законом системы, конкретизацию оснований освобождения от уголовной ответственности и наказания, совершенствование структуры разделов, глав и отдельных статей кодекса, преобразование ряда институтов и уголовно-правовых норм в целях расширения поля благоприятствования по отношению к несовершеннолетним, а также снижение уровня его репрессивности.

Уровень и динамика преступности несовершеннолетних. Изучение статистических данных показывает, что на протяжении 10 лет наблюдается устойчивая тенденция снижения числа преступлений, совершенных несовершеннолетними. Статистическая картина преступлений несовершеннолетних, совершенных в последние 10 лет, отражает тенденцию к снижению при незначительных колебаниях. По сравнению с 2001 г. общее количество преступлений, совершенных несовершеннолетними, сократилось почти в три раза (с 1147 до 455 преступлений соответственно). Любопытные данные мы получаем в сравнении показателей преступности несовершеннолетних с показателями преступности в целом. За такой же период преступность в Монголии также стремится к снижению, но такого резкого сокращения, как у несовершеннолетних, не наблюдается. За прошедшее десятилетие динамика снижения имеет волнообразный характер (например, после значительного снижения в 2005 г., наблюдается резкий скачок в 2007 г., после чего опять следует небольшое снижение).

Более полную характеристику преступности несовершеннолетних дают сведения об удельном весе преступлений несовершеннолетних в общем массиве. Анализ приведенных данных показывает, что удельный вес преступлений несовершеннолетних за приведенный отрезок сократился почти наполовину, а его увеличение отмечается в годы определенного роста числа преступлений. Как показывает статистика, на протяжении длительного времени удельный вес несовершеннолетних в общем числе лиц, совершивших преступления, колеблется в пределах от 4,8 до 2,3%. Говорить о преступности несовершеннолетних в Монголии означает говорить об этой преступности в г. Улан-Баторе, поскольку именно здесь совершается основная часть преступлений. Для монгольской действительности проблема преступности несо-

вершеннолетних в г. Улан-Баторе имеет первостепенное значение. Это объясняется как структурой населения страны, где доля несовершеннолетних более 45,8%, так и структурой населения г. Улан-Батора, где 46,9% – лица в возрасте до 18 лет.

Решение проблемы преступности несовершеннолетних в г. Улан-Баторе по существу есть решение этой проблемы в национальном масштабе, в масштабе Монголии в целом. Это положение вытекает как из соотношения долей в структуре городской и сельской преступности, так и криминологической оценки внутренней структуры преступности в г. Улан-Баторе и в целом по стране. Из приведенных данных видно, что в целом преступность в г. Улан-Баторе имеет также тенденцию к снижению. В 2010 г. в столице Монголии по сравнению с 2007 г. наблюдается снижение на 19,5%. Столь тесная зависимость указывает на определяющую роль преступности несовершеннолетних в общей преступности г. Улан-Батора, т.е. подтверждается предварительно сделанный вывод о том, что проблема преступности в г. Улан-Батор по существу (в основном) сводится к проблеме преступности несовершеннолетних. Установлено, что официальная статистика в силу особенностей самой преступности несовершеннолетних не отражает реального положения дел и значительная часть преступлений этой категории остается вне учета, и если учесть также и то, что ряд деяний несовершеннолетних, формально подпадающих под признаки преступления, не считаются таковыми в силу различных причин (возраст, малозначительность) либо прекращаются по различным основаниям, то проблема детской преступности в г. Улан-Баторе приобретает особое звучание. Она становится показателем состояния и уровня преступности в целом по стране. Наиболее ярко демонстрируют снижение преступности несовершеннолетних показатели, связанные с лицами, привлеченными к уголовной ответственности. Количество установленных несовершеннолетних преступников в 2001 г. составляло 1678, тогда как в 2010 г. всего 907, что меньше почти вдвое.

Структура преступности несовершеннолетних в Монголии в 2010 г. по видам распределяется следующим образом: кражи (ст. 145) – 173 преступления (38,0%), умышленное причинение вреда здоровью (ст. 96–100) – 127 преступлений (27,9%), разбой (ст. 147) – 45 преступлений (9,9%), хулиганство (ст. 181) – 36 преступлений (7,9%), изнасилование (ст. 126) – 21 преступление (4,6%), грабеж (ст. 146) – 13 преступлений (2,9%),

преступления, связанные с нарушением ПДД (ст. 215–225) – 8 преступлений (1,8%), убийство (ст. 91) – 4 преступления (0,9%), мошенничество (ст. 148) – 4 преступления (0,9%), остальные – 2,4%.

Как показывают статистические данные, на долю имущественных преступлений приходится 51,7%, то есть больше половины преступлений. По степени тяжести: преступления небольшой тяжести – 29,9%; преступления средней тяжести – 52,7%; тяжкие преступления – 14,9%; особо тяжкие преступления – 2,4%. Место совершения преступления: в жилом помещении – 31,6%, на улице – 27,0%, в общественном месте – 19,1%, на предприятии – 6,2%, негосударственные организации – 5,0%, на дороге – 1,7%, государственные организации – 0,9%, иные – 0,2%. По дням недели: понедельник – 17,1%, вторник – 15,8%, среда – 16,7%, четверг – 13,2%, пятница – 17,5%, суббота – 10,5%, воскресенье – 9,0%. По часам в сутки: с 06–14 часов – 16,5%; с 14–19 часов – 28,4%; с 19–22 часов – 16,3%; с 22–06 часов – 38,9%.

В 2010 г. за 455 совершенных преступления к уголовной ответственности было привлечено 907 несовершеннолетних, которых можно группировать по следующим признакам: 32 подростка (3,5%) – в нетрезвом состоянии; 151 случай (33,1%) – преступление совершено в группе; 26 подростков (2,8%) – ранее судимые; 35 преступлений (3,8%) – совершено девушками; 456 (50,2%) – школьники; 87 (9,6%) – студенты; 42 (4,6%) – не учатся и не работают; 10 (1,1%) – бродяги; 1 (0,1%) – совершил преступление в условиях изоляции. По возрасту подразделяются по следующим группам: 14–16 лет – 233 подростка (25,7%); 16–18 лет – 674 подростка (74,3%).

Тенденции преступности несовершеннолетних в Монголии имеют схожие и в то же время отличительные особенности от преступности несовершеннолетних в Российской Федерации. Значительная доля преступлений приходится на имущественные (преступления против собственности), что характерно и свойственно для такой категории правонарушителей. 1/3 преступлений совершается несовершеннолетними в группе. Больше половины преступлений данной категории подростков совершаются школьниками. Удельный вес преступлений, совершенный девушками, остается стабильным на протяжении ряда лет и составляет в пределах 3,8–4,2% от общего. В конце 90-х гг. прошлого века и в начале XXI в. в Монголии стали фиксировать среди молодежи преступления, связанные с незаконным

оборотом наркотических средств, и это выглядело опасной тенденцией, в 2010 г. не было зарегистрировано ни одного такого преступления.

В отличие от состояния подростковой преступности в России за последние десять лет в Монголии наблюдается заметное снижение преступлений, совершенных несовершеннолетними, в т.ч. количество установленных и привлеченных к уголовной ответственности несовершеннолетних преступников. В настоящее время в Монголии принято около 60 законов и других нормативных актов, касающихся несовершеннолетних правонарушителей. Вместе с тем ряд положений международных правовых актов нуждается в закреплении и развитии в национальном праве: об обязательности учета условий жизни и воспитания личности несовершеннолетнего при назначении наказания, об обеспечении конфиденциальности, о специальных законах для детей, совершивших преступления, и учреждений для них и др.

Литература

1. Амарсанаа Ж. Хуний эрх, олон улсын ба ундэсний эрх зүйн хуудал. 2000 он. Улаанбаатар хот; *Амгаланбаяр Ц.* Уголовная политика Монголии в отношении несовершеннолетних. – Улан-Батор, 2004; *Жанцан Н.* Предупреждение преступлений и иных правонарушений. – Улан-Батор, 1986; *Жанцан Н.* Криминология. 2004 он. Улаанбаатар хот; *Жанцан С.* Юридическая психология. – Улан-Батор, 2001; *Жанцан С.* Хууль зүйн сэтгэл судлал. 2001 он. Улаанбаатар хот; *Жанцан К., Тажебакед Т.* Криминология. – Улан-Батор, 1986.
2. Закон Монгольской Республики «О защите прав детей», принят Великим государственным хуралом 7 мая 1996 г. // Сб. законов Монгольской Республики. – Улан-Батор, 2002.
3. О семье: закон Монгольской Республики // Торийн мэдээлэл. 1999. № 30.
4. О трудовой деятельности: закон // Торийн мэдээлэл. 1999. № 25.

Эхиртуева Татьяна Ильинична – канд. юр. наук, доцент кафедры уголовного права и криминологии юридического факультета Бурятского госуниверситета, тел. 212327.

Хармаева Эржена Юрьевна – магистрант МГУПС(МИИТ), с.т. 8905762662, e-mail: ergena.kh@mail.ru

Erkhituева Tatyana Ilyinichna – candidate of law sciences, associate professor, department of criminal law and criminology, faculty of law, Buryat State University, tel. 212327.

Kharmayeva Erzhenya Yurevna – graduate student, MGUPS, tel.8905762662.

Некоторые проблемы нормативного регулирования и практики проведения предварительного слушания по основанию, связанному с решением вопроса об исключении доказательств по делу

В статье излагаются результаты изучения проблемных вопросов, связанных с применением норм уголовно-процессуального закона о порядке проведения предварительного слушания. Автором статьи проанализированы особенности рассмотрения судами уголовных дел в стадии предварительного слушания по основанию, связанному с решением вопроса об исключении доказательств по делу.

Ключевые слова: допустимость доказательств, уголовный процесс, доказательство, оценка, применение норм уголовно-процессуального закона, предварительное слушание

L.D. Ibragimova

Some problems of standard regulation and practice of carrying out the preliminary hearing on the basis connected with the decision of exception the proofs on a case

The article presents the results of studying controversial issues related to application of norms of criminal procedure law on the order of conducting preliminary hearing. The author of the article has analyzed the peculiarities of consideration the criminal cases by courts at the stage of preliminary hearing concerned the decision of exception the proofs on the case.

Keywords: admissibility of evidences, criminal procedure, evidence, evaluation, application of norms of criminal procedure law, preliminary hearing

Своевременному выявлению и исключению из процесса доказывания недопустимых доказательств по уголовным делам законодателем придается огромное значение. Именно поэтому правило об исключении недопустимых доказательств действует на всех стадиях процесса. Согласно ч. 4 ст. 88 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) суд вправе признать доказательство недопустимым по ходатайству сторон или по собственной инициативе в порядке, установленном ст. 234 и 235 УПК РФ, то есть в ходе предварительного слушания. Проверка того, допустимы ли доказательства для исследования в рамках судебного следствия или подлежат исключению, является одной из основных задач предварительного слушания [1].

В юридической литературе ставится под сомнение факт необходимости рассмотрения ходатайств об исключении доказательств на данном этапе, так как судьи-профессионалы в ходе судебного заседания способны лучше, чем стороны, произвести надлежащую оценку допустимости доказательств, без излишне сложных процедур, с наименьшей затратой времени и сил [2].

Сомнения в целесообразности разрешения вопросов о допустимости доказательств в ходе предварительного слушания высказывает и О. Ю. Гурова. Так как стороны, по ее мнению, имеют право неоднократно возвращаться к вопросу допустимости доказательств, то рассмотрение таких

ходатайств в стадии подготовки дела к судебному разбирательству не представляется эффективным средством, гарантирующим защиту прав обвиняемого, а проведение дополнительного судебного заседания лишь увеличивает сроки рассмотрения дела судом [3].

Существует и противоположное по отношению к вышеизложенным мнение С. В. Марасановой, которая полагает, что «по смыслу закона основной груз по рассмотрению ходатайств о недопустимости доказательств должен ложиться на предварительное слушание» [4]. Она предлагает для этого законодательно закрепить положение о том, что после поступления дела в суд ходатайства об исключении из числа допустимых доказательств могут обсуждаться только на предварительном слушании (кроме случаев, когда обстоятельство, по которому можно ставить вопрос об исключении доказательства из числа допустимых, не возникло впервые в стадии судебного следствия). Что по данному поводу думает правоприменитель? Проведенный нами опрос судей из различных регионов РФ также выявил существующее негативное отношение практических работников к рассмотрению вопроса о допустимости доказательств на предварительном слушании. Так, 70 % опрошенных указали, что рассмотрение ходатайств об исключении недопустимых доказательств не имеет значения для качественной подготовки дела к судебному разбирательству, в то

же время 30% уверены в обратном. Возможности судебного разбирательства в плане исследования доказательств больше, чем возможности предварительного слушания. По мере исследования конкретных доказательств в ходе судебного следствия возможна проверка не только их допустимости, но также относимости и достоверности. В ходе же предварительного слушания производится лишь проверка допустимости того или иного доказательства.

Однако на этапе подготовки к судебному заседанию основная цель рассмотрения ходатайства о признании доказательства недопустимым состоит в том, чтобы не допустить исследования в ходе судебного следствия доказательств, добытых с нарушением требований УПК РФ, и использования их в процессе доказывания, что является гарантией поступления в уголовный процесс доброкачественных доказательств. Вместе с тем это способствует освобождению суда от рассмотрения вопросов о допустимости доказательств в ходе основного слушания дела, что могло бы «серьезно осложнить процедуру рассмотрения дела, особенно с участием присяжных заседателей» [5].

Система правил о допустимости доказательств находится в тесной взаимосвязи с элементами процесса доказывания, поэтому она включает в себя: 1) правила, определяющие допустимость доказательств (правила собирания доказательств); 2) правила проверки и оценки допустимости доказательств; 3) правила, определяющие порядок применения санкции, и правила, устанавливающие последствия ее применения [6]. Недопустимыми являются доказательства, полученные с существенным нарушением уголовно-процессуального закона. Допущенные нарушения при производстве следственных действий должны оцениваться с учетом их характера и тяжести, а также влияния на достоверность полученных сведений. Только лишь существенные нарушения уголовно-процессуального закона должны влечь за собой такое серьезное правовое последствие, каковым является признание доказательств недопустимым. Иной подход к данному вопросу был бы формалистским и приводил к утрате доказательственной информации по уголовному делу [7].

Интересной представляется точка зрения Ю.А. Кожевниковой, которая считает, что основанием для исключения доказательства из разбирательства уголовного дела может быть только признание его недопустимым; доказательства при-

знаются недопустимыми при нарушении правил их собирания либо по другим основаниям, прямо указанным в законе.

Основаниями для признания доказательств недопустимыми на практике являются не только нарушения закона при их собирании, но и другие дефекты формы доказательства, такие как: 1) неизвестность происхождения (источника) сведений; 2) получение доказательства на основании другого доказательства, собранного с нарушениями закона; 3) возможность создания несправедливого предубеждения присяжных в отношении подсудимого; поскольку допустимость определяется соблюдением правил, прямо указанных в законе, необходимо закрепить приведенные основания для исключения доказательств в УПК. Необходимо включить в УПК критерии существенности нарушений закона, допущенных при собирании доказательств; при этом следует различать существенные нарушения, влекущие исключение доказательств, и существенные нарушения, влекущие отмену приговора (ст. 381 УПК). Существенность нарушения закона при собирании доказательств выражается в его влиянии на достоверность полученных сведений либо на соблюдение гарантированных уголовно-процессуальным законом прав и интересов участников судопроизводства» [8]. Если суд принял решение об исключении доказательства, то данное доказательство теряет юридическую силу и не может быть положено в основу приговора или иного судебного решения, а также не подлежит проверке в ходе судебного разбирательства. Исключенное доказательство никак не обсуждается в судебном разбирательстве, потому что не имеет юридического значения. Оно не исследуется, о нем не сообщается участникам процесса; такое доказательство ни при каких обстоятельствах и ни в каком контексте не может быть упомянуто в итоговых уголовно-процессуальных актах (приговоре, определении, постановлении), хотя физически письменные материалы, в которых содержатся отвергнутые сведения, остаются в деле, отражая его полную биографию. Не устраняется физически из дела и исключенное вещественное доказательство.

Вопрос о допустимости исключенного доказательства может быть поднят снова заинтересованной стороной в судебном разбирательстве дела по существу. Для этого нужны вновь возникшие обстоятельства, иначе вопрос о допустимости спорного доказательства грозит превратиться в бесконечный, без нужды запутывающий дело,

затрудняющий восприятие процесса участниками и публикой [9]. Спрашивается, как должен поступить суд, если в процессе рассмотрения ходатайства об исключении конкретного доказательства возникают вопросы о признании недопустимыми и других доказательств, о которых не заявляли стороны? Данная ситуация образуется, когда доказательство было получено на основе информации, содержащейся в доказательстве, признанном недопустимым. Например, суд признал протокол допроса подозреваемого недопустимым доказательством в связи с нарушением права на защиту. На основании данного допроса была проведена выемка у свидетеля оружия, которое в соответствии с проведенной впоследствии экспертизой оказалось орудием преступления.

Должны ли протокол выемки и заключение эксперта автоматически признаваться недопустимыми доказательствами, либо судья должен рассмотреть вопрос об их признании недопустимыми доказательствами по собственной инициативе или инициативе сторон, либо не рассматривать на предварительном слушании данный вопрос? Ответ на этот вопрос можно найти у Ю.А. Кожевниковой, которая отмечает: «Поскольку оценка доказательств с точки зрения их допустимости является обязанностью, а не правом дознавателя, следователя, прокурора, суда, выявленные факты существенных нарушений закона при собирании доказательств должны влечь их исключение из разбирательства дела независимо от наличия соответствующих ходатайств сторон» [10]. Думается, когда доказательство признано недопустимым в ходе предварительного слушания, судья по своей инициативе, если не заявлены ходатайства сторон, должен рассмотреть вопрос и о возможной допустимости доказательств, полученных на основе информации, содержащейся в недопустимом доказательстве, и вынести соответствующее решение по каждому из исследованных доказательств.

На предварительном слушании также рассматривается вопрос о приобщении к уголовному делу новых доказательств. Данный вопрос касается, прежде всего, стороны защиты, потому что сторона обвинения имеет полную возможность собрать необходимые доказательства в ходе предварительного расследования, используя для этого весь арсенал следственных действий и мер процессуального принуждения. Поэтому законом установлено общее правило, согласно которому ходатайство стороны защиты на предваритель-

ном судебном слушании по уголовному делу об истребовании дополнительных доказательств или предметов подлежит удовлетворению, если данные доказательства и предметы имеют значение для дела (ч. 7 ст. 234 УПК РФ).

Следует отметить, что при принятии УПК РФ несколько некорректно были урегулированы вопросы, связанные с рассмотрением ходатайств о приобщении доказательств, что вызывало ряд сложностей при применении данной процедуры на практике. В частности, в соответствии с ч. 6 ст. 234 УПК РФ ходатайство стороны защиты о вызове свидетеля для установления алиби подсудимого подлежало удовлетворению лишь в случае, если оно заявлялось в ходе предварительного расследования и было отклонено дознавателем, следователем или прокурором. Данное ходатайство могло быть удовлетворено также в случае, если о наличии такого свидетеля становилось известно после окончания предварительного расследования. Постановлением Конституционного суда РФ (КС РФ) № 13-П ч. 6 ст. 234 УПК РФ была признана несоответствующей Конституции РФ в той мере, в какой содержащейся в ней нормой исключается возможность удовлетворения судом ходатайства стороны защиты о вызове свидетеля для установления алиби подсудимого, если оно не заявлялось в ходе предварительного расследования и не было отклонено дознавателем, следователем, прокурором. В пункте 4 постановления указано, что данная норма ограничивает обвиняемого в возможности отстаивать в ходе судебного разбирательства свою позицию по уголовному делу, что нарушает его конституционное право на защиту своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом, в том числе и в суде. Федеральным законом 72-ФЗ ч. 6 ст. 234 УПК РФ была признана утратившей силу [11].

В уголовном деле, поступившем к судье для рассмотрения, находятся материалы, имеющие ориентирующее значение, не являющиеся доказательствами по уголовному делу, и материалы, которые выступают в качестве доказательств. Судья изучает всю информацию, содержащуюся в уголовном деле, у него складывается убеждение на основе ориентирующих материалов и доказательств, при этом определить, что основано на доказательствах, а что на ориентирующей информации, он не сможет. Для постановления объективного решения он должен провести процесс доказывания таким образом, чтобы у него не возникло сомнений при принятии решения, чтобы

последнее было постановлено на основе полученных и имеющихся в деле доказательств.

В целом о возможности участия суда в собирании, проверке и оценке доказательств в юридической литературе высказаны различные суждения [12]. Так, Т.В. Моисеева считает, что «объективное исследование судом материалов уголовного дела возможно лишь при наделении его правом проверять доказательства, имеющиеся в материалах дела, поскольку он несет ответственность за достижение целей правосудия, в связи с чем должен вмешиваться в процесс рассмотрения уголовного дела, когда этого требуют интересы правосудия. Позиция стороннего наблюдателя для суда не гарантирует защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения и осуждения» [13].

Противоположную позицию занимает А.А. Плашевская, которая отмечает, что «в уголовном судопроизводстве, основанном на принципе состязательности, деятельность суда в рамках собирания доказательств (именно при собирании в собственном смысле слова, то есть для получения новых доказательств) должна быть ограничена следующими основными направлениями: во-первых, опосредованным собиранием доказательств, осуществляемым путем разрешения ходатайств сторон, направленных на получение нового доказательственного материала; во-вторых, процессуальным воздействием суда на стороны с целью побудить последних собрать недостающий доказательственный материал; в-третьих, созданием судом организационно-процессуальных условий и оказанием процессуальной помощи сторонам для того, чтобы обеспечить реальные условия реализации их права на состязание с помощью собранных доказательств; в-четвертых, собиранием судом доказательств непосредственными способами, но исключительно в целях проверки доказательств, имеющихся в деле. Идея ограничения процессуальной активности суда в деятельности по собиранию новых доказательств ни в коей мере не должна распространяться на процессуальную деятельность по проверке и оценке доказательств. На этих этапах процесса доказывания суд был и должен оставаться процессуально активной фигурой, иначе он будет подвергнут опасности попасть в процессуальную зависимость от деятельности сторон» [14]. Аналогичную позицию высказывают А.В. Пилюк и Н.С. Соколовская, А.П. Гуськова и Н.Г. Муратова [15].

Приемлемой и обоснованной представляется вторая точка зрения, поскольку суть состязательности в судопроизводстве сводится к предоставлению возможности каждой стороне доказывать основания своих требований. Благодаря активности сторон и заявленным ими ходатайствам суд проверяет относимость, допустимость и достоверность представленных сторонами доказательств и оценивает их значимость для правильного разрешения дела по существу.

Литература

1. Быков В.М., Ситникова Г.Ю. Основания и процессуальный порядок признания доказательств недопустимыми по УПК РФ // Правоведение. – 2004. – №5. – С. 119.
2. Некрасов С. В. Юридическая сила доказательств в уголовном судопроизводстве. – М.: Экзамен, 2004. – С. 29.
3. Гурова О.Ю. Теоретические и практические проблемы назначения судебного заседания по уголовным делам: дис. ... канд. юр. наук. – М., 2005.
4. Марасанова С.В. Организационные и процессуальные проблемы деятельности суда присяжных // Черные дыры в российском законодательстве. – 2002. – №4. – С.390.
5. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации в редакции Федерального закона от 29 мая 2002 г. / под общ. и науч. ред. А.Я. Сухарева. – М.: НОРМА-ИНФРА, 2002. – С. 440.
6. Кожевникова Ю.А. Исключение недопустимых доказательств из разбирательства уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Воронеж, 2005. – С. 7.
7. Калинин Л.Д. Повторное производство по уголовному делу // 50 лет кафедре уголовного процесса. – УрГЮА: мат-лы междунар. науч.-практ. конф. – Екатеринбург, 2005. – С.386.
8. Кожевникова Ю.А. Указ. соч. – С.9.
9. Безлепкин Б.Т. Уголовный процесс России: учеб. пособие. – М.: Проспект, 2004. – С.316.
10. Кожевникова Ю.А. Указ. соч. С.10.
11. О признании утратившей силу ч. 6 ст. 234 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Федеральный закон № 72-ФЗ от 3 июня 2006 г. // Собрание законодательства РФ. – 05.06.2006. – № 23. – Ст. 2379.
12. Халдеев Л.С. Судья в уголовном процессе. – М.: Юрайт, 2000. – С. 84–86; Моисеева Т.В. Объективность и беспристрастность суда первой инстанции: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – М., 2004. – С. 14–15; Багаутдинов Ф., Васин А. Уголовное преследование и право-защитная функция суда // Рос. юстиция. – 2000. № 8. – С. 27–28; Башур А.А. Способы собирания судом доказательств по УПК РФ // Вестник Томск. ун-та. Сер. Экономика. Юридические науки. Прил. № 4. – Томск: Февраль, 2003. – С. 47–48.

13. Моисеева Т.В. Объективность и беспристрастность суда первой инстанции: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – М., 2004. – С.10.

14. Плашевская А.А. Собираение судом доказательств при рассмотрении дела по первой инстанции в уголовном процессе России: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Томск, 2006. – С. 8.

15. Пилюк А.В. Роль суда в собирании доказательств по уголовному делу на стадии предварительного расследования и при рассмотрении дела в суде первой инстанции: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Томск, 2004. – С. 10; Соколовская Н.С. Реализация судом функции

разрешения дела // Вестник Томск. ун-та.– № 4. – Томск, 2003. – С. 77–78; Гуськова А.П., Муратова Н.Г. Судебное право: история и современность судебной власти в сфере уголовного судопроизводства. – М.: Юрист, 2005. – С. 115.

Ибрагимова Лидия Дмитриевна – доцент Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления.

Ibragimova Lidiya Dmitrievna – associate professor, East-Siberian State University of Technologies and Management.

УДК 343.98

© К.С. Латыпова

Механизм дорожно-транспортных преступлений, связанных с наездами на пешеходов

Статья посвящена вопросам, касающимся механизма дорожно-транспортных преступлений, связанных с наездами на пешеходов, как основного элемента криминалистической характеристики. В статье рассматриваются стадии механизма дорожно-транспортных преступлений, связанных с наездами на пешеходов, классификация следов и признаков наезда после дорожно-транспортного происшествия. Также автор выделяет самостоятельную стадию дорожно-транспортных преступлений, связанных с наездами на пешеходов.

Ключевые слова: криминалистическая характеристика преступлений, механизм дорожно-транспортных преступлений, стадии механизма, признаки и следы наезда от дорожно-транспортных преступлений.

K.S. Latypova

Mechanism of road traffic and transport crimes related to pedestrian crashes

The article is devoted to the issues concerning the mechanism of road traffic and transport crimes related to pedestrian crashes as a basic element of the criminal characteristics. The points under consideration in the article refer to stages of the mechanism of road traffic and transport crimes related to pedestrian crashes, classifications of common features of pedestrian crashes and marks left after a car accident. In conclusion, the author points out one more stage of road traffic and transport crimes related to pedestrian crashes.

Keywords: criminal characteristics of crimes, mechanism of road traffic and transport crimes, stages of mechanism, common features of pedestrian crashes and marks left after the occurrence of road traffic and transport crimes.

Структура криминалистической характеристики дорожно-транспортных преступлений долгое время является предметом научных дискуссий. Ученые высказывали различные мнения относительно того, какие элементы составляют такую структуру. На наш взгляд, приемлемой является научная позиция А.Г. Кольчурина, который в числе элементов, раскрываемых в криминалистической характеристике дорожно-транспортных преступлений, выделяет механизм совершения преступления [9, с. 17].

При расследовании дорожно-транспортных преступлений, связанных с наездами на пешеходов, в отличие от аналогичных характеристик некоторых видов умышленных преступлений, выяснить криминалистически значимые обстоятельства дорожно-транспортного преступления помогает знание его механизма. Необходимо различать

понятия механизма дорожно-транспортного происшествия и механизма дорожно-транспортного преступления, так как эти понятия не тождественны. Мы склонны согласиться с мнением С.Е. Ковалева, который различает эти два понятия. По его мнению, механизм происшествия – это определенные стадии самого события, а механизм преступления – это более широкое понятие, которое включает в себя механизм происшествия, а вместе эти понятия он включает в структуру криминалистической характеристики преступления [10, с. 61].

Механизм дорожно-транспортного преступления, предполагающий наезд на пешехода, имеет три стадии: сближение транспортного средства и пешехода, взаимодействие транспортного средства с пешеходом и отбрасывание тела пешехо-

да после удара. Р.Г. Зорин определяет механизм дорожно-транспортного преступления как динамическую сторону события, характеризующуюся взаимодействием участвующих в нем элементов, взаимосвязь причин и условий, влияющих на возникновение, развитие и завершение преступления [7, с. 13]. По мнению Э.Г. Хачатряна, механизм дорожно-транспортного преступления определяется как совокупность промежуточных процессов, которые, взаимодействуя между собой, формируют процесс развития дорожно-транспортного преступления и определяют его последствия [12, с. 8]. Данное определение механизма дорожно-транспортного преступления в большей степени относится к технической стороне. Между тем этот механизм относится к криминальным событиям и используется в методике экспертного исследования указанного вида преступления. По нашему мнению, наиболее удачное определение механизма дорожно-транспортного преступления дано В.В. Абрамочкиным. Ученый считает, что «механизм дорожно-транспортного преступления можно представить как систему временных, динамических и иных связей отдельных этапов, обстоятельств и факторов, формирующих следы на взаимодействующих объектах на всех стадиях развития, и обусловленных видом дорожно-транспортного преступления» [1, с. 43].

Требуется особого подхода исследование механизма дорожно-транспортных преступлений, связанных с наездами на пешеходов. По мнению В.А. Федорова, под наездом на пешехода понимается происшествие, при котором транспортное средство наехало на человека или он сам натолкнулся на движущееся транспортное средство. К этому виду относятся также происшествия, при которых пешеходы пострадали от перевозимого транспортным средством груза или предметов (доски, бревна, кирпичи и т.д.) [3, с. 15]. Наезд на пешехода может происходить при выходе пешехода из-за передней части другого транспортного средства, при переходе дороги в неустановленном месте или перед близко идущим транспортным средством, при неожиданном выходе пешехода на проезжую часть из-за объекта, расположенного вблизи дороги, из-за остановившегося транспортного средства и т.д.

Рассматривая вопросы механизма дорожно-транспортного происшествия, М.И. Залиховский считает, что главным для исследователя является возможность изучения события дорожно-транспортного происшествия как единого целого,

системы, состоящей из взаимосвязанных элементов, и с учетом решаемых задач, выделение некоторой подсистемы с целью ее более глубокого изучения [8, 23]. Несомненно, «механизм каждого дорожно-транспортного преступления имеет свои особенности, индивидуальности. Как невообразимо столкновение одних и тех же транспортных средств, так исключительно и абсолютно тождественное повторение дорожно-транспортного преступления в целом. Каждый раз другие – водители, транспортные средства, дорожные условия, последствия и т.п.» [6, с. 24]. При наезде на пешехода приходится учитывать ряд особенностей, проявляющихся при классификации наездов и постановке задач расследования преступления.

В механизме дорожно-транспортного преступления разными авторами выделяется разное количество стадий. Представляется возможным выделить три стадии механизма дорожно-транспортного преступления, связанного с наездом на пешехода. 1. Начальная стадия события – сближение транспортного средства и пешехода. Эта стадия начинается с момента, когда водитель имел возможность обнаружить пешехода и предвидеть, что тот может оказаться на полосе движения транспортного средства к моменту сближения с ним, и заканчивается моментом контакта транспортного средства с телом пешехода. На данной стадии участники дорожного движения должны немедленно принять все имеющиеся в их распоряжении меры для предотвращения дорожно-транспортного происшествия и снижения тяжести его последствий. Непринятие этих мер или их недостаточная эффективность приводят в процессе сближения транспортных средств и пешеходов к переходу от опасной ситуации в аварийную. Когда участники движения не располагают технической возможностью предотвращения дорожно-транспортного происшествия, оно становится неизбежным. 2. Кульминационная стадия – взаимодействие транспортного средства с пешеходом. На данной стадии происходит контактирование частей транспортного средства с телом пешехода при ударе. Возникающие на этой стадии телесные повреждения зависят от взаимного расположения транспортного средства и пешехода и их скорости при ударе. 3. Финальная стадия – отбрасывание тела пешехода после удара. Процесс отбрасывания тела начинается с момента окончания контактирования тела пешехода с транспортным средством и заканчивается в момент прекращения движения тела пешехода. На этой стадии ме-

ханизм наезда зависит от направления и скорости отбрасывания тела на расстояние, на которое тело переместилось по инерции, а также от характера этого перемещения.

По нашему мнению, к дорожно-транспортным преступлениям, связанным с наездами на пешеходов, необходимо отнести еще одну стадию механизма – послеаварийную (заключительную). Такое мнение уже ранее высказывалось некоторыми авторами: В.Н. Герасимовым, А. Г. Алексеевым [2, с. 23] и др., но по отношению ко всем дорожно-транспортным происшествиям и преступлениям. Данная стадия направлена на установление действий участников дорожно-транспортных преступлений после аварии. В отличие от финальной стадии она заключается в принятии мер водителем к облегчению последствий аварии (оказание первой медицинской помощи пострадавшему пешеходу, вызов скорой помощи, госпитализация пешехода самим водителем в случае отдаленного расположения места происшествия и др.). Выделение этой стадии обусловлено тем, что действия водителя после аварии на данной стадии включаются в предмет доказывания и должны быть исследованы следователем всесторонне.

Четвертая стадия механизма дорожно-транспортного преступления, связанного с наездами на пешехода, полностью зависит от дальнейших действий водителя по организации и обеспечению безопасности пешехода. Однако водители не знают, как себя вести в той или иной экстренной ситуации, у них нет определенной схемы поведения после дорожно-транспортного происшествия. Такое обстоятельство требует принятия инструкции для водителей по дальнейшим их действиям после совершения дорожного происшествия.

Инструкция должна отражать основные обязанности водителя, которые он должен выполнять по отношению к пешеходу, потому что именно он поставил его в такое опасное для жизни и здоровья состояние: обеспечить ограждения места наезда на пешехода от других транспортных средств до приезда сотрудников ГИБДД с целью предотвращения повторного наезда или переезда пострадавшего пешехода; если пешеход находится в тяжелом состоянии, не давать возможность ему передвигаться по проезжей части до прибытия скорой помощи. Потому что пешеход зачастую не осознает характер и степень травм, нанесенных ему в результате наезда транспортным средством; вызвать скорую медицинскую помощь, а при не-

обходимости сотрудников ГИБДД и до их прибытия оказать пострадавшего первую медицинскую помощь; при необходимости самостоятельно госпитализировать пострадавшего в ближайшее медицинское учреждение в случае отдаленного расположения места происшествия.

Послеаварийная стадия механизма дорожно-транспортного преступления, связанного с наездом на пешехода, не всегда имеет место быть. Это обусловлено тем, что в большинстве случаев водитель скрывается с места дорожно-транспортного происшествия, чтобы избежать в дальнейшем уголовной ответственности, оставляя пешехода на проезжей части в беспомощном состоянии. Водитель не задумывается о том, что, оказав первую помощь пострадавшему, он мог бы избежать более сурового наказания. Поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 264 УК РФ [11] лицо, нарушившее правила дорожного движения или эксплуатацию транспортного средства, повлекшее по неосторожности причинения тяжкого вреда здоровью человека, наказывается лишением свободы до двух лет. А в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 264 при тех же обстоятельствах, но повлекших по неосторожности смерть потерпевшего, максимальное наказание составляет до пяти лет лишения свободы. Что свидетельствует о том, что в случае своевременного оказания водителем помощи пострадавшему пешеходу могут не наступить более тяжкие последствия и лицу будет назначено более мягкое наказание. Изучив механизм взаимодействия транспортного средства с пешеходом, можно определить: взаиморасположение пострадавшего и транспортного средства при наезде; перемещение тела по отношению к транспортному средству в процессе контакта; направление отбрасывания; силу основного удара [5, с. 32]. Прежде всего, требуется установить обстоятельства происшествия на первой стадии, поскольку они непосредственно связаны с действиями участников дорожно-транспортного преступления. Обстоятельства происшествия на второй, третьей, четвертой стадиях лишь позволяют установить или уточнить обстоятельства последней стадии. Изучение обстоятельств происшествия начинаются с момента, когда водителю следовало оценить складывающуюся дорожную обстановку как требующую немедленного принятия мер для предотвращения дорожно-транспортного преступления [4, с. 95]. Таким образом, можно сделать вывод о том, что знание механизма дорожно-транспортного преступления, связанного с наез-

дами на пешеходов, позволяет определить круг криминалистически значимых признаков, которые, в свою очередь, способствуют установлению объективной истины по конкретному уголовному делу.

Литература

1. Абрамочкин В.В. Расследование дорожно-транспортных преступлений: учеб. пособие. – М.: Щит-М, 2010.
2. Алексеев А.Г. Методика расследования дорожно-транспортных преступлений, совершенных в условиях неочевидности: дис. ... канд. юр. наук. – Саратов, 2001.
3. Гаврилов Б.Я., Федоров В.А. Расследование дорожно-транспортных происшествий. – М.: Экзамен, 2003.
4. Домке Э.Р. Расследование и экспертиза дорожно-транспортных происшествий. – М.: Академия, 2009.
5. Евтюков С.А., Васильев Я.В. Дорожно-транспортные происшествия: расследование, реконструкция, экспертиза. – СПб.: ДНК, 2008.
6. Жулев В.И. Водитель и безопасность дорожного движения. – М., 1984.
7. Зорин Р.Г. Защита по уголовным делам о дорожно-транспортных происшествиях. – Минск, 2000.

8. Залиховский М.И. Экспертная реконструкция механизма ДТП по его следам: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М.: ВНИИСЭ, 1992.

9. Кольчурин А.Г. Особенности расследования дорожно-транспортных преступлений, совершаемых в сельской местности: дис. ... канд. юр. наук. – Красноярск, 2004.

10. Ковалев С.Е. Вопросы юридической техники в методике расследования дорожно-транспортных происшествий // Проблемы юридической техники. Н. Новгород, 2000.

11. Уголовный кодекс Российской Федерации: текст изм. и доп. на 10 июля 2010 г. – М.: Эксмо, 2010. – 160 с.

12. Хачатрян Э.Г. Применение специальных знаний при анализе и установлении причинно-следственных связей механизма ДТП // Российский следователь. – №2.

Латыпова Кристина Сергеевна – аспирант кафедры уголовного права и процесса юридического факультета БГУ. Тел. 89503958452. E-mail: krista.100@mail.ru

Latypova Kristina Sergeevna – postgraduate student, department of criminal law and process, faculty of law, Buryat State University. Tel. 89503958452. E-mail: krista.100@mail.ru

УДК 343.98 П 58

© **Е.И. Попова**

Реализация тактической операции «Использование норм об особом порядке в рамках предварительного расследования» по уголовным делам о хищениях

В статье рассматривается возможность использования отдельных положений особого порядка, предусмотренного главой 40 УПК РФ, с целью преодоления противодействия уголовному преследованию со стороны защиты.

Ключевые слова: *особый порядок судебного разбирательства, оптимизация досудебного производства, тактическая операция, следователь, компромисс.*

E.I. Popova

Realization of tactical operation «The use of regulations on special order within the preliminary investigation» in criminal cases of theft

The article considers the possibility of using some provisions of a special procedure prescribed by Chapter 40 of the Criminal Code of the RF, in order to overcome the defense opposition to prosecution.

Keywords: *special order of trial, optimization of pre-trial proceedings, tactical operation, investigator, compromise.*

По данным МВД РФ, в России ежегодно регистрируется в среднем около 3 миллионов преступлений (в 2008 г. 3 209,9 тыс., в 2009 г. 2 994,8 тыс., в 2010 г. 2 628,8 тыс.). При этом более половины зарегистрированных посягательств приходится на хищения чужого имущества (в 2008 г.

1 880 тыс. или 59% от всех зарегистрированных преступлений, в 2009 г. 1 688,5 тыс. или 56%, в 2010 г. 1 509 тыс. или 57%) [7]. Таким образом, остро стоит вопрос о необходимости оптимизации расследования преступлений, совершаемых в форме хищения.

Расследование любого преступления требует больших материальных, временных и прочих затрат. При этом в большинстве случаев, следователь¹, особенно на первоначальном этапе расследования, сталкивается с активным противодействием со стороны защиты. В результате предварительное расследование проходит в атмосфере конфликта между следователем и подозреваемым, обвиняемым, его защитником. В ходе анкетирования следователей (n – 214) респонденты отметили противодействие при расследовании уголовных дел о хищениях примерно в 65% случаев. При этом противодействие со стороны защиты с момента возбуждения дела и до окончания предварительного расследования, как правило, меняется. Свыше 50% всех уголовных дел о хищениях рассматривается в особом порядке принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением, в соответствии с положениями гл. 40 раздела X УПК РФ² (в 2008 г. 268,5 тыс., или 50% от всех уголовных дел, рассмотренных судом в порядке главы 40 УПК РФ, в 2009 г. 292,4 тыс., или 50,3%, в 2010 г. 553 тыс., или 53,8%) [6]. В свою очередь, 84% респондентов из числа адвокатов-защитников отметили, что до 90% обвиняемых приняло решение о согласии с обвинением только к моменту выполнения требований ст. 217–218 УПК РФ, что указывает на прекращение противодействия, достижение некоего компромисса со стороной обвинения.

Зная методику расследования различных видов хищений чужого имущества, квалификацию преступлений и постоянно оценивая судебную перспективу по делу [2, с. 38–42], следователь может с высокой долей вероятности прогнозировать, что лицо, подвергающееся уголовному преследованию, по окончании предварительного расследования будет иметь право ходатайствовать об особом порядке. С учетом этого следователь, с точки зрения применения криминалистических приемов и средств, на вполне законных основаниях может использовать преимущества, которые предоставляет обвиняемому особый порядок.

Обозначенные преимущества можно классифицировать на прямо указанные в законе (обязательное участие защитника в уголовном судопроизводстве; снижение максимального срока

или размера наиболее строгого вида наказания на 1/3; освобождение от уплаты процессуальных издержек) и производные (тактические) преимущества, обусловленные особенностями реализации особого порядка на практике. К последним относятся: уголовное дело рассматривается судом в наиболее короткий срок; свидетели в судебное заседание не вызываются; государственный обвинитель, излагая суду свои предложения о применении уголовного закона и назначении наказания, может указать на тот факт, что подсудимый сотрудничал со следствием; высокая вероятность назначения альтернативного (более мягкого по сравнению с лишением свободы) вида наказания; в случае осуждения к лишению свободы более высокая вероятность уменьшения его срока (при рецидиве преступлений, при их совокупности и при неоконченном преступлении, а также при наличии смягчающих обстоятельств, предусмотренных п. «и» и «к» ст. 61 УК РФ) в сравнении с тем, который вправе назначить суд в общем порядке судебного разбирательства.

На основе изложенного возможен и допустим некий компромисс, который предполагает оптимальные условия как для стороны защиты, так и для стороны обвинения. Сущность компромисса заключается в том, что подозреваемый, обвиняемый, его защитник не в ущерб своим законным интересам, тем не менее добровольно принимают решение о полном или частичном отказе от противодействия уголовному преследованию, а в отдельных случаях могут решить добровольно способствовать раскрытию и расследованию хищения (и далее согласно положением п. «и» и «к» ч. 1 ст. 61 УК РФ). Следователь идет на ряд уступок подозреваемому, обвиняемому, предоставляя ему тем самым возможность в полной мере воспользоваться преимуществами, которые дает ему особый порядок. Реализация подобных компромиссов должна осуществляться при строгом соблюдении всех требований УПК РФ, прежде всего, прав и законных интересов представителей стороны защиты.

Такого рода компромисс может иметь место в отношении лиц, которые в соответствии с законом по окончании расследования будут иметь право заявить ходатайство в соответствии со ст. 315 УПК РФ, а также при этом не желают или не имеют права на заключение досудебного соглашения о сотрудничестве (гл. 40.1 УПК РФ). Эффективным способом достижения и реализации указанного компромисса будет являться осуществление тактической операции «Использование норм об

¹ Здесь и далее, употребляя термин «следователь», мы будем иметь в виду следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, начальника подразделения дознания и орган дознания.

² Далее, для краткости – особый порядок.

особом порядке в рамках предварительного расследования». Данную тактическую операцию следует определить как систему следственных, иных процессуальных действий, тактических приемов и средств, которые осуществляет, строго соблюдая режим законности, следователь в целях преодоления имеющегося и прогнозируемого противодействия и достижения компромисса со стороны защиты по вопросу о возможности рассмотрения уголовного дела о хищении в порядке, предусмотренном гл. 40 УПК РФ, а также для согласования с потерпевшим вопроса о возможности дать свое согласие на ходатайство обвиняемого об особом порядке. Успешное осуществление тактической операции «Использование норм об особом порядке в рамках предварительного расследования» предполагает применение тактических приемов, которые должны отвечать критериям законности, этичности, допустимости, избирательности воздействия.

Выделим этапы планирования и осуществления тактической операции «Использование норм об особом порядке в рамках предварительного расследования» при расследовании хищений.

1. Этап принятия решения о проведении тактической операции. Тактическое решение – это выбор цели тактического воздействия на следственную ситуацию в целом или отдельные ее компоненты, на ход и результаты процесса расследования и его элементы и определение методов, приемов и средств достижения этой цели [1, с. 646]. При этом тактическое воздействие не всегда заключается в осуществлении каких-либо действий, не всегда носит деятельностный характер, а может выражаться, как и тактический прием, в каких-то поведенческих актах, например, в воздержании от действий. Но и в этом случае его цель – изменение следственной ситуации [1, с. 646].

Приняв уголовное дело к своему производству, следователь уясняет имеющуюся к данному моменту информацию относительно обстоятельств совершения преступления, доказательства, данные, при их наличии, о личности подозреваемого, обвиняемого, при необходимости проводит с ним предварительную беседу, предшествующую допросу. Оценив судебную перспективу по уголовному делу о хищении чужого имущества, следователь может принять решение о необходимости осуществления тактической операции «Использование норм об особом порядке в рамках предварительного расследования». При принятии соответствующего тактического решения

необходимо предвидеть развитие криминалистической ситуации в целом и ситуации отдельного следственного действия, поведение участников криминалистической деятельности, а также лиц, в отношении которых производится то или иное следственное действие [5, с. 56]. Следователь может отказаться от проведения названной тактической операции, например, если с подозреваемым, обвиняемым более целесообразно заключить досудебное соглашение о сотрудничестве.

2. Этап подготовки тактической операции. На этом этапе осуществляется моделирование предстоящей тактической операции, оцениваются риски, связанные с ее проведением, прогнозируются результаты, вероятная позиция подозреваемого, обвиняемого в совершении хищения, иных участников судопроизводства. Составляется план, в котором отражаются этапы тактической операции «Использование норм об особом порядке в рамках предварительного расследования», соответствующие этим этапам действия их цели. На данном этапе следователю стоит запланировать очередность проведения действий с лицами, вовлеченными в осуществление тактической операции, определить содержание таких действий. В частности, стоит заблаговременно продумать, следует ли встречаться с защитником до проведения допроса с его подзащитным или после проведения первого допроса. Отметим, что если адвокат участвует в уголовном процессе по соглашению, то с началом проведения тактической операции спешить не следует.

В таком случае, для того чтобы убедить адвоката в целесообразности для его подзащитного производства расследования с учетом возможности рассмотрения дела судом в особом порядке, необходимо, исходя из конкретной следственной ситуации, тщательно продумать, с помощью каких аргументов следует это делать. Кроме того, следователю стоит напомнить себе примерное содержание беседы с подозреваемым, обвиняемым. Заранее следует решить вопрос о необходимости применения технических средств (диктофона, видеокамеры и др.), проведения освидетельствования подозреваемого и т.п.

3. Этап непосредственного проведения комплекса действий при осуществлении тактической операции. Этот этап, как правило, начинается со встречи с адвокатом-защитником. Причем содержание диалога между следователем и адвокатом во время такой встречи во многом зависит от того, заключено ли с защитником соглашение

или он осуществляет защиту по назначению следователя. В любом случае следователь выдвигает заранее подготовленные аргументы, направленные на убеждение адвоката в целесообразности проведения расследования с учетом возможности рассмотрения дела судом в особом порядке. Убеждение подозреваемого, обвиняемого в присутствии защитника добровольно отказаться от противодействия уголовному преследованию следователь также проводит, как правило, по заранее продуманной схеме (плану).

Следователю для убеждения стороны защиты добровольно принять решение о полном или частичном отказе от противодействия уголовному преследованию, а в отдельных случаях и добровольном способствовании подозреваемым, обвиняемым раскрытию и расследованию хищения, изблечению и уголовному преследованию других соучастников преступления, розыску имущества, добытого в результате преступления, совершении действий, направленных на заглаживание вреда, причиненного потерпевшему, помимо применения отдельных тактических приемов стоит подробно разъяснить все преимущества, которые предоставляет особый порядок лицу, подвергающемуся уголовному преследованию. С учетом того, что тактическая операция «Использование норм об особом порядке в рамках предварительного расследования» является длящейся (сквозной) [3, с. 116–117], то следователю нужно постоянно стимулировать обвиняемого к отказу от противодействия, в том числе и с привлечением адвоката, если это не противоречит интересам стороны защиты.

На этом же этапе при определенных условиях может проводиться работа по убеждению потерпевшего дать согласие на рассмотрение судом уголовного дела о хищении в особом порядке.

4. Этап процессуального оформления результатов тактической операции. Результаты проведения любой тактической операции закрепляются в документах, фиксирующих действия участников и установленные факты. Это, прежде всего, протоколы первоначального и последующих допросов и приложения к ним (при наличии – схемы, рисунки, аудио-, видеозаписи). В числе таких документов можно назвать протокол выемки, акт изъятия и другое. Вышеперечисленные документы следует отнести к числу тех, в которых фиксируются результаты операции, поскольку в них иногда косвенно отражаются обстоятельства сотрудничества обвиняемого со следователем. Основным же документом, содержащим резуль-

таты анализируемой тактической операции, является ходатайство обвиняемого о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства в общем порядке. Чаще всего это не отдельный документ, а соответствующая запись в протоколе ознакомления с материалами уголовного дела (ч. 2 ст. 218 УПК РФ).

В связи с тем, что тактическая операция «Использование норм об особом порядке в рамках предварительного расследования» является длящейся, на этом же этапе следователь постоянно оценивает результаты ее осуществления, а при необходимости вносит соответствующие коррективы. Так, например, вполне вероятно, что следователь планировал провести работу по убеждению адвоката-защитника в целесообразности расследования с учетом возможности рассмотрения дела судом в особом порядке, а названный участник судопроизводства сам по своей инициативе говорит о желании подзащитного оказывать содействие и намерении по окончании следствия «выйти на особый порядок». В такой ситуации следователю стоит не предлагать стороне защиты «пойти навстречу», а согласиться «пойти навстречу», что в тактическом плане намного выгоднее. В рамках расследования с учетом возможности рассмотрения дела судом в особом порядке следователем может проводиться определенная работа и с потерпевшим. Следователь делает это с целью выяснения его мнения относительно возможности рассмотрения уголовного дела в порядке главы 40 УПК РФ. При наличии законных оснований следователь вправе убеждать потерпевшего дать согласие на проведение судебного заседания в особом порядке. Потерпевший может выступать объектом воздействия в тех случаях, когда такое воздействие не будет нарушать прав и законных интересов участника судопроизводства.

В целом необходимость проведения работы с потерпевшим в рамках анализируемой тактической операции зависит от различных факторов (характера и размера причиненного преступлением вреда, психологического состояния потерпевшего, его отношения к происходящему и др.). В отдельных случаях такая работа может и не осуществляться. Отсутствие такой необходимости может быть обусловлено, например, безразличным отношением потерпевшего к дальнейшему производству по уголовному делу, которое появилось после возвращения похищенного имущества.

В период всего производства по уголовному делу следователь должен выяснять, нет ли осно-

ваний для прекращения уголовного дела, предусмотренных ст. 24–25, 27–28 УПК РФ, которые подлежат установлению и могут быть выявлены в любой момент расследования, в том числе намного позже вынесения постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого. Прекращение уголовного дела и освобождение от уголовной ответственности по основаниям, специально не предусмотренным уголовно-процессуальным и уголовным законодательством, может нанести ощутимый вред борьбе с преступностью, поскольку оставляет безнаказанным виновного, ограничивает права граждан, пострадавших от общественно опасного деяния [4, с. 27].

Тактическая операция «Использование норм об особом порядке в рамках предварительного расследования» должна основываться на общетеоретических положениях учения о тактических операциях, которые в настоящее время нашли свое отражение в основном в криминалистической тактике. Частные положения тактической операции «Использование норм об особом порядке в рамках предварительного расследования» следует рассматривать в рамках криминалистической методики, изложив отдельные ее положения в методике расследования преступлений против собственности.

Литература

1. Белкин Р.С. Курс криминалистики: учеб. пособие для вузов. – 3-е изд., доп. – М.: ЮНИТИ–ДАНА, Закон и право, 2001.
2. Гармаев Ю.П. Судебная перспектива по уголовному делу и ее значение для расследования // Вестник криминалистики. – 2009. – Вып. 3(31).
3. Дулов А.В. Тактические операции при расследовании преступлений. – Минск: Изд-во БГУ, 1979.
4. Мичурин О.В., Перетокин С.Н. Обеспечение законности и обоснованности прекращения уголовного дела // Российский следователь. – 2006. – №7.
5. Поташник Д.П. Криминалистическая тактика: учебное пособие. – М.: Зерцало, 1998.
6. Сводные статистические отчеты о деятельности судов общей юрисдикции за 2008-2010 год // Официальный сайт Судебного департамента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://cdep.ru>. – Загл. с экрана (дата обращения 11.08.2011).
7. URL: http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/show_177.

Попова Елена Ильинична – аспирант кафедры уголовного процесса юридического факультета Бурятского государственного университета. E-mail: popovaelena2005@rambler.ru

Popova Elena Ilinichna – postgraduate student, department of criminal law process, faculty of law, Buryat State University. E-mail: popovaelena2005@rambler.ru

УДК 342. 347

© И.В. Ростовская

Способы и виды внесудебной защиты прав и интересов несовершеннолетних

В статье рассматриваются вопросы, связанные с внесудебной защитой прав и интересов несовершеннолетних как в национальном законодательстве, так и международном.

Ключевые слова: основные права человека, защита прав несовершеннолетних, внесудебная защита прав несовершеннолетних, органы и учреждения системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних

I.V. Rostovskaya

Methods and kinds of juveniles' extrajudicial protection of rights and interests

The article considers the issues concerning juveniles' extrajudicial protection of rights and interests both in national and international legislation.

Keywords: basic human rights, protection of juveniles' rights, extrajudicial protection of juveniles' rights, bodies and institutions of the system of prevention of juveniles' neglect.

Конституционные права и свободы человека и гражданина, в том числе несовершеннолетнего, обладают специфическим набором средств и методов своей защиты. В их числе международно-правовой механизм защиты прав человека; конституционно-судебный механизм (конституционный суд); судебная защита (суды общей и

арбитражной юрисдикции); административные действия органов исполнительной власти; законная самозащита человеком своих прав.

В ряде стран набор средств и методов защиты конституционных прав и свобод может быть расширен, будучи дополненным административной юстицией (квасисудебные органы для рассмотре-

ния споров между человеком и правительственными органами), трудовой юстицией (для рассмотрения трудовых споров, в том числе между несовершеннолетним работником и государством), ювенальной юстицией и т.п. В России эти формы правозащитной деятельности пока не получили должного распространения, поскольку, несмотря на теоретическую проработанность этого вопроса, элементы гражданского общества еще недостаточно развиты. Несомненный интерес вызывают способы и виды защиты как в национальном законодательстве, так и международном, а также в ряде других государств.

Защите должны подлежать все права ребенка, предусмотренные Конституцией РФ в качестве основных прав и свобод человека и гражданина; семейные права ребенка, перечень которых содержится в Семейном кодексе РФ (например, право жить и воспитываться в семье, право на общение с родителями и т.д.). Речь должна идти об особой защите прав и интересов ребенка, обусловленной неполной дееспособностью детей, определяемой задачами прогрессивного национального и глобального развития в целом, основанной на содержании статей 7 и 38 Конституции РФ, включающей, как и Конвенция о правах ребенка, такие права, как право на обеспечение достойного уровня жизни и т.п.

Обеспечение соблюдения прав ребенка, признание за ним всей полноты социально-экономических, политических, личных прав и свобод, закрепленных Конституцией Российской Федерации, документами международного права, федеральными и региональными нормативными актами, является одним из приоритетных направлений государственной социальной политики. Под социальными механизмами защиты прав несовершеннолетних понимаются формы, методы, способы и виды комплексного содействия несовершеннолетним со стороны государства и общества, направленные на создание условий достойной жизни и гармоничного физического и духовно-нравственного развития детей, наиболее полную реализацию их потенциала во всех сферах общественной жизни. Соответственно социальные механизмы защиты также включают в себя и правовые, то есть их нормативное правовое обеспечение. Под социальным подразумевается вся система государственной поддержки и обеспечения детей, которая определяется, в первую очередь, уровнем социально-экономического развития страны.

Понятие правовой защиты можно охарактеризовать как обеспечение прав и законных интересов юридическими средствами. Под правовой защитой несовершеннолетних следует понимать совокупность нормативно-правовых актов, устанавливающих правовой статус несовершеннолетних как участников общественных отношений (права, обязанности, гарантии соблюдения прав и обязанностей) и закрепляющих основы организации деятельности системы органов по работе с несовершеннолетними. Правовая защита охватывает всю сферу жизнедеятельности несовершеннолетнего: воспитание, образование, здравоохранение, труд, социальное обеспечение, досуг и др.

Механизм защиты состоит из системы элементов, функционирование каждого из которых вовлекает в работу другого; а суть работы механизма выражается в том, что отдельно взятый его элемент приводит в действие другой, который «тянет» за собой целый ряд элементов.

В таком понимании механизм защиты прав ребенка в России, по мнению М.В. Немытиной [1, с. 59], «хромает» в силу, прежде всего, двух причин. Первая состоит в том, что в различных отраслях права (конституционном, гражданском, семейном, административном и др.) существует огромный массив нормативных актов, так или иначе связанных с регулированием прав ребенка, накоплен большой объем знаний, содержащих рекомендации относительно реализации прав несовершеннолетних в различных сферах жизни общества, совершенствования институтов, связанных с детством. Однако в современном российском праве слабо представлена межотраслевая и межпредметная связь, что, в свою очередь, мешает совершенствованию правового регулирования, восполнению пробелов и преодолению коллизий, реализации на практике декларированных в законодательстве в интересах детей подходов. Вторая причина заключается не в отсутствии органов государства, призванных защитить права ребенка (в действительности в государстве есть кому заниматься детством), а в отсутствии взаимодействия между ними. Эти вопросы должны решать органы управления социальной защитой населения, органы управления образованием, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел (ч. 1 ст. 4 ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ). Надзор за

соблюдением законов органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних осуществляется органами прокуратуры (ч. 3 ст. 10 закона). Существует специализация судей, рассматривающих дела в отношении несовершеннолетних. В последнее время в ряде субъектов РФ появился институт уполномоченного по правам ребенка.

Очевидна и третья причина, затрудняющая эффективность действия механизма правовой и социальной защиты ребенка. Нет единой системы субъектов, ориентированной только на решение этой социально важной задачи. Большинство из них осуществляет защитные функции в рассматриваемой области наряду с другими своими обязанностями. Практически это характерно для всех органов государственной власти и местного самоуправления.

В соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка 1989 г., Всемирной декларацией об обеспечении выживания, защиты и развития детей 1990 г. перед российским государством и обществом были поставлены следующие проблемы и стратегические задачи в сфере улучшения положения детей: максимально возможное в рамках имеющихся ресурсов сохранение базовых гарантий обеспечения жизнедеятельности и развития детей и минимизация потерь в уровне жизни; обеспечение беспрепятственного доступа детей к системам образования и здравоохранения, развитие различных форм материальной поддержки семей с детьми; приоритетное внимание к проблемам детей, в любом обществе находящихся в особо трудных условиях, – детей-сирот и детей-инвалидов, расширение форм помощи этим категориям детей, основанных на новой для России доктрине – гуманизации обращения с такими детьми на основе уважения прав ребенка и максимально возможной интеграции их в семью и общество в результате принятых мер; создание механизмов профилактики и социальной реабилитации детей в условиях возникновения новых рисков – беспризорности, расширения насилия по отношению к детям, роста наркомании и преступности, вынужденного перемещения; законодательное обеспечение прав детей и мер политики по отношению к детям, создание административных, организационных и финансовых механизмов обеспечения прав детей, подготовка необходимых для этого кадров [2].

За последнее десятилетие в России практически заново создана целостная система правовой

защиты интересов детей применительно к новым социально-экономическим условиям. Так, с 1992 г. принято более 200 нормативных правовых актов, затрагивающих все сферы жизнедеятельности семьи и детей и нацеленных на усиление мер их социальной защиты, включая федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации.

Важное значение в установлении правового регулирования в области защиты прав и интересов несовершеннолетних имеют следующие федеральные законы: Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»; Федеральный закон от 24 июня 1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; ФЗ от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (в ред. от 8 февраля 1998 г.) и др.

В настоящее время на государственном уровне особое внимание уделяется проблеме, связанной с интеграцией молодых людей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в жизнь общества. На это направлен проект «Шаг навстречу» Стратегии государственной молодежной политики, утвержденной распоряжением правительства Российской Федерации от 18 декабря 2006 г. №1760-р.

Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации, – это дети, оставшиеся без попечения родителей; дети-инвалиды; дети, имеющие недостатки в психическом и (или) физическом развитии; дети – жертвы вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф, стихийных бедствий; дети из семей беженцев и вынужденных переселенцев; дети, оказавшиеся в экстремальных условиях; дети – жертвы насилия; дети, отбывающие наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях; дети, находящиеся в специальных учебно-воспитательных учреждениях; дети, проживающие в малоимущих семьях; дети с отклонениями в поведении; дети, жизнедеятельность которых объективно нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи. К ним также относятся выпуск-

ники сиротских и коррекционных учреждений, образовательных учреждений закрытого типа, лица, освободившиеся из мест лишения свободы, молодые люди и семьи, оказавшиеся в социально опасном положении.

Основопологающим базовым законом в области предупреждения наркомании, безнадзорности и сиротства является ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.99 № 120-ФЗ, который закрепил комплекс правовых интересов и безопасности несовершеннолетних, создал правовую базу для реализации программ, направленных на оздоровление общества.

В соответствии с данным законом государственную систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиту их прав составляют: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; органы управления социальной защитой населения и учреждения социального обслуживания; органы управления образованием; органы опеки и попечительства; органы по делам молодежи; органы управления здравоохранением; органы службы занятости; органы внутренних дел; а также иные органы и учреждения, осуществляющие в пределах своей компетенции меры по профилактике правонарушений несовершеннолетних. Это обусловлено в первую очередь тем, что приоритет в профилактике преступлений и правонарушений несовершеннолетних следует отдавать социальным службам и их учреждениям, поскольку основной причиной преступного поведения несовершеннолетних является их социальная дезадаптация.

В соответствии со ст. 9 указанного Закона органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в пределах своей компетенции обязаны обеспечивать соблюдение прав и законных интересов несовершеннолетних, осуществлять их защиту от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации, выявлять несовершеннолетних и семьи, находящиеся в социально опасном положении, а также незамедлительно информировать: орган прокуратуры – о нарушении прав и свобод несовершеннолетних; комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемую органом местного самоуправления, – о выявленных случаях нарушений прав несовершеннолетних на образование, труд, отдых, жилище и других прав, а также

о недостатках в деятельности органов и учреждений, препятствующих предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; орган опеки и попечительства – о выявлении несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или законных представителей либо находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию; орган управления социальной защитой населения – о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства в связи с безнадзорностью или беспризорностью, а также о выявлении семей, находящихся в социально опасном положении; орган внутренних дел – о выявлении родителей несовершеннолетних или их законных представителей и иных лиц, жестоко обращающихся с несовершеннолетними и (или) вовлекающих их в совершение преступления или антиобщественных действий или совершающих по отношению к ним другие противоправные деяния, а также о несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия; орган управления здравоохранением – о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в обследовании, наблюдении или лечении в связи с употреблением спиртных напитков, наркотических средств, психотропных или одурманивающих веществ; орган управления образованием – о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства в связи с самовольным уходом из детских домов, школ-интернатов и других детских учреждений либо в связи с прекращением по неуважительным причинам занятий в образовательных учреждениях; орган по делам молодежи – о выявлении несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении и нуждающихся в этой связи в оказании помощи в организации отдыха, досуга, занятости.

Следует отметить, что особое место в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних занимают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Основная задача комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав – осуществление в пределах своей компетенции мер по защите и восстановлению нарушенных прав и законных интересов несовершеннолетних практически во всех сферах жизнедеятельности, предупреждению их безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий, координация деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и право-

нарушений несовершеннолетних.

В настоящее время в Российской Федерации фактически сложилась система комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, сформирована законодательная база их деятельности. На основании постановления Правительства Российской Федерации от 6 мая 2006 г. № 272 [4] создана Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав. В субъектах Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, регламентирующие порядок образования и деятельности республиканских, краевых, областных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав муниципальных районов и городских округов. Нормативными правовыми актами некоторых субъектов Российской Федерации (Республика Саха (Якутия), Архангельская, Кировская, Саратовская, Читинская, Ярославская области и ряд других) предусмотрено образование функционирующих на общественных началах и не наделенных государственными полномочиями общественных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Вместе с тем законодательство, регламентирующее порядок образования и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав как на федеральном, так и на региональном уровне нуждается в совершенствовании. Утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г. Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних не соответствует сегодняшним реалиям. Неопределенным остаются место и роль комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в системе органов публичной власти, от чего зависит объем их полномочий, в первую очередь в сфере защиты прав и законных интересов детей. Важным звеном в государственной системе защиты прав несовершеннолетних граждан России стал институт уполномоченного по правам ребенка при президенте Российской Федерации. Институт уполномоченного по правам ребенка – ведомство, создаваемое для отстаивания прав и интересов детей, имеющее статус независимого органа и учреждаемое законодательным путем или неправительственными организациями, которые прямо определяют свою задачу как выполнение функций уполномоченного по правам ребенка. По состоянию на март 2010 г. в 68 субъектах Российской Федерации учреждены уполномоченные по правам ребенка [5].

Институт уполномоченного имеет государственные атрибуты, но по сути это элемент гражданского общества, который позволяет государству иметь четкое представление об интересах индивидуума и общества, их взаимоотношениях с государственными структурами. Омбудсмен выражает точку зрения гражданского общества и доводит ее до сведения исполнительных органов и законодателей.

Проблемы, которые призваны решать уполномоченные по правам детей, носят разнообразный характер. Чтобы действовать эффективно, омбудсмену надо иметь возможность влиять на законодательство, на выработку политики и проведение ее в жизнь во имя более строгого соблюдения интересов ребенка, опротестовывать конкретные случаи нарушения его прав, а также детально знакомить общественность и организации с правами детей. В связи с этим ситуацию необходимо законодательно отрегулировать принятием соответствующего федерального закона, в котором следует закрепить контрольные функции данных уполномоченных. В контексте Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» более подробно рассмотрим вопросы, связанные с созданием и развитием учреждений органов по делам молодежи, так как в настоящее время в научной литературе, а также в информационно-аналитических материалах обозначенная тема освещается недостаточно. В настоящее время на государственном уровне уделяется большое внимание вопросам молодежной политики и поддержки социально незащищенных групп населения, особую категорию которых составляют несовершеннолетние. Молодежь признают социально-возрастной группой населения в возрасте 14–30 лет (возрастная классификация ООН – 14–25 лет). Понятие «молодежь» в специальных нормативных актах и специальной юридической литературе не рассматривается. Эта возрастная группа одной своей частью относится к детям (несовершеннолетним), другая (старше 18 лет) по праву признается взрослой.

Правовой статус молодежи и несовершеннолетних обуславливается двумя факторами: возрастными особенностями и социальным положением. Установление возрастных критериев в праве позволяет определить степень реализации прав и законных интересов и меру ответственности несовершеннолетних. По данным Росстата, численность детей в возрасте 0–17 лет в 2009 г.

составила 26 055 млн человек, или 19% от общего населения. Численность молодежи в возрасте 14–29 лет – 37 млн человек, или 26% от общей численности населения страны. Численность учащихся в общеобразовательных учреждениях находится на уровне 14 млн человек. Как отмечено в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р [6], «практика последних десятилетий убедительно доказывает, что в быстро изменяющемся мире стратегические преимущества будут у тех государств, которые смогут эффективно развивать и продуктивно использовать инновационный потенциал развития, основным носителем которого является молодежь». Одним из ключевых приоритетов государственной молодежной политики на среднесрочную перспективу в соответствии с указанной концепцией и основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г., утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р [7], является обеспечение эффективной социализации молодежи, находящейся в трудной жизненной ситуации. В настоящее время Минспорттуризмом России разработан проект концепции федеральной целевой программы «Молодежь России», в которой предусмотрена реализация мероприятий в рамках данного направления, ориентированных на решение одной из задач ФЦП «Развитие различных форм социальной поддержки, реабилитации и адаптации молодых людей, находящихся в трудной жизненной ситуации, профилактика асоциальных явлений в молодежной среде, молодежной преступности и правонарушений, в том числе повторных» [8].

В соответствии со ст. 17 ФЗ № 120-ФЗ органы по делам молодежи и учреждения органов по делам молодежи создаются в целях обеспечения социально-правовой защищенности подростков и молодежи, интеграции их в социально-экономическую, общественно-политическую и культурную жизнь страны, региона, поселения, а также целенаправленной социально-досуговой работы с подростками и молодежью по месту жительства, профилактики безнадзорности, правонарушений, наркомании среди подростков и молодежи. Социальные службы для молодежи, социально-реабилитационные центры для подростков и молодежи, центры социально психо-

логической помощи, молодежные биржи труда и другие бесплатно предоставляют разные виды социальных услуг, проводят индивидуальную профилактическую работу с несовершеннолетними, находящимися в социально опасном положении, разрабатывают и реализуют в пределах своей компетенции программы социальной реабилитации и защиты их социально-правовых интересов.

Правильно выстроенная работа учреждений органов по делам молодежи способствует решению целого ряда задач. Во-первых, она обеспечивает организацию досуга, не предоставляя молодежь улице. Как показывает опыт целого ряда регионов, в городах и поселках, где создаются молодежные центры, центры досуга, клубы по месту жительства, в 5–7 раз снижается количество правонарушений среди подростков. Во-вторых, функционирующая инфраструктура решает вопросы профориентации и профессиональной подготовки. Молодой человек, как правило, выбирает профессию в зависимости от того, чем он занимался в кружке, клубе, доме молодежи. Либо это формирует его дальнейшие увлечения, хобби. В любом случае он получает дополнительные навыки, необходимые как в быту, так и на случай смены профессии. В-третьих, здесь молодой человек находит себе друзей и единомышленников. Единство интересов со сверстниками, авторитет руководителя, наставника делают социализацию и самореализацию молодежи эффективной.

По данным мониторинга, проведенного Министерством спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации, на 01 января 2011 г. с молодежью работает более 300 государственных учреждений регионального значения, подведомственных органам по делам молодежи, более 3000 муниципальных учреждений сферы молодежной политики [9]. По экспертным оценкам в среднем за год учреждениями органов по делам молодежи оказываются услуги до 5 млн молодых граждан и 30 тыс. молодых семей.

К учреждениям социального обслуживания, проводящим профилактическую работу среди молодежи в субъектах Российской Федерации, относятся Московский городской центр профилактики безнадзорности, преступности, алкоголизма, наркомании и СПИДа среди несовершеннолетних «Дети улиц», который расширил свое влияние через создание сети филиалов в округах и создал систему уличной социальной работы; Санкт-Петербургское государственное учреждение «Городской центр профилактики безнадзорности и наркозависимо-

сти несовершеннолетних». В рамках программы действует ежедневный «социальный патруль», в ходе которого выявляются социальные проблемы молодежи и уже с участием специалистов (психологов, врачей, социальных работников) оперативно решаются трудные жизненные ситуации молодых людей. В центре работает единая диспетчерская служба для молодежи, которая обслуживает около 3000 человек в месяц. Результатом стало снижение количества правонарушений на 7,9%, количество участников правонарушений сократилось на 14%. Одним из успешно действующих проектов в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений среди молодежи является специальное предприятие «Новое поколение» в Санкт-Петербурге, основная задача которого – социальная адаптация и реабилитация подростков, совершивших правонарушения и преступления. Эта задача решается посредством создания и функционирования специальных постоянных рабочих мест для подростков и молодежи, совершивших правонарушения и преступления (включая обучение специальности, официальное трудоустройство и социальный пакет). Данный проект успешно реализуется более 15 лет: количество воспитанников, работавших на предприятии за этот период, составило 17 353 человека; количество воспитанников, положительно социализировавшихся после прохождения этой программы (средний срок пребывания – 1,5 года), составляет 92%. Результатом работы специального предприятия «Новое поколение» является устойчивое положительное изменение в поведении воспитанников, их социализация, психологическая адаптация, приобретение трудовых навыков и отсутствие повторных преступлений и правонарушений. «Новое поколение» является самым масштабным проектом по работе со сложными категориями несовершеннолетних и молодежи в Европе.

Модель профилактической работы среди подростков и молодежи по принципу волонтерского движения отработана и дает хорошие результаты в Калининградской, Кемеровской, Ростовской, Саратовской, Тверской областях. На федеральном уровне ведется координация сети экспериментальных центров и осуществляется поддержка инновационных программ, которые, в свою очередь, регламентируют деятельность всех учреждений социального обслуживания молодежи. В Москве действует городской центр профилактики безнадзорности, преступности, алкоголизма, наркомании и СПИДа среди несовершеннолетних «Дети улиц», который расширил свое влияние через соз-

дание сети филиалов в округах и создал систему уличной социальной работы. В Кировской области многие социальные службы сфокусированы на проблемах семьи. Для отработки механизмов работы с семьей Управлением по делам молодежи создано образовательное учреждение «Центр социально-психологической помощи детям, подросткам и молодежи». На его базе осуществляются программы «Школа будущей мамы», «Родительский клуб», школы развития детей, осуществляются консультационные, коррекционные и реабилитационные услуги. Ежегодно проводится конкурс «Молодая семья», ярмарка-выставка «Семь-Я». В Ханты-Мансийском автономном округе ставится принципиальной значимости вопрос о том, что все еще существует проблема четкого разграничения подчиненности социальных служб. Комитет ставит перед собой задачу законодательного и нормативного закрепления этих служб. Эта задача носит общий характер, касается всех социальных служб в стране. Положительный опыт работы с подростками и молодежью накоплен в Иркутской области. Комитетом по молодежной политике администрации Иркутской области совместно с общественной правозащитной организацией «Ювента» проводится целенаправленная работа по правовой защите подростков и молодежи.

Таким образом, созданная система учреждений социального обслуживания органов по делам молодежи характеризует новый этап в развитии молодежной политики и показывает, что сегодня направления и формы реализации государственной молодежной политики вышли на более высокий профессиональный уровень. Следует указать, что из-за отсутствия на федеральном уровне типового положения об учреждениях органов по делам молодежи, утвержденного правительством Российской Федерации, в последнее время наблюдается тенденция сокращения учреждений органов по делам молодежи.

В этой связи необходимо возобновить работу над проектом Федерального закона «О внесении изменений в статью 17 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в части установления правового статуса учреждений органов по делам молодежи (данный законопроект прошел первое чтение в ГД ФС РФ). Несмотря на проводимую профилактическую работу со стороны всех субъектов системы профилактики и правонарушений, а также создание на федеральном уровне Правительственной комиссии по

делам несовершеннолетних, которую возглавлял министр МВД РФ Р.Г. Нургалиев (во исполнение перечня поручений президента Российской Федерации по итогам совещания «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» 16 декабря 2010 г. с января 2011 г. руководство комиссии возложено на заместителя председателя правительства Российской Федерации), в подростковой среде не снижается рост правонарушений. Наличие групп детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, представляет угрозу безопасности личности, общества и государства, что не может не вызывать тревогу политологов и юристов.

В то же время, говоря о достигнутых результатах, нельзя не отметить и существующие проблемы в организации работы с детьми и молодежью, находящимися в трудной жизненной ситуации: указанная деятельность на уровне региона, муниципального образования, образовательного учреждения носит недостаточно комплексный, системный характер; в кадровой работе сохраняется дефицит педагогических и управленческих кадров, обладающих необходимой квалификацией для организации полноценной профилактической работы; нуждается в улучшении организация индивидуальной профилактической работы с детьми и молодыми людьми, включая обеспечение доступности программ отдыха, оздоровления и занятости, а также реабилитационных программ; по-прежнему недостаточно эффективно взаимодействие органов государственной власти со средствами массовой информации в организации пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта; к профилактической работе недостаточно активно привлекаются родители, общественные объединения, волонтеры.

Главными причинами подростковой преступности в России (на 1 января 2010 г. зарегистрировано 94,7 тысяч преступлений, совершенными несовершеннолетними в возрасте 14–17 лет) [11, с.159] являются недостатки и пробелы в нормативном правовом обеспечении правовой защиты подростков и молодежи, системы предупреждения молодежной преступности, в частности проблемы трудоустройства молодежи, получения образования, социального обеспечения, правового воспитания, организации досуга.

В настоящее время назрела необходимость создания и развития единой государственной ювенальной политики. Основная цель ювенальной политики состоит в создании правовых, организационных, экономических, социальных, полити-

ческих, информационных, финансовых и других условий для успешного функционирования системы жизнеобеспечения молодого поколения и института семьи; повышении качества жизни детей, подростков и молодежи; социально-правовой защите многодетной, неполной, кризисной семьи с несовершеннолетними детьми, социально-экономическом поддержании статуса молодой семьи как основополагающего института общества. Опыт российских регионов (Ростовской области, Ленинградской, Саратовской, Иркутской и Пермской областей, Санкт-Петербурга и Москвы) показал, что к числу эффективных мер по формированию системы защиты прав несовершеннолетних и молодежи относится введение комплексного ювенального суда, ювенальной прокуратуры, ювенальной адвокатуры, уполномоченных по правам ребенка, а также формирование достаточной инфраструктуры органов и учреждений профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Основными механизмами реализации основных направлений ювенальной политики являются: объединение усилий законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органов местного самоуправления в деле воспитания подрастающего поколения, профилактики правонарушений несовершеннолетних; развитие и укрепление семейной политики, поскольку идеология защиты прав ребенка первостепенное значение в деле воспитания ребенка придает семье.

Механизм защиты прав ребенка в современной России помимо работы государственных властных структур включает деятельность неправительственных правозащитных организаций и международные инструменты. Неправительственные правозащитные организации призваны, во-первых, дополнить существующий государственный механизм защиты прав граждан, во-вторых, осуществлять контроль над деятельностью государства, несущего главную ответственность за соблюдение прав человека, и, в-третьих, способствовать комплексному решению данной проблемы. Мы считаем, что для российских правозащитников остается проблематичным вопрос взаимодействия их с государственными учреждениями, потому что обеими сторонами еще не в полной мере осознаны значимость и полезность совместных усилий в реализации конституционных гарантий прав личности. Важными представляются разработка и принятие Федерального закона «Об основах системы взаимодействия орга-

нов власти РФ с негосударственными некоммерческими организациями» (и соответствующих региональных аналогов). Условием эффективности профилактической работы остается организация межведомственного взаимодействия на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, координация деятельности заинтересованных государственных и общественных структур.

В целом, учитывая опыт функционирования ранее существовавших в России социальных институтов по защите несовершеннолетних, необходимо уделить пристальное внимание не только к созданию новых институтов по охране прав несовершеннолетних, но и совершенствованию деятельности уже имеющихся структур. Одним из недостатков Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» является ведомственный подход к решению проблем защиты прав ребенка и отсутствие должного механизма взаимодействия между определенными данным законом субъектами ювенальной политики. Очевидно существование необходимости создания целостной системы профилактики безнадзорности и правонарушений, отвечающей современной социальной, культурной, экономической ситуации, взятым на себя Российской Федерацией международным обязательствам. Реализация цели требует последовательных шагов, внедрения и распространения современных эффектив-

ных ювенальных технологий защиты прав детей и молодежи.

Литература

1. Немытина М.В. Защита прав несовершеннолетних в России: системный подход // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 2.
2. URL: <http://www.nan.ru>
3. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» Ст. 11 // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.
4. Собрание законодательства РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.
5. Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.
6. Собрание законодательства РФ. 2008. № 48. Ст. 5639.
7. Официальный сайт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации. URL: www.rfdeti.ru
8. Поручение Президента Российской Федерации № Пр-1994 ГС от 30 июля 2009 г.
9. Письмо Минспорттуризма России от 3 февраля 2011 г. № 146/05
10. Молодежь в России 2010: стат. сб., Федеральная служба государственной статистики, Юнисеф, 2010. С. 159.

Ростовская Ирина Валерьевна – аспирант Всероссийской государственной налоговой академии.

Rostovskaya Irina Valerievna – postgraduate student, Taxation Academy of the Russian Federation.