

Министерство науки и высшего образования  
Российской Федерации  
Новосибирский государственный  
университет экономики и управления «НИНХ»

**ПРАВО И ЭКОНОМИКА:  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ  
И СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ**

Сборник статей  
по итогам Новосибирского  
международного юридического форума  
(22–24 мая 2019 г.)

Часть 2

Новосибирск  
2019

ББК 67.021

П68

Ответственные редакторы:

канд. юрид. наук *Д. А. Савченко*

канд. юрид. наук *О. Н. Шерстобоев*

канд. юрид. наук *А. А. Макарецв*

**П68** **Право** и экономика: национальный опыт и стратегии развития : сб. ст. по итогам Новосиб. междунар. юрид. форума (22–24 мая 2019 г.) : в 2 ч. / Новосиб. гос. ун-т экономики и управления. — Ч. 2 / под ред. Д. А. Савченко, О. Н. Шерстобоева, А. А. Макарецв. — Новосибирск : НГУЭУ, 2019. — 460 с.

ISBN 978-5-7014-0938-3

ISBN 978-5-7014-0940-6 (ч. 2)

Во второй части сборника представлены материалы научно-практических конференций «Правовые средства реализации стратегии развития региона» (22 мая 2019 г.), «Банковская деятельность в цифровую эпоху: право, экономика, технологии» (23 мая 2019 г.), «Города-миллионники: юридические и экономические стратегии развития» (24 мая 2019 г.). Конференции состоялись в городе Новосибирске и стали частью юридического форума «Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития».

Издание рекомендовано для экономистов, юристов, специалистов в сфере информационных технологий и банковской деятельности, сотрудников государственных и муниципальных органов, научно-педагогических работников и студентов.

ISBN 978-5-7014-0938-3

ISBN 978-5-7014-0940-6 (ч. 2)

**ББК 67.021**

© Новосибирский государственный  
университет экономики  
и управления «НИНХ», 2019

# **РАЗДЕЛ 1. ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА**

---

## **ПРАВОВАЯ ПРИРОДА СТРАТЕГИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

*Д. А. Савченко*

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры уголовного права и национальной безопасности  
кандидат юридических наук, доцент  
s-d-63@mail.ru

В работе представлены результаты исследования правовой природы Стратегии развития региона. Сделан вывод о том, что в процессе разработки, принятия и утверждения такой Стратегии происходит трансформация его правовой природы. Из научного документа она становится сначала индивидуальным, а затем нормативным актом, который содержит адресованные неконкретизированному кругу субъектов общественных отношений предписания, рассчитанные на неоднократное применение (правовые нормы).

Ключевые слова: стратегия, правовой акт, развитие региона, административное право, финансовое право, специализированные правовые нормы.

The paper presents the results of the study of the legal nature of the Regional Development Strategy. It is concluded that in the process of development, adoption and approval of such a Strategy there is a transformation of its legal nature. From the scientific document, it becomes first an individual, and then a normative act, which contains instructions addressed to the non-specific circle of subjects of public relations, designed for repeated application (legal norms).

Key words: strategy, legal act, regional development, administrative law, financial law, specialized legal norms.

1. Планирование играет важную роль в обеспечении эффективности человеческой деятельности вообще и деятельности по целенаправленному развитию социально-экономических условий жизнедеятельности людей в частности. В последние десятилетия в Российской Федерации сформировалась система стратегического планирования, осуществляемого на федеральном уровне, уровне субъектов Российской

Федерации и уровне муниципальных образований. Как следует из ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ, эта система представляет собой механизм осуществляемого на основе единых принципов (принципов стратегического планирования) согласованного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования их деятельности, требующей финансового и иного ресурсного обеспечения.

Важным элементом российской системы стратегического планирования являются стратегии развития регионов Российской Федерации (далее — стратегии регионального развития, Стратегии).

К ним в первую очередь относятся стратегии социально-экономического развития *субъектов Российской Федерации* [1, ст. 32], под которыми понимаются документы стратегического планирования, определяющие приоритеты, цели и задачи государственного управления на уровне субъекта Российской Федерации на долгосрочный период. Они должны содержать также показатели достижения целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, сроки, этапы и ожидаемые результаты реализации стратегии, оценку необходимых для этого финансовых ресурсов. Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Если в пределах субъекта Российской Федерации имеются территории, социально-экономические условия которых требуют выделения особых направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития, то в соответствии с законом субъекта Российской Федерации могут разрабатываться и стратегии социально-экономического развития *части территории субъекта Российской Федерации*.

Кроме того, к стратегиям регионального развития относятся стратегии социально-экономического развития *макро-регионов*. Они могут разрабатываться по решению Правительства Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в целях обеспечения согласованности проведения в территориальном и временном отношениях мероприятий, предусмотренных стратегией пространственного развития Российской Федерации и иными отраслевыми документами стратегического планирования в соответствии со стратегией национальной безопасности Российской Федерации, стратегией социально-экономического развития Российской Федерации, а также на основе данных прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период [1, ст. 21].

К стратегиям регионального развития относятся, наконец, стратегии социально-экономического развития *муниципального образования* и план мероприятий по ее реализации, которые могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться по решению органов местного самоуправления [1, ст. 39].

Созданию и реализации стратегий регионального развития в нашей стране придается большое значение. На их разработку выделяются значительные политические, интеллектуальные и финансовые ресурсы. От реализации Стратегий общество вправе ожидать реального развития экономики региона и улучшения условий жизни его населения. Это требует эффективного использования всех тех возможностей, которые возникают у органов государственной власти и местного самоуправления в связи с принятием стратегий регионального развития, в том числе возможностей правового характера.

Вместе с тем до настоящего времени остается неопределенность в вопросе о правовой природе стратегии регионального развития. К сожалению, Федеральный закон «О страте-

гическом планировании в Российской Федерации», подробно описав систему стратегического планирования в Российской Федерации, не дал четкого ответа на вопрос о юридическом значении ее документов, в том числе стратегий развития регионов.

Не имея возможности в рамках краткого сообщения подробно осветить указанную проблему, позволим себе кратко изложить результаты нашего исследования правовой природы стратегии регионального развития.

2. Стратегия регионального развития на различных этапах ее создания (разработка, принятие, официальное утверждение) имеет неодинаковую правовую природу.

В процессе разработки и принятия вплоть до ее официального утверждения Стратегия представляет собой научный документ организационного характера. После своего утверждения уполномоченным государственным органом этот документ получает дополнительные свойства — он вводится в правовую систему региона в качестве одного из элементов механизма правового воздействия на общественные отношения.

Подготовка стратегии вплоть до ее официального утверждения представляет собой реализацию правовых норм о стратегическом планировании. Так, например, правовую основу разработки стратегии социально-экономического развития Новосибирской области [3] составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, прежде всего, Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», указы Президента России, постановления Правительства России, Устав Новосибирской области, законы Новосибирской области, прежде всего, Закон Новосибирской области от 18.12.2015 № 24-ОЗ «О планировании социально-экономического развития Новосибирской области», постановления и распоряжения Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области и иные правовые акты РФ и Новосибирской области. С этой точки зрения принимаемый уполномоченным государственным органом правовой акт о стратегии развития конкретного региона имеет признаки *индивидуального* правового акта — акта реализации права.

После своего официального утверждения Стратегия становится руководством к действию для всех органов и организаций, участвующих в ее исполнении. У них возникают обязанности совершать действия, необходимые для реализации стратегии, и воздерживаться от действий, препятствующих воплощению положений Стратегии в жизнь. В результате Стратегия приобретает характер *нормативного* правового акта.

Таким образом, в процессе разработки, принятия и утверждения Стратегии происходит трансформация ее правовой природы. Из научного документа она становится сначала индивидуальным, а затем и нормативным актом, который содержит адресованные неконкретизированному кругу субъектов общественных отношений предписания, рассчитанные на неоднократное применение (правовые нормы).

3. С теоретической и практической точки зрения представляет интерес ответ на вопрос о правовой природе отдельных предписаний стратегии развития региона исходя из вида содержащихся в ней правовых норм и их отраслевой принадлежности.

В теории отечественного права правовые предписания принято разделять на регулятивные, охранительные и специализированные [2, с. 67–71]. Содержащиеся в Стратегии нормы имеют неодинаковую правовую природу.

Как было отмечено выше, стратегии социально-экономического развития призваны определять приоритеты, цели и задачи государственного управления регионов [1, ст. 32]. Ключевая юридическая нагрузка падает при этом на положения, закрепляющие задачи управления, под которыми понимается «комплекс взаимоувязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени» [1, ст. 3 п. 14]. Соответствующие нормы являются регулятивными — они определяют обязанности государственных и муниципальных органов.

Предписания о целях и приоритетах управления могут быть охарактеризованы как нормы специализированные, а точнее — декларативные (нормы-цели и нормы-принципы).

Целью социально-экономического развития называют такое состояние экономики и социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями [1, ст. 3. п. 13]. Нормы, указывающие эти ориентиры (состояния), относятся к нормам-целям.

Положения о приоритетах социально-экономического развития отражают основополагающие идеи о последовательности достижения целей и решения задач, тем самым играя роль принципов управленческой деятельности, обеспечивающей развитие региона (нормы-принципы). Наряду с приоритетами Стратегия может включать и другие нормы-принципы. Так, например, стратегия социально-экономического развития Новосибирской области [3] включает следующие положения: «Обеспечение общественного согласия в сочетании с эффективным административным механизмом реализации стратегии является решающей предпосылкой достижения поставленных стратегических целей. Ключевым принципом реализации стратегии является создание системы эффективного взаимодействия органов государственной власти регионального и федерального уровня, представителей науки, образования, профессионального сообщества и бизнес-сообщества, а также гражданского общества».

Как отмечал С. С. Алексеев, «практически важным является деление норм на общие и особенные, причем к особенным относятся... местные (ведомственные), временные нормы» [2, с. 77]. Предписания Стратегии могут быть отнесены к нормам особенным. Ведь с точки зрения классификации правовых норм по времени их действия (постоянные — временные) закрепленные в Стратегии предписания изначально являются временными, так как их обязательность (действие) имеет временные пределы — они рассчитаны на определенный период. При этом нормы стратегии регионального развития призваны конкретизировать — применительно к определенному региону — общие нормы об основных направлениях развития страны в целом. С этой точки зрения нормы стратегии могут быть определены как местные и конкретизирующие.



С точки зрения отраслевой принадлежности нормы Стратегии относятся прежде всего к двум отраслям права: административному и финансовому. Ведь основным адресатом норм, закрепленных в Стратегии, являются органы государственного управления. А отношения, возникающие при реализации этими органами своих властных полномочий, относятся, как известно, к предмету именно административного права. При этом важнейшим вопросом стратегического планирования является определение приоритетов использования имеющихся в распоряжении региональных органов финансовых ресурсов, в том числе на основе координации государственного (муниципального) стратегического управления и бюджетной политики. С этой точки зрения регулируемые Стратегией общественные отношения по поводу направлений использования общественных финансовых ресурсов относятся к предмету финансового права.

Таким образом, закрепленные в Стратегии правовые нормы могут быть охарактеризованы как рассчитанные на определенный период времени регулятивные и специализированные нормы административного и финансового права, конкретизирующие общие цели и принципы развития страны применительно к соответствующему региону.

4. Вместе с тем отмеченные правовые свойства Стратегии могут остаться нереализованными, а ее природа как нормативного правового акта — лишь потенциальной и невос требованной, если органы государственной власти и местного самоуправления не будут руководствоваться ею в своей деятельности, а органы, призванные осуществлять контрольную, надзорную и экспертную деятельность (например, в сфере правового мониторинга и экспертизы), не станут сопоставлять с предписаниями Стратегии принимаемые органами управления акты или их проекты.

К сожалению, некоторые обстоятельства, препятствующие реализации юридического потенциала стратегии регионального развития, могут быть заложены в содержании самой Стратегии. Речь идет прежде всего о закреплённом в документе механизме контроля ее реализации.

Так, например, в разделе 10.7. «Система управления и результаты реализации стратегии социально-экономического развития Новосибирской области» [3] справедливо отмечается: «Целью мониторинга реализации стратегии является осуществление контроля запланированных результатов социально-экономического развития Новосибирской области на основе комплексной оценки целевых показателей и ориентиров <...> Текущий контроль осуществляется постоянно в течение всего периода реализации стратегии путем ежегодного мониторинга и анализа промежуточных результатов ее реализации».

Однако сам механизм контроля описан в документе следующим образом: «...основная работа по обеспечению выполнения положений настоящей стратегии будет связана с контролем реализации плана мероприятий по реализации стратегии и государственных программ... Итоги мониторинга реализации стратегии отражаются в ежегодном отчете о ходе исполнения плана мероприятий по реализации стратегии». К документам, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования Новосибирской области, отнесены также ежегодный отчет губернатора Новосибирской области о результатах деятельности Правительства Новосибирской области и сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Новосибирской области [3].

Как видим, сопоставление результатов работы региональных органов власти с самой Стратегией даже не предполагается, что может значительно усложнить объективную оценку как хода ее реализации, так и степени соответствия принимаемых управленческих решений региональным стратегическим целям и задачам, а также определение необходимости корректировки этих стратегических целей и задач.

Юридический потенциал Стратегии может быть в значительной мере снижен и в результате необоснованного увеличения объема документа (например, за счет значительного массива данных о текущем социально-экономическом состоянии региона), что неизбежно ведет к «инфляции» его регулирующих возможностей (так, явно завышен, по нашему мне-

нию, объем стратегии социально-экономического развития Новосибирской области, который без приложений составляет более 230 страниц, тогда как, например, Стратегию национальной безопасности Российской Федерации [4] ее авторы смогли изложить на 28 страницах). К этому же результату приводит безграничное увеличение количества указываемых в стратегии целей, их дополнение целями «второго уровня», а также формулирование фактически целей «третьего уровня», но уже под видом задач. В итоге документ, который призван закреплять стратегию, фактически описывает тактику, в том числе тактику различных по значимости мероприятий.

Серьезным юридическим недостатком Стратегии может стать, наконец, неконкретное определение задач, которые необходимо решить для достижения стратегических целей. Формулировки этих задач должны ориентироваться на компетенцию региональных органов власти и имеющиеся у них ресурсы. В противном случае задачи становятся безадресными, а контроль за их решением — трудноосуществимым. Поэтому определению задач должна предшествовать оценка имеющихся в распоряжении органов власти ресурсов, а также определение факторов, которые в предыдущие периоды не позволили эффективно использовать эти ресурсы для достижения желаемого уровня социально-экономического развития региона.

Таким образом, для эффективной реализации юридического потенциала стратегии регионального развития этот документ должен быть небольшим по объему (до 30 страниц), с ограниченным количеством стратегических целей (5–7 целей) и четким указанием задач органов власти по использованию имеющихся в их распоряжении возможностей и ресурсов для достижения соответствующих целей. Он должен предусматривать проведение уполномоченными органами обязательной оценки соответствия Стратегии проектов принимаемых в регионе нормативных правовых актов, а также регулярный мониторинг достижения установленных в документе стратегических целей с подготовкой отчета о ходе реализации Стратегии.

## Литература

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Рос. газ. № 146. 03.07.2014.
2. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2-х т. М.: Юридическая литература, 1982. Т. 2. 360 с.
3. О Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года: постановление Правительства Новосибирской области от 19.03.2019 № 105-п [электронный ресурс]. URL: <https://www.nso.ru/page/2412> (дата обращения: 20.05.2019).
4. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 [электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2015 (дата обращения: 20.05.2019).

# **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК ПРОТИВОПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

***А. В. Алферова***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
преподаватель кафедры общественных финансов  
a.v.alferova@nsuem.ru

В работе делается обзор основных нормативных правовых документов, регулирующих действия государственного пожарного надзора. Рассматриваются проблемы проведения комплексных проверок противопожарной безопасности общественных мест контролирующими органами.

Ключевые слова: федеральный закон, противопожарная безопасность, государственный пожарный надзор, плановая проверка, внеплановая проверка.

The paper provides an overview of the main regulatory documents governing the actions of state fire control. The problems of conducting comprehensive inspections of the fire safety of public places by regulatory authorities are considered.

Key words: federal law, fire safety, state fire control, scheduled inspection, unscheduled inspection.

В последнее время в Российской Федерации часто возникают возгорания в общественных местах. В связи с этим особую важность приобретают проблемы проведения комплексных проверок противопожарной безопасности и их правового регламентирования.

Регулирование деятельности государственного пожарного надзора по проведению контрольных мероприятий осуществляется как законами, так и подзаконными актами. К числу законов, регламентирующих рассматриваемые отношения, относятся федеральные законы «О пожарной безопасности» № 69-ФЗ от 21.12.1994 [5] и «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» № 294-ФЗ от 26.12.2008 [4]. Регулирование осуществляется также законом «О техническом регулировании» № 184-ФЗ от 27.12.2002 [6], положением о государственном пожарном надзоре [7], правилами и нормами пожарной безопасности Российской Федерации

[2; 3]. В связи с тем, что чаще всего в число организаций, в отношении которых осуществляется федеральный надзор в сфере противопожарной безопасности, входят организации малого бизнеса и индивидуальные предприниматели, особо важное значение имеет Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». Его целью является снижение бремени частых проверок.

В соответствии с Федеральным законом от 21.12.1994 № 69-ФЗ ст. 6 «О пожарной безопасности» федеральным государственным пожарным надзором является деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исполняющих переданные полномочия, направленные на предупреждение возникновения, обнаружение и воспрепятствование образованию нарушений организациями и гражданами требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности, посредством подготовки и осуществления проверок деятельности организаций и граждан, состояния эксплуатируемых ими объектов защиты, территорий, земельных участков, применяемых огнезащитных средств, проведения мероприятий по контролю на лесных участках, на объектах ведения подземных горных работ, при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов промышленного назначения, принятия предусмотренных законоположений Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений и несоответствий, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по непрерывному наблюдению за исполнением требований пожарной безопасности, исследованию и прогнозированию состояния исполнения указанных предписаний при осуществлении организациями и гражданами своей деятельности.

В статьях закона закрепляется исчерпывающий перечень органов, которые имеют право контролировать государственный пожарный надзор. Полный список органов, которые занимаются контролем и проведением государственного

пожарного надзора, указан в Федеральном законе № 69-ФЗ «О пожарной безопасности». К их числу относятся федеральный орган исполнительной власти, снабженный полномочиями на решение возникающих задач в области пожарной безопасности, в лице структурного подразделения его центрального аппарата, в ведении которого находятся вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора; территориальные структурные подразделения федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности, в лице их руководителей и структурных подразделений, в ведение которых входят вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора на территории субъектов Российской Федерации; территориальные, объектовые, специальные и воинские подразделения федеральной противопожарной службы в лице их руководителей и структурных подразделений, в решение задач которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора. Деятельность органов государственного пожарного надзора основывается на подчинении нижестоящих органов вышестоящим, в рамках строгой иерархии.

При рассмотрении решений судов [8–12] можно выявить наиболее распространенные нарушения требований пожарной безопасности: необеспечение свободного открывания дверей эвакуационного выхода, использование в тамбуре выхода платежного терминала, отсутствие системы вытяжной противодымной вентиляции, необорудованность подвальных помещений системой обнаружения пожара, отсутствие сертификатов на первичные средства пожаротушения, открывание дверей на путях эвакуации по направлению против выхода из здания. Организация и проведение мероприятий по надзору осуществляются в соответствии с принципами законности, разумности и презумпции их добросовестности. Контроль может быть осуществлен по инициативе как предпринимателя, так и контролирующего органа. По инициативе предпринимателя проверка может быть проведена в случаях, когда требуется заключение контролирующего органа для продолжения деятельности, либо в случае начала деятель-

ности. Проверки по инициативе контролирующих органов в соответствии с законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» могут быть плановыми и внеплановыми.

Плановая проверка проводится на основании распоряжения органа государственного пожарного надзора о проведении плановой проверки объекта защиты. Юридическим фактом, являющимся основанием для начала проведения плановой проверки, является наступление периода времени календарного года (месяца), указанного в ежегодном плане проверок, в течение которого соответствующему органу государственного пожарного надзора необходимо провести проверку объекта защиты. В последние годы число плановых проверок сокращается, в 2018 г. доля плановых проверок снизилась до 26 % от общего количества проводимых проверок [1]. При этом большая часть нарушений выявляется именно на плановых проверках, в то время как внеплановые служат в основном для констатации факта исправления ранее выявленных нарушений.

О проведении внеплановой проверки организации, в отношении которых проводится проверка, уведомляются органом государственного пожарного надзора не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения любым доступным способом. Предварительное уведомление о проведении внеплановой проверки на основании информации, обращений и жалоб о нарушении требований пожарной безопасности, а также при наличии акта о невозможности проведения внеплановой проверки не требуется, т. е. проверка по этим основаниям может проводиться без уведомления проверяемой организации.

К основаниям для проведения внеплановых проверок относятся:

- истечение срока исполнения ранее выданного органом государственного пожарного надзора предписания об устранении правонарушения, выявленного в ходе проведения плановой проверки;



— поступление в орган государственного пожарного надзора сведений от проверяемой организации о вводе объекта защиты в эксплуатацию после строительства, технического перевооружения, реконструкции, капитального ремонта или об изменении его класса функциональной пожарной опасности;

— поступление в орган государственного пожарного надзора сведений от граждан, организаций или поступление информации от органов государственной власти либо средств массовой информации о фактах нарушения противопожарной безопасности в случае, если таковые создают угрозу причинения ущерба жизни и здоровью людей, животных, растений, причинения вреда окружающей среде, имуществу юридических и физических лиц; так как любое нарушение пожарной безопасности несет в себе опасность, связанную как минимум с одним из перечисленных факторов, то основанием для проверки может стать любое обращение в орган государственного пожарного надзора;

— поручение Президента или Правительства РФ; такие распоряжения поступают после резонансных случаев, связанных с гибелью людей и значительным уроном для экономики, в результате крупных пожаров (в таких случаях проверки проводятся, как правило, на всех объектах, связанных с определенной отраслью);

— требование прокурора о проведении внеплановой проверки по поступившим в органы обращения, связанным с выявленными правонарушениями [4].

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что для сокращения числа правонарушений в области пожарной безопасности необходимо увеличить число проводимых плановых проверок противопожарной безопасности, а также уменьшить период между проверками.

### **Литература**

1. Минэкономразвития России подготовило ежегодный доклад о лицензировании отдельных видов деятельности в Российской Федерации за 2018 год [электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/2019062703> (дата обращения: 11.09.2019).
2. Нормы пожарной безопасности (НПБ 104-03): приказ МЧС РФ от 20.06.2003 № 323 (ред. от 07.02.2008).

3. Нормы пожарной безопасности (НПБ 110-03): приказ МЧС РФ от 18.06.2003 № 315.
4. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 02.08.2019).
5. О пожарной безопасности: федер. закон от 21.10.1994 № 69-ФЗ (ред. от 26.07.2019).
6. О техническом регулировании: федер. закон от 27.12.2002 №184-ФЗ.
7. Положение о государственном пожарном надзоре: постановление Правительства РФ № 820 от 21.12.2004.
8. Постановление Камчатского краевого суда № 21-48/2019 от 27.03.2019 по делу № 21-48/2019 [электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/FES4iljSDZmV/> (дата обращения: 11.09.2019).
9. Постановление Свердловского областного суда № 72-201/2019 от 26.02.2019 по делу № 72-201/2019 [электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/dAiQSNcF3LHj/> (дата обращения: 11.09.2019).
10. Постановление Советского районного суда г. Красноярска № 2-12144/2018 2-1417/2019 2-1417/2019 (2-12144/2018); ~М-8324/2018 М-8324/2018 от 27.02.2019 по делу № 2-12144/2018 [электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/mryBSbHDh3gO/> (дата обращения: 11.09.2019).
11. Постановление Черниговского районного суда Решение № 12-117/2018 12-6/2019 от 27.02.2019 по делу № 12-117/2018 [электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/3aZnqpdMeYLT/> (дата обращения: 11.09.2019).
12. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.08.2013 № 14АП-4583/13 [электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/54487260/> (дата обращения: 11.09.2019).
13. Карсаков О. Г. Организация деятельности государственного пожарного надзора: учеб. пособие. Чебоксары, 2017. 95 с.

# **ДИСПРОПОРЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ В СВЕТЕ ТЕОРИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЫБОРА**

***В. З. Баликоев***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
профессор кафедры финансового рынка и финансовых институтов  
доктор экономических наук, профессор  
Balikoev1941@yandex.ru

В свете теории общественного выбора критикуются долгосрочные стратегии и планы развития экономики России, и подтверждается ее правота относительно того, что власть и политика становятся ходовыми товарами.

Ключевые слова: общественный выбор, бюрократическое чиновничество, региональное неравенство, стратегии развития, власть и политика.

In the light of the theory of public choice, long-term strategies and plans for the development of the Russian economy are criticized, and its correctness is confirmed that power and politics become tradable goods that are profitable to trade.

Key words: public choice, bureaucratic bureaucracy, regional inequality, development strategies, power and politics.

Данная статья посвящена не столько самой теории общественного выбора, сколько вытекающей из нее политике в целом, как на уровне Федерации, так и на уровне регионов. Автор статьи всегда критиковал эту теорию, но не за ошибки или недоработки, а за то, что Дж. М. Бьюкенену была присвоена за нее Нобелевская премия по экономике. Почему по экономике? Ведь теория по существу политологическая. Выборы, нет сомнений, — политика. Но с точки зрения российской политической практики все было сделано справедливо: теория бьет в самую точку — в экономику. Итак, коротко о сути теории общественного выбора.

Теория общественного выбора описывает, каким образом правительство принимает решения относительно налогов, расходов, социального и экономического регулирования и других политических вопросов. Подобно рыночным играм, политические игры должны уравнивать спрос населения на коллективные блага и способность экономики их удовлетворять. Главное различие заключается в том, что центральные

политические фигуры — политики — озабочены в основном своей победой на выборах, а центральные фигуры рынка — фирмы — стремятся получить прибыль [1, с. 324]. Заметим попутно, что вместо понятия «фирмы» было бы намного точнее употребление термина «домохозяйства», так как, в принципе, фирмы в общественном выборе напрямую не участвуют.

Общественный выбор представляет собой сведение индивидуальных, частных предпочтений в коллективные решения таким образом, чтобы из миллионов мнений сложить одно решение. Именно одно. Не может быть двух и более политик в отношении национальной обороны, как и в области экологии, социальной справедливости и т. д. Следовательно, важнейшей характеристикой коллективного решения является его неделимость, так как затрагиваются интересы всех. Оно не может быть многовариантным, так как становится обязательным для всех, уравнивая всех перед обществом и государством. А раз это так, то в случае необходимости принуждают его выполнять, независимо от того, совпадает данное решение с чьим-то личным мнением или нет.

Итак, коллективное решение — это и есть общественный выбор — является единственным и неоспоримым решением по данному конкретному вопросу.

Результаты коллективного выбора могут мобилизовать общество на решение значительных и весьма важных задач, решение которых не под силу даже крупнейшим монополистическим объединениям. Однако если принято неверное решение (а подобное случается), то общество отстает в своем развитии, деградирует, отступает назад, и, говоря экономическим языком, государство не только не использует, но и не может использовать все свои «производственные возможности».

Именно поэтому экономисты постоянно ставят вопрос об эффективности общественного выбора. Насколько он помогает обществу решать свои проблемы или насколько он наносит вред в случае неудачного решения? С этой точки зрения общественный выбор предполагает три вида решений: вредоносные, перераспределяющие и эффективные.

Вредоносные — это те решения, которыми правительство наносит вред (естественно, не специально) обществу или кото-

рые могло бы принять, но не принимает. Например, решение Н. С. Хрущева передать Крым Украине в 1954 г. Он вообще был помешан на всем украинском. Украина в XX в. постоянно прирастала чужими территориями за счет чужих (советских) усилий. А Крым — всесоюзная здравница, каждый квадратный метр территории которой полит русской кровью, просто оказалась таким подарком «ни за понюх табаку». Однако тем самым Н. С. Хрущев фактически заложил мину замедленного действия под свою же любимую Украину. Крым вернулся в Россию, домой, и это только первый пример. Дальше будет хуже. Политики всерьез обсуждают распад Назалежной. И только политическое чудо может остановить этот процесс. Разве этого результата желал Н. С. Хрущев для своей малой Родины? И кто теперь несет ответственность за то вредоносное решение? С Н. С. Хрущева спрос небольшой. Страдают два народа, а спросить не с кого. Б. Н. Ельцин, подписывая Беловежские соглашения, не подумал о том, что в разных независимых государствах остаются не только исконные русские территории, но и великая слава русского воинства. Измаил в Молдавии, Нарва в Эстонии, Крым на Украине. И даже не обсуждал возможные в перспективе переговоры по этим территориям. Каковы последствия и с кого сегодня спрашивать за эти гибельные решения?

Перераспределяющие решения касаются, например, совершенствования налоговой системы в пользу бедных слоев населения, социальной защиты, трансфертов, бюджетных работников, обороны, фундаментальных наук, изменения тарифов, квот в международной торговле и т. д.

Эффективные решения — это те, что поднимают уровень общественного благосостояния по В. Парето. Последствия и результаты этих решений таковы, что значительная часть населения повышает свой уровень жизни, но при этом ни у кого в стране уровень жизни не понижается. Например, таковы решения по освоению экономического пространства, особенно в части метеослужбы, космической связи, телевидения и т. д., а также ежегодные наступления на грипп, полиомиелит, клещевой энцефалит и т. д. Повышение уровня жизни у отдельных социальных групп населения должно происходить не за счет кого-то, а вместе с ними.

Какие выводы можно сделать из теории общественного выбора? Что здесь для нас в ней существенно?

1. Теория общественного выбора методологически опирается на маржинализм. Следовательно, в рамках предельного анализа и избиратель, и политик стремятся максимизировать полезность, но в разных индивидуальных формах: потребитель — полезности товара или услуги, предприниматель — прибыли, политик — своей личной политической и экономической выгоды.

2. Теория общественного выбора на практике опирается на концепцию «экономического человека», предусматривающую сугубо рациональное поведение человека — поиск выгоды во всем, и подтверждает ее.

3. Теория общественного выбора базируется на принципах рыночного обмена: — вы мне — свой голос, а я вам — предвыборные обещания защищать ваши интересы. Власть в данной теории показана как средство обмена, торговли. Иначе говоря, власть становится товаром, которым выгодно торговать, и в этой торговле политику (власть предержащему) необходимо извлечь максимум выгоды. Здесь как нигде полностью реализуется знаменитое высказывание В. И. Ленина о политике как концентрированном выражении экономики.

4. В целом же всю методологию теории общественного выбора можно назвать «методологическим индивидуализмом», в соответствии с которым каждый из участников преследует свои личный, эгоистический интерес, где общественный интерес становится как предметом торговли, так и средством реализации личного интереса.

Примерам тому на практике несть числа. В рамках теории общественного выбора становится понятным назначение А. Сердюкова, бывшего крупного оптового торговца мебелью, министром обороны Российской Федерации, в результате чего управление Министерством обороны чуть не пришло к краху. Основательно покрушил его инфраструктуру и значительно ослабил Российскую Армию. Далее его назначают в состав руководства «Ростеха», а совсем недавно он стал генеральным директором «Росавиации». Если эти назначения не подтверждают истину теории общественного выбора о том,

что политика — товар, то что же еще? Кто и что стоит за ним, бездарным человеком, получающим столь высокие назначения? Только деньги.

В Новосибирской области хорошо известен скандал с мусорной концессией, заключение которой привело бы к разорению города. Ибо в ней был обозначен пункт, гарантирующий частной компании определенный размер прибыли ежегодно. Неважно, намусорили мы вдосталь или стали себя культурнее и цивилизованнее вести по отношению к природе, — получай гарантированный размер прибыли. Как все это объяснить с точки зрения хозяйственной или экономической логики? Увы, тем самым мы только подтверждаем правильность выводов Дж. Бьюкенена: политика — товар, и товар весьма ходовой.

В том же направлении, что и теория общественного выбора, на современную российскую экономику действуют и исторические особенности развития отношений собственности. Так называемые «родимые пятна» истории.

Во времена Киевской Руси развитию предпринимательства и торговли, рыночных, самостоятельных форм хозяйствования мешала раздробленная, раздираемая княжескими междоусобицами хозяйственная и политическая среда. Она породила относительную легкость присвоения чужого добра, не способствовала развитию трудолюбия. Общественное сознание и стереотипы постепенно создавали неблагоприятные социальные, экономические и психологические условия для предпринимательства, для развития отношений собственности. Собственность — индивидуальная, частная, общинная — никак не была защищена.

И далее централизованное государство всей своей мощью прижимало предприимчивых людей, которые могли быть разорены, задушены налогами, могли превратиться просто в податных людей. Собственность же требовала свободы маневра, действия, свободы предпринимательства.

Собственность и власть всегда сочетались друг с другом, но сколь различны эти взаимоотношения на Западе и на Востоке. И там, и тут связь имеет фундаментальное значение. Ключевое. Однако на Западе частная собственность рождает власть,

а на Руси власть рождает собственность. Если на Западе власть является функцией собственности, то на Востоке (Руси) собственность является функцией власти. Власть всегда на Руси отчуждала собственность, присваивала, обогащалась. Государство могло в любой момент и совершенно произвольно лишить человека этой самой собственности. Российская история дает тому немало примеров. В этом ракурсе совершенно одинаковый смысл, только в разных степенях цивилизованности, имеют опричнина при Иване Грозном и ваучеризация при Борисе Ельцине.

Особенно незащищенной была собственность от произвола власти в смутные, переходные времена. «Зависимость собственности от власти ведет к формированию так называемого бюрократического капитализма. Это тот случай, когда чиновники государственных ведомств становятся реальными (распоряжение, пользование) собственниками общественного богатства, хотя официально, идеологически им считается государство или даже все общество, весь народ. Власть, рождающая собственность, — это своеобразная собственность на управление» [2, с. 100]. С этим трудно не согласиться, принимая во внимание современное чиновничество в России и то, как они рвутся во власть. «Чиновники присваивают государственную власть как частную собственность», — писал К. Маркс. Дальше уже работает простая логика фактов. Чиновники превращаются в самодовлеющую корпоративную силу, экономически, социально и идеологически управляющую не только общинной, общественной собственностью от имени народа, но и самим народом, манипулируя его сознанием уже в собственных интересах. Поэтому недаром в некоторых работах общественная собственность рассматривается как государственная частная собственность.

Отсюда и сложности борьбы с коррупцией чиновников, с их «хапанием» кусков как общественного, так и частного пирогов. «Хапание» чиновника объективно обусловлено. И никакими повышениями заработной платы это явление не искоренить. Борьбу с коррупцией чиновников поручают вести другим чиновникам. Сколько громких дел об убийствах, миллионных взятках — редко какое дело заканчивается заслужен-



ным наказанием. Фемида спит. И спит потому, что она тоже чиновник.

Если на Западе личность работает на свой статус, то на Востоке — статус на личность. В России правители всегда мудрые, ценные, загадочные, всемогущие, непогрешимые. Это потом мы уже узнаем, что они были далеко не такими, но пока они у власти — обязаны быть такими. Именно в этом и заключается принципиальная разница между Востоком и Западом.

Безусловно, самую частную собственность всегда было и есть за что осуждать. На Руси это делали всегда с особым ожесточением. Но «вина» здесь не столько частной собственности, сколько тех условий, в которых ее обычно ставили и ставят до сих пор. Отсутствие должных гарантий и нормальных условий для честного бизнеса, необузданный чиновничий произвол и т. д. Действуют все те же причины, которые делают частную собственность непривлекательной, уродливой, отталкивающей. Очевидно же, что вместо создания искусственных препятствий и ограничений крайне необходимо работать над социальной ориентированностью частной собственности.

Время от времени государство понимает: для того чтобы быть сильным, надо развивать экономическую основу национально-государственных интересов. Именно в эти периоды стремительно возрастает роль рыночных отношений, но именно в эти моменты государство наиболее активно мешает развитию предпринимательства. Так и на современном этапе декларируется существенное значение малого бизнеса, но до сих пор для него не разработана даже достаточная законодательная база, не говоря уже о реальных мерах его поддержки. Ярким примером служат попытки облегчить регистрацию предприятий в последние семь лет, так и не приведшие к успеху. В настоящее время они должны уже получать разрешение на предпринимательскую деятельность по принципу «одного окна». Но нет. Каждая инстанция неизменно извлекает для себя выгоду. Часто расходы (издержки) на получение разрешения равны необходимому для бизнеса стартовому капиталу, а то и превосходят его. Между тем разрешение проблемы коррупции лежит на поверхности: вместо разрешительной подписи сначала ввести просто регистрирующую,

а затем и это заменить на уведомление предпринимателем местной власти о своей хозяйственной деятельности... Да, но решение-то должны принять ЧИНОВНИКИ. Противоречивость российской государственности в том, что понимание роли рыночных отношений для макроэкономической устойчивости сопровождается боязнью подрыва основ авторитаризма, централизованной вертикали власти этим самым предпринимательством.

На основе вышеизложенного я формулирую обусловленное исторически и экономически противоречие между государственностью и частной собственностью, свободным предпринимательством, предполагающим самостоятельность, инициативу, свободу, либерализм и демократическое устройство государства. Следовательно, так и не сформировались развитые отношения частной собственности, системы ее защиты.

Третий аспект анализа заявленной проблемы — региональное неравенство в России. Проблема старая и далеко не простая. Она не только экономическая, но и политическая, социальная и даже национальная. Специалисты, работающие в этом научном направлении, считают, что после угрозы новой мировой войны региональное неравенство является самой опасной угрозой для России — для ее целостности, устойчивости и процветания. При этом мировая война — угроза внешняя, а региональное неравенство — внутренняя, т. е. постоянно действующая и столь же постоянно требующая своего разрешения.

Безусловно, эта проблема хорошо исследована. Определены факторы, ее порождающие. Из их множества выделим наиболее существенные, бесспорные и самые значимые:

1. Природно-географический и пространственный фактор. С одной стороны, это наличие на территории региона природных ресурсов, полезных ископаемых и других естественных даров природы, приносящих их собственнику ренту. Ресурсы можно добывать, перерабатывать и продавать готовую продукцию. Можно на первый и крайний случай продавать и сами ресурсы. Как на Ямале, Кузбассе и Сахалине. С другой стороны, это выгодное или невыгодное географиче-

ское положение региона. Когда он находится на пересечении торговых и транспортных путей или выгодно расположен в отношении торговых партнеров. Первый случай — наша Новосибирская область, которая медленно, но верно превращается в мультимодальный транспортный узел. Другой пример — Ленинградская область, на территории которой находятся мощнейшие портовые сооружения и разнообразная логистическая инфраструктура, расположенная географически на пороге всей Европы.

Описанный только что природно-географический фактор не зависит от воли и желания людей. Этот фактор либо есть, либо его нет. Это естественный дар природы, объективная данность, из которой надо исходить. Человеку же остается только рационально и эффективно воспользоваться им.

Все остальные факторы регионального неравенства создаются человеком, обществом и являются социальным феноменом. Стало быть, действие этих факторов человеком же может быть или усилено, или ослаблено.

Поскольку до сих пор региональное неравенство в России только усиливалось, очевидно, речь может идти только о выравнивании этого неравенства. И в этом аспекте встает очень серьезный вопрос: как понимать выравнивание регионального неравенства? Здесь есть несколько вариантов ответов. Первый. Из регионов, богатых ресурсами, часть их доходов передавать отстающим регионам. В данном случае механизм передачи является всего лишь вопросом организационным. Последствия такого выравнивания таковы: в богатых регионах замедляется социальное и экономическое развитие, а в бедных рождаются иждивенческие настроения. Отрицательный эффект носит кумулятивный, накопленный характер, могущий привести к социальному взрыву.

Второй вариант. Добиваться в рамках статистических показателей некоего общего среднего уровня жизни как показателя выравнивания регионального неравенства. Этот путь бесперспективный, так как такие средние показатели на гигантском экономическом пространстве России относятся к так называемой «лукавой статистике», которая успокаивает власть, но, в принципе, ни о чем не говорит. Например,

показатель средней заработной платы в России. Он составляет 39–41 тыс. р. Но автор данной статьи является доктором экономических наук, профессором, и его официальная ставка равна 43 тыс. р. Со всеми премиальными и дополнительными поощрениями по эффективному контракту в месяц в среднем получается 48–50 тыс. р. Однако этот показатель в Москве равен 120–150 тыс. р., а в Тюмени 85–120 тыс. р. Насколько меня утешит мысль о том, что средняя зарплата профессора в России равна 100 тысячам? Как это объяснить с точки зрения трудового законодательства, которое для всех одно? Очевидно, что так не должно быть, но так есть. Это факт. Понятно, что Москва и Санкт-Петербург имеют колоссальную «столичную ренту», природа которой столь удивительна и интересна, что описать ее в рамках данной статьи просто невозможно, ибо здесь закономерное и криминальное переплетаются очень тесно и плотно. В ней сплелись природно-географические и исторические особенности развития России, о которых чуть выше немного говорилось. В научной и публицистической литературе москвичей и петербуржцев называют особой привилегированной нацией. Этот аспект регионального неравенства настолько невозможно определить, что нам легче согласиться с тем положением, что региональные различия в доходах «естественны».

Третий вариант выравнивания регионального неравенства. Разработать для каждого региона некий средний уровень дохода, который будет считаться нормативным именно для этого региона и подтягивать уровень жизни в регионе в целом до этого показателя. Если это невозможно сделать своими региональными ресурсами, необходимо подключить механизм бюджетного федерализма, социальной защиты и другие формы перераспределения.

2. Агломерационный эффект крупных городов. Агломерационный эффект прежде всего выражается в концентрации людей и производства в крупных городах страны и регионов. Здесь само по себе возникает фактор саморазвития через обмен деятельностью, доступность информации, развитую сферу услуг и т. д.

3. Уровень развития человеческого капитала.

4. Уровень развития и эффективности институтов общества.

5. Степень развития социальной и экономической инфраструктуры.

Надо иметь в виду, что каждый из перечисленных выше факторов работает не только сам по себе. Особенно эффективно они работают вместе, во взаимодействии. В крупных городах проще и легче развить человеческий капитал, институты общества и информационное пространство. Однако их изложение не входит в нашу задачу. Нам важно было их только обозначить.

Что общего между изложенными выше тремя группами факторов социально-экономического развития страны — теорией общественного выбора, историческими особенностями развития России и региональным неравенством в нашей стране? Они все тесно замыкаются на системе государственного управления всех уровней. На высшем менеджменте страны. На чиновничестве, которое более всего озабочено обеспечением своей незыблемости. Оно занято ежедневно и ежечасно доказательством своей необходимости обществу. Оно просто уверено, что без него народу, обществу не выжить. Таким образом, в России исторически сформировалось бюрократическое чиновничество, которое видит не столько себя, свое место в государственной системе управления, сколько эту государственную систему в себе. По их мнению, они и есть государственная система. Отсюда и совершенно очевидное и понятное, но невероятное в нормально структурированном — социально и экономически — государстве явление — ст. 13 п. 2 Конституции РФ: «Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной» [3, с. 64]. И никого не смущает, что общество, социально-экономическая система, не имеющая своей национальной идеологии, не может сформулировать свою национальную цель, которая объединила бы все классы и социальные слои населения в едином порыве достичь указанной цели в соответствии со своей идеологией. Что-то вроде «американской мечты» с яблочным пирогом в каждой семье ежедневно или «строительства коммунизма — светлого будущего всего челове-

ства». Единственный, кто выигрывает от такого положения с национальной идеологией, — это чиновничество, которое себя прекрасно чувствует, присваивая государственную власть как частную собственность. И оно из всех сил будет стараться, чтобы не было этой государственной идеологии как можно дальше. И пока общество созревает до своей идеологии, мы будем принимать различные стратегические планы развития, которые никого ни к чему не мобилизуют своей фантастичностью, обилием, безотчетностью и безответственностью за результаты их выполнения.

Рассмотрим на федеральном и региональном уровнях примеры таких стратегических планов, исключительно точно попадающих в существо теории общественного выбора, исторических особенностей развития России и регионального неравенства в нашей стране.

Программа приоритетных национальных проектов (2006–2018 гг.) была сформулирована Президентом России В. Путиным 5 сентября 2005 г. в обращении к федеральному правительству, парламенту страны и руководителям регионов. В качестве приоритетных направлений «инвестиций в человека» он выделил: здравоохранение, образование, жилье, сельское хозяйство. Председатель правительства Д. Медведев 27 ноября 2005 г. заявил, что этот список может в будущем быть дополнен наукой и культурой [4].

На сайте Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике ранее был расположен архив документов по реализации национальных проектов, оперативная информация на которой (новости, стенограммы и пр.) перестала обновляться в мае 2009 г. Позднее на сайте появился документ «Уточненные направления реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» на 2009–2012 годы», принятый 1 июля 2009 г.

Каковы же итоги реализации этих программ? Из материалов предыдущего абзаца видно, что они не реализованы. Но если читать на официальном сайте, документально, то мы обнаружим подробнейший отчет об их выполнении. Но тут на

помощь приходит «лукавая статистика». Итоги выполнения программ даны в разных экономических и социальных показателях, и только их составитель может понять, что за этими показателями стоит. Главное же в том, что на реализацию указанных национальных программ потрачено более 4 трлн р., но за их расходование никто ни перед кем не отчитался. На что были потрачены эти деньги? Конечно, на реализацию национальных программ. Но куда делась значительная часть этих средств, если программы не реализованы? Кто и зачем остановил их реализацию? Почему никто не отчитался за потраченные ресурсы? Ведь финансирование программ до копейки было заложено в бюджете страны на каждый год. Мало того, на реализацию программ выделялись средства и региональными бюджетами. Их реализация только усилила неравенство регионов.

В настоящее время страна занята выполнением новых национальных проектов федерального масштаба, принятых в России в 2018 г. и разработанных по трем направлениям: «Человеческий капитал», «Комфортная среда для жизни» и «Экономический рост». 7 мая 2018 г. Президент России В. В. Путин подписал указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», устанавливающий и утверждающий национальные проекты России.

Они опосредованно являются преемниками приоритетных национальных проектов России, принятых в 2005 г. и, по всеобщему признанию, неудачно осуществленных. В марте 2013 г. принята стратегия развития страны до 2030 г., а 28 ноября 2018 г. принят прогноз социально-экономического развития РФ до 2036 г. Изменения в этот прогноз внесены уже 31 января 2019 г. Как же разрабатывался этот прогноз, если всего через два месяца в него потребовалось внести изменения? Принят также план развития регионов до 2036 года.

Безусловно, прогноз далеко не является планом, но вот что смущает во всей этой вакханалии планов и прогнозов: 29 марта 2019 г. принят бюджетный прогноз России до 2036 г., в него уже внесли изменения 3 апреля 2019 г. То есть предусматриваются варианты финансирования этих прогнозов.

Под них подстраивается бюджетная политика страны, а это уже далеко не прогноз, а план. До 2023 г. на их выполнение планируется потратить 24 трлн р. Таких планов и прогнозов стратегического развития страны в последние 5–7 лет принято целых восемнадцать [5]. Почему же так много и некаленифицировано? Ведь необходимо в них вносить изменения постоянно. В итоге через некоторое время возникает необходимость разработки нового плана на более далекий срок. Страна находится в состоянии перманентного долгосрочного, стратегического планирования и прогнозирования. Но почему же все время разрабатывается новый план, а «в изменившихся социально-экономических, внутренних и внешних условиях» не уточняется, не поправляется, не совершенствуется старый, уже давно принятый и знакомый? Потому что сроки выполнения этого плана не отодвигаются, а, наоборот, неотвратимо надвигаются, и по его выполнению необходимо будет отчитываться. Особенно по финансам, авансированным на выполнение плана. Таким образом, по мнению автора данной работы, все дело в бюджетных средствах. Чем долгосрочнее план, тем труднее и сложнее проконтролировать расходование этих средств. А придет время спросить кого-то о выполнении такого плана, так и спрашивать-то будет не с кого.

Регионы берут пример — обязаны брать — с федеративных органов и не отстают в разработке долгосрочных, столь же часто меняющихся перспективных планов. Конкретно по нашему Новосибирскому региону: 03.12.2007 постановлением Губернатора НСО № 474 была утверждена «Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 года». Были разработаны концепции развития важнейших отраслей социальной и экономической сфер НСО. Тринадцать отраслей и направлений развития. В соответствии с данной Стратегией формировалось и финансирование указанных отраслей и направлений развития [6].

В 2014 г. в Российской Федерации был изменен подход к системе стратегического планирования, принят Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ». В 2015 г. в НСО была проведена масштабная работа по формированию системы документов планирова-



ния социально-экономического развития региона в соответствии с принятым законом. Ключевой элемент проведенной работы — это принятие Закона Новосибирской области от 18.12.2015 № 24-ОЗ «О планировании социально-экономического развития Новосибирской области», который определяет комплексную систему документов планирования социально-экономического развития Новосибирской области, охватывающую все уровни планирования — и стратегическое, и краткосрочное. Принятые законы определили требования к содержанию стратегии социально-экономического развития Новосибирской области. В нем говорится, что в 2014–2016 гг. экономика России столкнулась с серьезными вызовами как внешнего, так и внутреннего характера, что негативно отразилось на социально-экономическом развитии Новосибирской области. Принят ряд правовых актов Российской Федерации и правовых актов Новосибирской области, которые регламентируют действия органов государственной власти Новосибирской области в новых изменившихся политических и экономических условиях. Эти факторы послужили основанием для определения новых приоритетов, постановки целей, задач и направлений развития Новосибирской области. В совокупности все вышеперечисленное обусловило необходимость разработки стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 г. (далее — стратегия).

Хотел бы поставить несколько вопросов. В разработке и федеральных, и региональных программ развития принимали участие академические научно-исследовательские институты и наиболее авторитетные вузы России. Был задействован весь интеллектуальный потенциал страны. На разработку этих программ развития потрачены огромные ресурсы. Однако в разработанных программах не были учтены меняющиеся социальные, политические и экономические условия в стране. Вот уж действительно, прожекты. Забыли про диалектику, про общественное воспроизводство, про преемственность в экономическом и социальном развитии. Иначе как насмешкой над экономической наукой нельзя назвать оправдание разработки новых программ. «Приняты ряд правовых актов Российской Федерации и правовых актов Новосибирской области,

которые регламентируют действия органов государственной власти Новосибирской области в новых изменившихся политических и экономических условиях. Эти факторы послужили основанием для определения новых приоритетов, постановки целей, задач и направлений развития Новосибирской области». Но эти изменения происходят постоянно, и что? Каждый раз не поправлять уже принятый «План», а принимать новый?

За выполнение программы развития НСО до 2015 г. никто ни перед кем не отчитался. Один глава региона программу разрабатывал, другой ее не выполнил и разработал новую программу развития, а третьему она досталась по наследству. И не факт, что наш уважаемый глава НСО доработает до 2030 г. Стало быть, и спросить-то будет не с кого. Самое обидное с точки зрения простого гражданина то, что такая неопределенность планов и их долгосрочность открывают широчайшие возможности для торговли политикой, подтверждая правоту теории общественного выбора.

В свете сказанного выше становится как-то неловко, когда читаешь критику советского хрущевского плана строительства материально-технической базы коммунизма, принятого на XXII съезде КПСС в 1962 г. Автору данной работы непонятно, какая разница между тем планом и современной стратегией Новосибирской области до 2030 г.

Можно, конечно, возразить. Перспективное планирование является одним из видов планирования экономического развития. А как же мы можем заглянуть вперед? Разве стратегическое планирование, оно же перспективное, не является мощным орудием в руках экономистов? Является! Никто не может возразить. Но тут несколько НО...

Во-первых, при разработке любой программы или плана должно быть определено конкретное лицо, ответственное за их реализацию. Оно же должно нести ответственность за невыполнение этих программ. Экономическую, политическую, административную или юридическую — нужно определить законодательно.

Во-вторых, сроки планов и программ категорически не должны превышать сроки полномочий тех или иных руководителей. Тогда, прежде чем уйти с должности, он мог бы со всей

ответственностью отчитаться. Во всяком случае, с него могли бы спросить по всей строгости закона. В случае же успешного их выполнения его могли бы официально поощрить и материально, и морально, что было бы понятно абсолютно всем.

В-третьих, стратегии развития на длительные сроки должны, безусловно, разрабатываться. Но исключительно для внутреннего потребления ответственных за выполнение более коротких планов развития. Как говорится, для обеспечения преемственности планов развития и видеть перспективу. Удивительно то, что абсолютно все забыли сталинские пятилетки. Почему именно пятилетки? Потому что пятилетние планы — это перспективные планы, которые еще можно конкретно, точно, по показателям разбить по годам и обеспечить их выполнение. Потому что в рамках пяти лет еще можно предусмотреть перспективу, определить финансирование и ответственность как разработчиков, так и исполнителей планов. Далее начинается прожектёрство. «Отец народов» далеко не был таким самодуром, каким его любят изображать сегодня. Разработка плана строительства материально-технической базы коммунизма, планы развития Нечерноземья, планы поворота сибирских рек и т. д. — это экономическая дурь (прожектёрство) советских, послесталинских времен. Но чем же лучше этих планов план развития НСО до 2030 г.? План регионального развития до 2036 г.? Значит, можно критиковать Н. С. Хрущева за прожектёрство, а нас — нет? Почему же так живучи эти долгосрочные планы, программы, стратегии?

В-четвертых, под долгосрочные программы не должно быть конкретного финансирования. Предусмотреть все нюансы финансирования на столь длительный срок просто невозможно, а потому финансирование должно осуществляться поэтапно. Выполнил план на год — получил финансирование на следующий год. Беда в том, что долгосрочное финансирование открывает широкие возможности для растраты государственных средств. СМИ полны сообщениями о таких событиях. И уже никого не удивляет на фоне миллиардных потерь, например, воровство чиновника ФСБ в 490 млн р. Всего лишь 7 лет назад при назначении Т. Голиковой председателем Счетной палаты премьер-министр страны просил

ее вскрыть механизм и каналы воровства государственных средств, так как он не знает, куда деваются 18 % бюджетных средств. И это прозвучало в открытом эфире.

Однако все знают, что один из этих каналов — бюджетный федерализм. Почему регионы в соответствии с этим бюджетным федерализмом должны вырывать свой бюджет в Москве с откатами, когда деньги элементарно сами должны быть перечислены в регион. Почему нельзя определить долю региона и отдать ему его деньги? Тогда и спросить будет с кого. А главное, закроется один из самых широких каналов расхищения государственных средств. Но вот уже скоро 30 лет, как мы проповедуем бюджетный федерализм, а механизм его как не работал, так и не работает.

Изложенный материал, увы, подтверждает правоту теории общественного выбора в ее главном утверждении, что политика и власть стали весьма ходовым товаром, которым очень выгодно торговать. А любые долгосрочные, перспективные стратегии социально-экономического развития являются не более чем средством торговли этой властью. Что же касается регионального и других видов неравенства в российской экономике, так кто же понимает, что такое равенство? Хотя в региональном, хоть в социальном, хоть в экономическом смысле. И перспективы выравнивания регионального неравенства остаются весьма туманными при таком качестве высшего государственного менеджмента.

### **Литература**

1. Бьюкенен Дж. М. Сочинения / пер. с англ. М.: 1997.
2. Гречко П. К. Обществознание. М.: Уникум-центр, 1997.
3. Конституция Российской Федерации.
4. Стратегия РФ. Федеральная сеть [электронный ресурс]. URL: Strategy@sam-usi.com (дата обращения: 20.05.2019).
5. Приоритетные национальные проекты [электронный ресурс]. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/приоритетные\\_национальные\\_проекты](https://ru.wikipedia.org/wiki/приоритетные_национальные_проекты) (дата обращения: 21.05.2019).
6. URL: [nso.rus sites/test/new.nso...wodby-files/files...Sotio](http://nso.rus-sites/test/new.nso...wodby-files/files...Sotio) (дата обращения: 07.06.2019).

# **ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)<sup>1</sup>**

***И. В. Бахлов***

Национальный исследовательский  
Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева  
заведующий кафедрой всеобщей истории,  
политологии и регионоведения  
доктор политических наук, доцент  
bahlov@mai.ru

***О. В. Бахлова***

Национальный исследовательский  
Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева  
профессор кафедры всеобщей истории,  
политологии и регионоведения  
доктор политических наук, доцент  
olga.bahlova@mai.ru

Выявляются и анализируются ключевые аспекты политико-правового измерения развития субъектов Российской Федерации в пределах Приволжского федерального округа.

Ключевые слова: Приволжский федеральный округ, регион-донор, регион-реципиент, стратегия развития, субъект Российской Федерации, территориальное управление.

The key aspects of the political and legal dimension of the development of the subjects of the Russian Federation within the Volga Federal district are identified and analyzed.

Key words: Volga Federal district, donor region, recipient region, development strategy, subject of the Russian Federation, territorial administration.

Приволжский федеральный округ (ПФО) — один из самых больших федеральных округов Российской Федерации (РФ) по количеству входящих в него субъектов и численности населения (второй после Центрального федерального округа), хотя по охватываемой площади (6,1 % территории России)

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и АНО ЭИСИ, проект № 19-011-31009 «Профессиональная экспертиза в области государственной национальной и региональной политики и совершенствование механизмов оценки эффективности территориального управления».

он существенно уступает таким округам, как Дальневосточный, Сибирский, Уральский и Северо-Западный. Но в этом плане, учитывая названные характеристики, а также (преимущественное) нахождение в Европейской части России, его относительная компактность — в масштабах страны — может рассматриваться как благоприятный фактор развития. ПФО отличается и иными весомыми качественными показателями — по выгодному транзитному положению, плотности населения, состоянию промышленного и сельскохозяйственного производства, инвестиционной привлекательности и др.; доля округа в общероссийском валовом внутреннем продукте (ВВП) превышает 15 % [5]. Однако абсолютное большинство регионов в его составе являются реципиентами. Единственный регион-донор в ПФО без дотаций на выравнивание — Республика Татарстан; не получает дотации на бюджетную обеспеченность Самарская область, оказывающаяся, по оценкам специалистов, на «границе донорства» [1]. Вместе с тем названное обстоятельство нельзя считать уникальным либо определяющим, поскольку и в других федеральных округах ситуация во многом аналогичная. Не следует также забывать, что федеральные округа в России — это преимущественно политические образования, их создание стимулировалось прежде всего потребностями централизации управления, восстановления властной вертикали, серьезно пошатнувшейся в 1990-е гг. Социально-экономические показатели здесь не доминантны. Однако сейчас идет работа по формированию макрорегионов, подразумеваемых Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. [7]. Согласно Стратегии субъекты РФ в пределах ПФО включаются в два макрорегиона — Волго-Камский (Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Пермский край, Кировская область, Нижегородская область) и Волго-Уральский (Республика Башкортостан, Оренбургская область, Пензенская область, Самарская область, Саратовская область, Ульяновская область). Эти макрорегионы ориентированы уже скорее на достижение социально-экономических целей и задач, но способны выполнять и политическую функцию.

С одной стороны, они могут, содействуя достижению ориентиров пространственного развития, устранению или смягчению меж- и внутрирегиональных диспропорций, обеспечивать и социально-политическую, и геополитическую стабилизацию на разных уровнях. С другой стороны, «разведение» субъектов по разным макрорегионам потенциально направлено на разрушение или ослабление сложившихся в рамках федеральных округов горизонтальных межэлитных коммуникаций, предполагая тем самым политический смысл. К тому же не исключены потенциальные риски появления новых разрывов вследствие очередного дробления и возникновения новых линий фрагментации, в том числе политической. В любом случае, в плоскости создания и укрепления предпосылок и драйверов развития политико-правовой компонент важен и на уровне макрорегионов, и на уровне регионов — субъектов РФ, проявляясь во многих сегментах, секторах, сферах. Его можно анализировать в нормативно-регулятивном, институциональном и инструментальном ключе.

Наличие стратегической основы, неотъемлемым элементом которой выступает совокупность нормативных документов, принятых соответствующими властными — публично-правовыми — решениями, необходимо в современных условиях усложняющихся вызовов. Неслучайно в Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 г. [8] подчеркивается ориентированность на их преодоление (в том числе последствий усиления глобальной конкуренции, охватывающей и системы национального управления), на реализацию конкурентных преимуществ и возможностей округа, минимизацию внешних угроз. В документе акцентируются также недостаточный уровень координации образования, науки и бизнеса и значение качества профессиональных кадров.

С инструментальной точки зрения важно обеспечить формирование сбалансированной в русле субсидиарности — соответственно возможностям и потребностям Федерации, ее субъектов и муниципальных образований — системы. На настоящий момент она достаточно обширна и разнопланова, характеризуется определенной адаптивностью, т. е. способ-

ностью реагирование на изменяющиеся внутренние и внешние условия. Стержневыми на общегосударственном уровне в изучаемом проблемном поле можно признать Федеральные законы «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (2011), «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (2014), «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (2014), а также документы, утвержденные подзаконными нормативными актами: Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (2008), Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года (2017), Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (2019).

Для субъектов ПФО, помимо упомянутой окружной Стратегии, неотъемлемой частью данной системы выступают региональные нормативные акты и программные документы. Например, в Республике Мордовия (РМ) это законы «О Стратегии социально-экономического развития Республики Мордовия до 2025 года» (2008), «О технопарке в сфере высоких технологий в Республике Мордовия» (2011) и некоторые другие. В Ульяновской области — законы «О развитии инвестиционной деятельности на территории Ульяновской области» (2005), «О некоторых мерах по развитию туристской деятельности на территории Ульяновской области» (2010), «О правовом регулировании отдельных вопросов, связанных с осуществлением стратегического планирования на уровне Ульяновской области» (2015) и др. Отметим наличие программ не только регионального (Государственная программа Республики Мордовия «Повышение конкурентоспособности промышленности Республики Мордовия» на 2016–2020 годы и др.), но и муниципального уровня (Программа социально-экономического развития МО «Майнский район» Ульяновской области на 2017–2020 годы и др.).

В политическом измерении исследуемой проблемы важно обратиться к вопросу о создании и функционировании инсти-



тутов развития. В качестве таковых в силу специфики общероссийских и региональных контекстных условий по большей мере воспринимаются властные структуры, подведомственные организации и пр. Например, в Республике Мордовия подобные функции корреспондируются в первую очередь Министерству экономики, торговли и предпринимательства, Министерству промышленности, науки и новых технологий; в Самарской области — Министерству экономического развития и инвестиций, Министерству промышленности и торговли и т. д. Отметим также, что в этом сегменте доминирующие позиции занимают исполнительные органы и региональные лидеры. Однако властные институты и механизмы не могут рассматриваться как исключительные. В русле расширения возможностей и влияния гражданского общества на уровне регионов ПФО и округа в целом активизируется роль разнообразных общественных объединений и ассоциаций. В их числе региональные молодежные парламенты и правительства, межрегиональные молодежные объединения, Молодежный совет ПФО, региональные советы (ассоциации) (Ассоциация городов Поволжья, Совет муниципальных образований Чувашской Республики и др.), национально-культурные образования. В поле их зрения находятся насущные вопросы патриотического воспитания, государственной региональной и национальной политики, оптимизации полномочий органов местного самоуправления и др. [4; 5]. Важно подчеркнуть, что в ходе осуществляемых с их участием мероприятий прослеживается постоянная увязка с целями и выполнением национальных проектов, решением общенациональных задач развития в целом. Показательными в этом плане являются, в частности, материалы заседания Окружного консультативного совета по развитию местного самоуправления в Приволжском федеральном округе от 17 мая 2019 г. (г. Балаково, Саратовская область) [2]. Вместе с тем потенциал таких институтов, безусловно, гораздо больше, нежели их востребованность на практике.

Немаловажны в рассматриваемом контексте обеспечение качества стратегического управления развитием регионов и муниципалитетов, продвижение территориального брен-

динга, лоббирование интересов регионов на федеральном уровне, сформированность внутри- и межэлитных коммуникаций по вертикали и горизонтали. Степень или уровень их развитости, успешности и т. п. может выражаться некоторыми показателями, например, соответствующими рейтингами. Это, например, рейтинги эффективности управления в субъектах Российской Федерации, рейтинги влияния глав субъектов РФ и др., составляемые Агентством политических и экономических коммуникаций (АПЭК). Так, в рейтинге влияния глав субъектов РФ на апрель 2019 г. в первой «десятке» присутствовали «представляющие» ПФО Президент Республики Татарстан Р. Н. Минниханов (3-е место, как и в марте), Губернатор Самарской области Д. И. Азаров (7-е), Глава Республики Мордовия В. Д. Волков (9-е и 11-е), Губернатор Нижегородской области Г. С. Никитин (10-е и 9-е) [6]. Здесь, безусловно, нет абсолютно одинаковых и стопроцентно обоснованных, достоверных результатов и суждений; заметим в связи с этим, что возможности для оценивания, ранжирования и пр. имеются не только у экспертных и аналитических центров, но и у обычных граждан, что свидетельствует о привнесении элементов публичности и демократичности. Примечателен в этом смысле сайт «Губернаторы.Ru», где даются и корректируются сводный рейтинг глав субъектов РФ и его составляющие (работоспособность, информационная открытость, доверие к главе, уровень жизни населения в регионе, имидж и туристическая привлекательность региона и др., всего 10 индикаторов). Примечательно, что в первой десятке сводного рейтинга данного ресурса по состоянию на конец мая 2019 г. находятся 4 региональных руководителя из ПФО (А. В. Бречалов, Удмуртская Республика (1-е текущее место), М. Г. Решетников, Пермский край) (5-е), Р. Н. Минниханов, Республика Татарстан (7-е), М. В. Игнатьев, Чувашская Республика (9-е) [3].

Рейтингование сейчас — востребованный инструмент в системе территориального управления и может трактоваться также как инструмент воздействия федерального центра на «регионалов» или — по нисходящей — региональных властей на «муниципалов». Можно вспомнить, в частности, о конкретизации критериев оценки эффективности деятельности выс-

ших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [9], составлении рейтингов муниципальных образований и пр. Существенное значение в данном направлении приобретает, на наш взгляд, более широкое освещение и распространение позитивного опыта лучших региональных и муниципальных практик, активизация поддержки местных инициатив и проектов.

Резюмируя, можно говорить о том, что политико-правовые основы развития субъектов РФ задаются и образуются множеством условий, параметров, факторов общегосударственного, регионального и местного уровней, внутреннего и внешнего происхождения, различного плана и состояния. В них объединяются и воплощаются нормативные предписания, программно-целевые ориентиры, личностные качества региональных лидеров, формальные и неформальные связи внутри и между элитами, властью и обществом, структурные и содержательно-сущностные особенности политической системы и политического режима, управленческих практик. Они далеко не одинаковы (за исключением базового федерального нормативного компонента и функционально-ролевых признаков, которыми наделяются органы власти и управления) и зачастую опосредуются атрибутивными характеристиками регионов или «регионалов», что особенно заметно именно в политическом ракурсе.

### **Литература**

1. Зубков И. Минфин оценил количество регионов-доноров в России // Официальный сайт Российской газеты [электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2018/09/20/minfin-ocenil-kolichestvo-regionov-donorov-v-rossii.html> (дата обращения: 20.05.2019).
2. Материалы заседания Окружного консультативного совета по развитию местного самоуправления в Приволжском федеральном округе. 17 мая 2019 года, город Балаково // Официальный сайт Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе [электронный ресурс]. URL: [http://agpsamara.ru/analiticheskie\\_i\\_metodicheskie\\_materialy/analiticheskie-i-metodicheskie-materialy/materialy-zasedaniya-okruzhnogo-konsultativno-go-soveta-po-razvitiyu-mestnogo-samoupravleniya-v-privo/](http://agpsamara.ru/analiticheskie_i_metodicheskie_materialy/analiticheskie-i-metodicheskie-materialy/materialy-zasedaniya-okruzhnogo-konsultativno-go-soveta-po-razvitiyu-mestnogo-samoupravleniya-v-privo/) (дата обращения: 28.05.2019).

3. Народный рейтинг глав регионов Российской Федерации // Официальный сайт информационного портала «Губернаторы.Ру» [электронный ресурс]. URL: <https://governors.ru/rating> (дата обращения: 28.05.2019).
4. Положение о Молодежном совете Приволжского федерального округа: утв. Распоряжением полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе от 18 ноября 2014 г. № А53-64р // Официальный сайт Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе [электронный ресурс]. URL: [http://pfo.gov.ru/media/files/file/LJCWAGYG7GDnWKe1aS5X8s\\_2F6Y0ftYIP.doc](http://pfo.gov.ru/media/files/file/LJCWAGYG7GDnWKe1aS5X8s_2F6Y0ftYIP.doc) (дата обращения: 20.05.2019).
5. Приволжский федеральный округ // Официальный сайт Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе [электронный ресурс]. URL: <http://pfo.gov.ru/district/> (дата обращения: 20.05.2019).
6. Рейтинги и рэнкинги // Официальный сайт Агентства политических и экономических коммуникаций [электронный ресурс]. URL: [http://www.apecom.ru/projects/index.php?SECTION\\_ID=90](http://www.apecom.ru/projects/index.php?SECTION_ID=90) (дата обращения: 28.05.2019).
7. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р [электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=318094&fld=134&dst=100008,0&rnd=0.224057311875556#02107166957345583> (дата обращения: 17.05.2019).
8. Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года: утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 165-р. // Официальный сайт Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе [электронный ресурс]. URL: <http://pfo.gov.ru/media/files/file/IS6ADaZzBGvGHtG1PulliloWNVVXkV37.doc> (дата обращения: 20.05.2019).
9. Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193 // Информационно-правовой портал «Гарант.Ру» [электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72130744/> (дата обращения: 28.05.2019).

**ОБ ОПЫТЕ ПРИМЕНЕНИЯ СХЕМ ГЧП  
ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ  
ПО МОДЕРНИЗАЦИИ ОБЪЕКТОВ  
ТЕПЛОЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА В СОСТАВЕ  
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РЕГИОНА  
(НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ)**

***Т. А. Иващенко***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
профессор кафедры инноваций и предпринимательства  
кандидат экономических наук, профессор  
ita511@yandex.ru

***У. А. Апарина***

Новосибирский государственный  
архитектурно-строительный университет (Сибстрин)  
начальник Отдела научной информации  
uljana6666@mail.ru

В статье приводится характеристика состояния объектов теплоэнергоснабжения области и проблем теплоснабжающих предприятий. Дан обзор заключенных по таким объектам концессионных соглашений и причин их возможного неисполнения. На основе обобщения опыта реализации проектов на основе ГЧП показаны необходимые условия, которые следует учитывать при заключении концессионных соглашений для привлечения частных инвестиций в реконструкцию и модернизацию объектов теплоэнергетического комплекса.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), инвестиции, концессионные соглашения, модернизация и реконструкция объектов ЖКХ, теплоэнергетический комплекс.

The article describes the state of heat objects, the Region's power supply and the heat supplying problems of enterprises. The review of the concession agreements concluded on such objects and the reasons for their possible default is given in the article. The necessary conditions that should be considered in the process of concession agreements concluding to attract private investment in the reconstruction and modernization of heat and power complex facilities on the basis of summarizing the PPP implementing projects' experience are shown here.

Key words: public-private partnership (PPP), investments, concession agreements, modernization and reconstruction of housing and public utilities, heat and power complex.

Состояние жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) затрагивает интересы практически всех слоев населения и бизнеса. Некачественное и несвоевременное оказание услуг в этой сфере может привести и приводит к негативным социальным последствиям и значительным потерям в экономике регионов и страны в целом. Поддержание объектов ЖКХ в дееспособном состоянии крайне актуально, что соответствует основным направлениям социальной политики страны и нашего региона. Основным элементом сферы ЖКХ, особенно в условиях Сибири, считается теплоэнергетический комплекс (ТЕЭК). Развитие ТЕЭК также можно рассматривать как одно из необходимых условий реализации Программы реиндустриализации экономики Новосибирской области до 2025 года [9], поскольку нехватка объектов и мощностей теплоэнергетики не позволит обеспечить территориальное развитие в наших суровых климатических условиях.

В большинстве регионов страны объекты ТЕЭК физически и морально изношены, необходимы их модернизация и реконструкция.

Новосибирская область (далее — НСО) не является исключением. На территории НСО действуют 430 теплоэнергетических предприятий, вырабатывающих тепловую энергию, и лишь два из них — АО «СибЭКО» (энергосистема) и ООО «Генерация Сибири» — вырабатывают тепловую энергию в когенерационном режиме (т. е. используют технологии комбинированного производства тепла и электроэнергии). Остальные предприятия — это котельные и присоединенные к ним тепловые сети до потребителей. По имущественному праву 3/4 предприятий являются муниципальными, 1/4 предприятий — акционерные общества и частные предприятия [3, с. 4]. Как видим, основная часть теплоснабжающих предприятий использует устаревшие, неэффективные технологии.

Показательным примером, характеризующим состояние ТЕЭК НСО, может служить г. Бердск, второй по величине город области. Теплоснабжение потребителей Бердска осуществлялось Муниципальным унитарным предприятием «Комбинат бытовых услуг» (далее — МУП «КБУ»). По известному в НСО выражению «На Бердске можно всю страну объяснять», МУП

«КБУ» с характерным набором проблем и нерешенных вопросов можно рассматривать как типичное предприятие всего теплоэнергетического комплекса как НСО, так и Российской Федерации в целом [3, с. 5]. В МУП «КБУ» отмечались общеизвестные проблемы теплоснабжающих предприятий:

- 1) высокий износ основных фондов (по МУП «КБУ» — 79,4 %) и отсутствие возможности обновления за счет средств амортизации и капитального ремонта;

- 2) отсутствие бюджетных дотаций и субсидий, возможность получения которых от муниципального образования либо субъекта РФ практически сводится к нулю;

- 3) потери тепловой энергии при транспортировке, превышающие значения нормативных, заложенных в тариф (причем 97 % потерь связано с организационными, правовыми и экономическими причинами, и только 3 % — это потери, связанные с технологическими нарушениями, погрешностью приборов и сверхнормативными утечками теплоносителя).

Нерешенность проблем поддержания объектов ТЕЭК в дееспособном состоянии, необходимость модернизации и реконструкции изношенных объектов и коммуникаций требуют привлечения больших объемов инвестиций. Общая тенденция развития ЖКХ в настоящее время — повышение доли собственников жилья в оплате всех расходов. Но перекладывать на население инвестиционные расходы практически невозможно. И, как показывает опыт работы теплоснабжающих предприятий НСО, выходом из создавшейся ситуации и возможным решением накопившихся проблем может стать привлечение внешних частных инвестиций.

Теплоэнергетическая отрасль — как правило, малоприбыльное производство с регулируемой деятельностью и длинными сроками окупаемости вложений (средний срок окупаемости в теплоэнергетике — 15–20 лет). То есть инвестиционные соглашения по проектам теплоснабжения должны быть продолжительными, не менее сроков окупаемости инвестиций. К тому же, как показывает практика, по ним могут быть получены и отрицательные результаты [3, с. 5].

В развитых странах мира и в некоторых субъектах Российской Федерации при привлечении внешних инвестиций

неплохо зарекомендовала себя такая форма взаимодействия государства и бизнеса, как государственно-частное партнерство (ГЧП). Как его разновидность на местном уровне выделяют муниципально-частное партнерство (МЧП).

В НСО в целях активизации развития ГЧП и МЧП министерством экономического развития подготовлены специальные методические рекомендации [5], которые выложены на Инвестиционном портале НСО (<http://www.invest.nso.ru>).

По состоянию на конец марта 2019 г. на Инвестиционном портале НСО в рубрике ГЧП отмечается, что по итогам Всероссийского рейтинга регионов по уровню развития государственно-частного партнерства, организатором которого выступает АНО «Национальный Центр ГЧП» совместно с Минэкономразвития РФ, НСО является лучшим регионом Сибирского федерального округа, занимая седьмую (по итогам 2017 г. — девятую) позицию среди всех субъектов РФ. В соответствии с данными государственного реестра инвестиционных проектов НСО в стадии реализации находится 61 инвестиционный проект с применением механизма ГЧП и МЧП. В основном проекты реализуются в отраслях жилищно-коммунального хозяйства и социального обслуживания населения. Самыми популярными формами ГЧП и МЧП являются концессионные соглашения и договоры инвестиционных обязательств. Лидером выступает г. Новосибирск, где реализуется 29 проектов. Общий объем инвестиций по реализуемым на сегодняшний день на территории Новосибирской области проектам ГЧП и МЧП составляет более 60 млрд р., из которых более 31 млрд р. — частные инвестиции. В перспективе в регионе планируется к реализации 248 проектов ГЧП и МЧП. Сейчас в НСО реализуется 23 проекта ГЧП и МЧП в сфере коммунальной инфраструктуры.

В соответствии с российским законодательством, государственно-частное партнерство — это долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров, направленное на реализацию проектов ГЧП в целях достижения задач публично-правовых образований, повышения уровня доступности и качества публичных услуг, достигаемое посредством привлечения частных ресурсов и разделения



рисков между партнерами. В НСО ГЧП и МЧП реализуются чаще всего в форме концессионных соглашений (КС). Концессия — одна из форм государственно-частного партнерства, при которой государство передает частному сектору отдельные публичные функции, получая взамен инвестиции. Главным преимуществом схемы концессии является возможность перераспределить риски в соответствии с компетенциями каждой стороны.

В концессионном соглашении как разновидности государственно-частного партнерства две стороны с разными интересами: частные инвесторы вкладывают свои средства в экономически выгодные проекты, а государство призвано решать социальные задачи в регионе. При выборе инвестиционных проектов в рамках концессионных договоров следует учитывать интересы обеих сторон. Наряду с показателями их эффективности целесообразно рассматривать факторы, которые учитывают выполнение социальных задач и тенденции развития региона.

Использование механизма концессионных соглашений в первую очередь решает проблему привлечения инвестиций в модернизацию и реконструкцию объектов ЖКХ.

Обзор реализованных в НСО концессионных соглашений можно провести по информации, периодически приводимой на сайте [infopro54.ru](http://infopro54.ru). Например, в марте 2019 г. министр ЖКХ НСО Денис Архипов отметил, что с 2016 г. реализуется концессия в сфере ЖКХ [2]:

— Рабочий поселок Маслянино и город Обь в 2017 г. вошли в федеральную программу госкорпорации «Фонд модернизации ЖКХ» и получили субсидии на модернизацию сетей теплоснабжения в размере 437 млн р. В Маслянино в рамках модернизации проводится перевод старых угольных котельных на газ, введены в эксплуатацию новые газовые модули, идет модернизация теплоподводящих сетей. Вложения инвестора ООО «Фагот» составили 46 млн р. собственных средств. Срок действия концессии — 25 лет. В мае 2017 г. областные власти приняли решение о предоставлении компании «Фагот» господдержки в виде налоговых льгот на 38 млн р. с 2017 по 2023 годы.

— Общая стоимость концессионного проекта в городе Обь составляет 500 млн р. Частный инвестор — ГК «Концессионные решения». Целью проекта является замена пяти устаревших котельных мощностью около 54 Гкал/час (трех газовых и двух угольных) на четыре современных. Строительство около 1,5 км новых сетей и реконструкция около 14,5 км старых сетей.

— В сфере теплоснабжения в районах Новосибирской области концессионные договоры также реализуются в р. п. Краснозерское — ООО «Тепловодоснабжающая компания», в р. п. Чистоозерное — ООО «Чистоозерные коммунальные сети», в г. Черепаново — ООО «КиТС», в р. п. Посевная (Черепановский район) — ООО «ПТС», в Верх-Тулинском сельсовете — ООО «ТеплоТЕВ».

— В сфере водоснабжения и водоотведения по одному договору в Верх-Тулинском сельсовете — ООО «ТеплоТЕВ».

— В 2015 г. право на заключение концессионного соглашения о передаче котельных и сетей Бердска выиграла компания ООО «Багира-М». По договору она должна была получить для эксплуатации три муниципальных котельные и все теплосети города на 25 лет. При этом фирма должна была вложить в этот комплекс 1,3 млрд р. Проект не реализован.

На основе анализа реестра проектов ГЧП, размещенного на инвестиционном портале НСО (<http://www.invest.nso.ru>) по состоянию на конец мая 2019 г.), была сделана выборка заключенных концессионных соглашений по объектам теплоснабжения НСО (см. табл.). Как видно из данной таблицы, большая часть концессионных соглашений реализуется за счет частных инвестиций. Другой источник — бюджетные средства муниципалитетов.

Кроме того, более чем по 150 объектам теплоэнергетического назначения в ближайшем будущем планируется заключение концессионных соглашений (информация приводится в реестре проектов ГЧП в разделе «Планируемые соглашения»).

Концессионные соглашения заключаются на основе конкурсных отборов концессионера из нескольких частных инвесторов [2; 3], причем к ним предъявляются определенные требования в части опыта работы и финансового состояния.

**Концессионные соглашения по реконструкции  
и модернизации объектов теплоснабжения, заключенные  
на территории Новосибирской области в 2012–2018 гг.**

Наименование объекта	Дата подписания концессионного соглашения	Срок реализации проекта (лет)	Общий объем инвестиций (тыс. р.)	В том числе объем частных инвестиций (тыс. р.)
1. Реконструкция объекта теплоснабжения, находящегося на территории Краснозерского района	24.06.2016	5	1 170	1 170
2. Модернизация системы теплоснабжения и горячего водоснабжения города Оби	15.09.2016	25	461 467,6	92 293,5
3. Реконструкция теплосетей на территории р. п. Краснозерское	12.08.2013	49	219 828,8	90 861,8
4. Реконструкция системы теплоснабжения с. Верх-Тула	28.12.2017	5	1 500	1 500
5. Реконструкция системы теплоснабжения п. Тулинский	28.12.2017	5	2 000	2 000
6. Реконструкция системы коммунального теплоснабжения с. Верх-Тула и осуществление деятельности по выработке, распределению и подаче тепловой энергии в с. Верх-Тула	17.05.2012	5	3 500	3 500
7. Реконструкция объекта теплоснабжения здания модульной котельной школы № 45 с кадастровым номером 54:19:110102:1436, Мочищенский сельсовет, дачный поселок Мочище	2018	10	730	730

Окончание табл.

Наименование объекта	Дата подписания концессионного соглашения	Срок реализации проекта (лет)	Общий объем инвестиций (тыс. р.)	В том числе объем частных инвестиций (тыс. р.)
8. Реконструкция системы тепло-, водоснабжения, водоотведения поселка им. Крупской Новосибирского района	11.12.2014	5	500	500
9. Строительство блочно-модульной газовой котельной мощностью 0,9 МВт (0,774 Гкал/ч) в с. Дмитриевке Татарского района	07.08.2012	10	8 310	2 310
10. Реконструкция и строительство 20 объектов газоснабжения в г. Новосибирске	17.11.2016	25	102 055	102 055
11. Создание и реконструкция отдельных объектов теплоснабжения г. Новосибирска, предназначенных для теплоснабжения и горячего водоснабжения	28.11.2017	6	481 339,7	481 339,7
12. Создание и реконструкция отдельных объектов теплоснабжения микрорайонов г. Новосибирска Пашино и ОбьГЭС, предназначенных для теплоснабжения и горячего водоснабжения	28.11.2017	6	173 811,64	173 811,64

Для заключения концессионных соглашений согласно Постановлению Правительства Новосибирской области № 97-п оценка проектов осуществляется на основе технико-экономического обоснования, включающего в себя [6]:

1) предполагаемый объем инвестиций в создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения;

2) срок концессионного соглашения, в том числе срок окупаемости предполагаемых инвестиций;

3) объем производства товаров, выполнения работ, оказания услуг и предельные цены (тарифы) на производимые товары, выполняемые работы, оказываемые услуги, надбавки к ценам (тарифам) при осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением.

Кроме того, при выборе проектов и условий реконструкции и модернизации объектов в сфере теплоснабжения для заключения концессионных соглашений следует учитывать современные тенденции в развитии тепло- и энергохозяйства города (региона) и опыт реализации концессионных соглашений по аналогичным объектам. Это позволит повысить успех реализации концессий и, соответственно, увеличить объемы привлечения частных инвестиций в данную сферу.

Некоторый негативный опыт прекращения заключенных концессий в НСО уже имеется. Широко освещен в прессе опыт г. Бердска [3]. Администрация Бердска одна из первых в стране (еще в начале 2014 г.) приняла решение о передаче теплоэнергетического комплекса в концессию сроком на 25 лет. Была подготовлена конкурсная документация с детальной проработкой условий концессионного соглашения, но уже 27.06.2016 состоялось предварительное заседание арбитражного суда Новосибирской области по расторжению концессионного соглашения, заключенного между администрацией Бердска и Концессионером.

А. Ю. Кожин, бывший директором МУП «Комбинат бытовых услуг» г. Бердска в то время, объясняет факт необходимости прекращения данного соглашения произошедшими изменениями на финансовом рынке страны, изменением условий привлечения кредитных ресурсов, увеличением стоимости оборудования, особенно с применением импортных составляющих, что меняло условия концессионного соглашения в рамках так называемый «форс-мажора». Основными причинами несостоявшегося соглашения он называет: невыполнение концессионером (победителем конкурса) некоторых условий договора (не был погашен долг КБУ перед кредиторами и не был предоставлен инвестиционный план); отсутствие у кон-

цессионера профессиональных навыков в сфере теплоснабжения (победитель конкурса — организация по производству пластиковой бутылки) и отсутствие у концессионера финансовых ресурсов на выполнение мероприятий по реконструкции существующего теплоэнергетического комплекса [3].

Что касается современных тенденций в развитии тепло- и энергохозяйства городов, то для их выявления можно воспользоваться анализом специальной литературы. Например, современные направления и технологии модернизации объектов теплоэнергетического назначения постоянно рассматриваются в рамках открытого семинара «Анализ и прогноз развития отраслей топливно-энергетического комплекса» (семинар А. С. Некрасова) [1]. Ряд исследователей говорит о смене технологического уклада, суть которой как раз в технологиях для городов. Речь при этом идет о «зеленом» цикле Кондратьева, основанном на экологических ресурсоэффективных технологиях. «Мировые города» в последние годы бурно развиваются, причем в качественно новых направлениях. Главное — они поворачиваются к комфорту жителя и небывалому ранее балансу со средой, устойчивости, при этом становясь центрами новой индустриализации. При этом ключевой проблемой устойчивого характера развития городов, тем более в наших климатических условиях, являются энергетические системы жизнеобеспечения [1, с. 57].

Именно в этих направлениях и должны разрабатываться проекты модернизации и реконструкции объектов теплоэнергоснабжения. И это следует учитывать как одно из важнейших условий при проведении конкурсов на заключение концессионных соглашений.

В одном из концептуальных докладов семинара А. С. Некрасова отмечаются появление новой энергетической парадигмы — ориентации на интересы потребителя, а не производителя энергии, и тенденции в модернизации теплохозяйства, энергохозяйства и в целом систем жизнеобеспечения европейских и российских городов [1, с. 58–59]:

— снижение потребности в углеводородном топливе, тепловой и электрической энергии в несколько раз от существующих уровней потребления;

- системное снижение стоимости тепловой и электрической энергии за счет замещения традиционных видов топлива местными источниками, в том числе возобновляемыми;
- «развитие» в новых условиях означает не повышение, а понижение энергопотребления;
- регионализация и даже локализация систем энергоснабжения, рост местных видов топлива в топливно-энергетических балансах.

Объективность этих тенденций авторы доклада объясняют необходимостью подготовки мер обеспечения энергетической безопасности городов и поселений в условиях растущей нестабильности конъюнктуры внешних рынков энергоносителей и роста цен на углеводороды. Они подтверждают это, например, широко известной Стратегией «20-20-20» (к 2020 г. снизить энергопотребление и выбросы парниковых газов на 20 %, а долю возобновляемых источников энергии довести до 20 %), а также европейской Директивой EPBD (директива об энергетической эффективности зданий). Согласно этому документу, к 2020 г. все страны Евросоюза должны провести энергетическую модернизацию существующих зданий до стандарта энергопассивного дома. Вновь строящиеся здания к этому сроку будут соответствовать стандарту «зеро», т. е. практически не потреблять энергию извне в годовом балансе. Германия является европейским пионером в процессах повышения энергоэффективности зданий. За несколько десятков лет норма энергопотребления зданий в Германии снизилась от уровня 265 кВт·ч на кв. м в год до 15 кВт·ч на кв. м в год, т. е. почти в 20 раз. Причем в каждой стране существуют возможности сделать эти мероприятия экономически целесообразными, то есть окупаемыми для инвестора в пределах жизненного цикла здания [1, с. 59].

Заключение концессионных соглашений должно опираться на схемы теплоснабжения городов и поселений, в которых также следует учитывать динамику и современные тенденции развития систем теплоснабжения, выявленные на примере изменений в теплоснабжении за период с 1990 по 2010 г. [1, с. 64–65]:

- общее потребление тепла в централизованных системах снизилось на 14 % (с 1 568 до 1 355 млн Гкал);
- отпуск тепла от ТЭЦ снизился в два раза (с 792 до 394 млн Гкал), а в теплофикационном цикле — на 48 % (с 655 до 344 млн Гкал);
- отпуск тепла от котельных увеличился на 25 % (с 766 до 961 млн Гкал);
- потребление сетевого газа индивидуальными теплогенераторами жилых домов увеличилось в три раза (с 16 до 48 млрд куб. м), а производство тепла от них выросло в 1,6 раза (с 221 до 357 млн Гкал).

Как видим, в современных условиях большинство городов от централизованных систем теплоэнергоснабжения переходит к локализованным схемам с повышением доли местных источников и видов топлива.

Эта же тенденция прослеживается и в городах Новосибирской области, что видно из обзора реализуемых концессионных договоров.

Характерной особенностью Новосибирской области является активное участие в финансовой поддержке концессионных проектов Фонда модернизации ЖКХ НСО, учредителем которого является Министерство ЖКХ и энергетики НСО. С 2012 по 2015 г. при финансовой поддержке данного Фонда было реконструировано и построено 90 км тепловых сетей, 85 котельных, закрыто 60 неэффективных или аварийных котельных в 29 муниципальных образованиях [8].

Кроме того, в конце 2016 г. губернатором Новосибирской области и госкорпорацией «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» подписано соглашение о модернизации объектов коммунальной инфраструктуры в НСО на основе концессии. Данный проект, который руководством области позиционируется как «пилотный», включает в себя строительство четырех газовых котельных в Оби общей тепловой мощностью 36,8 МВт, строительство новых и реконструкцию старых сетей теплоснабжения общей протяженностью 16,1 км. А также строительство шести газовых котельных мощностью 3,43 МВт, 2,33 км теплосетей и реконструкция 6,49 км в рабочем поселке Маслянино.



Общий объем инвестиций в инфраструктуру двух муниципалитетов составит 728,91 млн р. Из них средства Фонда ЖКХ — 437,35 млн р. На модернизацию котельных и системы теплоснабжения города Обь из этих средств уйдет 300 млн р., к которым еще 100 млн р. добавит областной бюджет и еще 100 млн р. — концессионер [8]. Следует заметить, что Маслянинский район определен в программе реиндустриализации экономики НСО [9] в качестве центробразующего в проекте создания территории опережающего развития. А город Обь является центром агломерационного проекта «Аэросити», в основе которого — развитие международного аэропорта «Толмачево». Важность этих пилотных проектов заключается еще и в том, что «своевременная реализация работ позволит области рассчитывать на государственные инвестиции в другие новосибирские проекты».

Как показывает данный обзор, для реконструкции и модернизации объектов тепло- и энергохозяйства в НСО на основе схем ГЧП, государственные инвестиции привлекаются из различных источников: средства Фонда модернизации ЖКХ НСО, областного бюджета, бюджетов муниципалитетов и средства госкорпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

Правила предоставления средств из этого Фонда утверждены постановлением правительства РФ [7]. Пунктом 11 данных Правил четко определены условия финансовой поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации и (или) местным бюджетам на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры, расположенных на территории населенных пунктов, численность населения в каждом из которых не превышает 250 тыс. человек.

Министр ЖКХ Новосибирской области Денис Архипов отметил, что с 2019 г. субсидии будут предоставляться по тому же принципу, что и ранее: 60 % от стоимости проекта выделяет Фонд модернизации ЖКХ, по 20 % — областной бюджет и частные инвесторы. Это необходимо, чтобы снизить давление на тариф и привлечь инвестора, так как возврат вложенных в модернизацию средств осуществляется через тарифную модель. Бюджетная поддержка позволяет уложиться в тот уро-

вень, который установлен законодательством. Также отмечается, что особенность кампании 2019 года заключается в том, что в Фонд регион должен принести не только заявку на субсидирование, но и уже заключенное концессионное соглашение. Ранее договор с концессионером заключался после получения одобрения субсидий со стороны Фонда модернизации ЖКХ [2].

Как показывает недолгая практика, в настоящее время отсутствует концептуальная схема выбора инвестиционного проекта и частного инвестора (потенциального концессионера) в рамках заключения концессионного соглашения. При заключении КС между муниципалитетом и частными инвесторами нет подходов к определению возможного соотношения долей совместного финансирования. Такая неопределенность препятствует возможному росту инвестиций в модернизацию объектов инфраструктуры ЖКХ. Многие инвесторы отказываются от участия в концессионных проектах, так как необходимы значительные инвестиции не только на восстановление и модернизацию производства, но и на погашение текущих долгов модернизируемых предприятий, что негативно отражается на сроке окупаемости инвестиций, организации и прибыльности проекта.

Кроме того, основные проблемы низкой привлекательности для инвесторов в коммунальной сфере, требующие решения, обозначены в концепции улучшения инвестиционного климата в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации на 2018–2025 годы. К ним можно отнести:

— высокую изношенность и технологическое отставание систем и объектов коммунальной инфраструктуры, которые, кроме сверхнормативных потерь, определяют низкую надежность коммунальных систем, приводят к росту аварийности на объектах, к нарушению бесперебойности и надежности их работы, к росту экологического ущерба, к высоким текущим издержкам и потерям; для обеспечения предоставления качественных коммунальных услуг и повышения энергоэффективности сферы необходимо осуществить значительное технологическое перевооружение устаревшего оборудования и сетей;

— ограниченность возможностей местных властей, выступающих в качестве собственников объектов коммунальной инфраструктуры, в капитальных вложениях за счет местного бюджета;

— низкую эффективность работы ресурсоснабжающих организаций (управленческой, технологической, финансовой), в связи с чем возрастают риски невозврата привлеченных организациями инвестиций (в том числе кредитных средств);

— низкое качество подготовки муниципалитетами проектов модернизации, связанное с тем, что на местах отсутствуют специалисты, обладающие необходимыми навыками (по данным экспертов, только 40 % от общего количества конкурсов на право заключения концессии в коммунальной сфере являются успешными);

— отсутствие комплексного подхода к модернизации систем коммунальной инфраструктуры, так как чаще всего основной фокус в них направлен на модернизацию самих источников коммунальной инфраструктуры, а мероприятия по модернизации или замене сетевых объектов в проекты не включаются, поскольку их включение ведет к высоким срокам окупаемости и удорожанию проекта [4, с. 5].

Эти проблемы также следует учитывать и предлагать меры по их детальной проработке и разрешению при подготовке концессионных соглашений.

Исходя из проведенного выше обзора мер и опыта реализации проектов реконструкции и модернизации объектов теплоэнергетического назначения на основе ГЧП (концессионных соглашений) может быть сформирована система факторов, которые целесообразно учитывать при отборе инвестиционных проектов и частных инвесторов для заключения концессионных соглашений. Такая система может включать, например, следующие группы факторов:

1) соответствие инвестиционного проекта реконструкции и модернизации объекта теплоэнергетического назначения региональным и федеральным программам модернизации;

2) учет современных тенденций, технологий, организационно-технических и инновационных решений в развитии теплоэнергетики;

3) наличие специалистов и качество подготовки муниципалитетами проектов модернизации инфраструктуры ЖКХ;

4) требования к частным инвесторам и условия конкурсного отбора претендентов.

Целесообразно также разработать некий алгоритм выбора из эффективных инвестиционных проектов в сфере тепло- и энергоснабжения: те, которые обеспечат интенсификацию процессов реконструкции и модернизации этих объектов. В основу данного алгоритма может быть положена методика анализа обозначенной выше системы факторов, позволяющих обеспечить развитие объектов теплоэнергетических предприятий с соблюдением интересов участвующих сторон и с учетом особенностей объектов.

Повышение качества заключенных концессионных соглашений позволит обеспечить резерв мощностей теплоэнергетики в районах области, может дать стимул развития других отраслей экономики и рассчитывать на привлечение государственных и частных инвестиций в другие проекты.

### **Литература**

1. Гашо Е. Г., Пузаков В. С., Степанова М. В. Резервы и приоритеты теплоэнергоснабжения российских городов в современных условиях. М.: Изд-во ИНП РАН, 2015 [электронный ресурс]. URL: [https://www.rosteplo.ru/Tech\\_stat/stat\\_shablon.php?id=3432](https://www.rosteplo.ru/Tech_stat/stat_shablon.php?id=3432) (дата обращения: 18.04.2019).
2. Данилова Ю. Модернизацию теплосетей в Черепаново упаковывают в концессию [электронный ресурс]. URL: <https://infopro54.ru/news/modernizaciyu-teplosetej-v-cherepanovo-upakovyvayut-v-koncessiyu/> (дата обращения: 10.04.2019).
3. Кожин А. Ю. Перспективы развития теплоэнергетических предприятий Новосибирской области в условиях действия норм законодательства о государственно-частном партнерстве // Новости теплоснабжения. № 8 (192). 2016. С. 4–7 [электронный ресурс]. URL: [https://www.rosteplo.ru/Tech\\_stat/stat\\_shablon.php?id=3580](https://www.rosteplo.ru/Tech_stat/stat_shablon.php?id=3580) (дата обращения: 10.04.2019).
4. Концепция улучшения инвестиционного климата в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации на 2018–2025 годы: проект. М., 2017. 37 с. [электронный ресурс]. URL: [council.gov.ru](http://council.gov.ru) (дата обращения: 10.04.2019).

5. Методические рекомендации по нормативно-правовому и организационному обеспечению государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства в Новосибирской области // Инвестиционный портал Новосибирской области [электронный ресурс]. URL: <http://www.invest.nso.ru/ru/content/materials-0> (дата обращения: 15.04.2019).
6. О мерах по реализации отдельных положений федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» на территории Новосибирской области: постановление Правительства Новосибирской области от 07.04.2016 № 97-п.
7. О предоставлении финансовой поддержки за счет средств государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры: постановление правительства РФ от 26.12.2015 № 1451.
8. Правильная модель модернизации ЖКХ // Новая Сибирь [электронный ресурс]. URL: <https://newsib.net/ekonomika/pravilnaya-model-modernizacii-zhkh.html> (дата обращения: 15.04.2019).
9. Программа реиндустриализации экономики Новосибирской области до 2025 года. Новосибирск, 2016 г. [электронный ресурс]. URL: [http://www.nsc.ru/win/anons/1689/16/programma\\_reindustrializacii.pdf](http://www.nsc.ru/win/anons/1689/16/programma_reindustrializacii.pdf) (дата обращения: 15.04.2019).

## **ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РЫНКА СТРАХОВАНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

***В. А. Красников***

Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС

В статье исследуются особенности развития рынка страхования в Российской Федерации, рассмотрены наиболее популярные отрасли страхования, представлены перспективы и направления развития страхового рынка.

Ключевые слова: страхование, центральный банк Российской Федерации, ОСАГО, добровольное медицинское страхование, КАСКО, страхование жизни.

The article reveals the features of the development of the insurance market in the Russian Federation, considers the most popular insurance industries, presents the prospects and directions of development of the insurance market.

Key words: insurance, the central bank of the Russian Federation, compulsory motor liability insurance, voluntary medical insurance, hull insurance, life insurance.

Основная тенденция мировой экономики на современном этапе — глобализация захватывает сферу страхования, что проявляется в развитии всеобщего страхового рынка. Что касается России, то исторические особенности ее развития оставили след на формировании отечественного страхования. Появление страхования характеризовалась более поздним периодом, нежели в других странах.

На сегодняшний день отрасль страхования в России проявляет положительную динамику роста, это говорит о перспективах дальнейшего развития этого направления. Интерес к новым видам страхования повышается у россиян с каждым годом.

По состоянию на 2018 г. на рынке предоставления страховых услуг осуществляют деятельность около 232 компаний, по формам собственности, распределяющиеся следующим образом:

- 1) смешанная — 58 %;
- 2) частная — 36 %;
- 3) государственная — 5 %;
- 4) муниципальная — 1 %.

Виды страхования значительно отличаются между собой занимаемой долей в общем страховании Российской Федерации на начало 2018 г. (рис. 1).

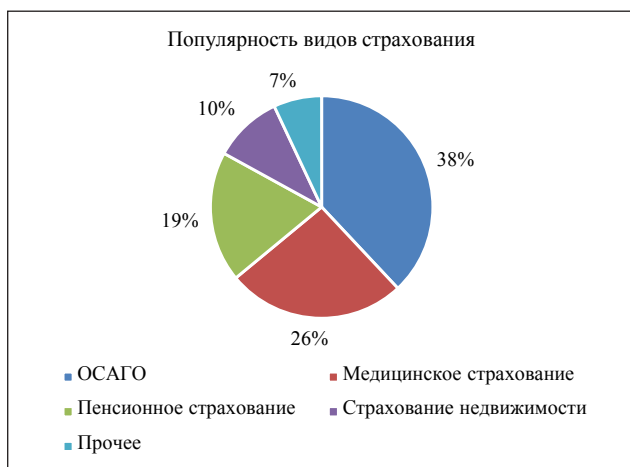


Рис. 1. Популярность видов страхования в 2018 г.

Из выше представленных данных можно увидеть, что наиболее развитым в России на начало 2018 г. является обязательное страхование ОСАГО (38 %), медицинское и социальное страхование занимают второе и третье места соответственно. Страхование недвижимости физических и юридических лиц является не настолько актуальным и занимает 10 % от всего рынка страховых услуг.

Многие российские эксперты предполагают, что в ближайшие пять лет в тройку наиболее популярных видов страхования войдет страхование жизни. Это связано с постоянным ростом клиентов страховых компаний, увеличением регулирования со стороны государства, а также развитием отрасли и повышением надежности страховщиков.

Несмотря на развитие рынка страхования, более 50 % жителей России не пользуются услугами добровольного страхования. Основными причинами становятся недоверие к эффективности страхования, дорогие тарифы и недостаточность информации о страховых услугах.

Выделим несколько ключевых проблем, которых необходимо решить страховому рынку для дальнейшего его развития:

1. Недостаточное количество инвестиционных инструментов для расширения инвестиционной базы, в связи с жестким регулированием отрасли со стороны государства.
2. Низкий уровень развития долгосрочного страхования.
3. Недостаточно развитая инфраструктура рынка страхования в некоторых регионах России.

Под влиянием положительных тенденций рынок страхования в 2018–2019 гг будет показывать умеренный рост. Нововведения в системе ОСАГО и повышение соответствующих тарифов даст толчок к ускорению развития страхового рынка на ближайшие несколько лет. Страхование КАСКО после многолетнего падения тема роста также покажет положительную динамику.

Постепенное развитие рынка кредитования физических лиц будет способствовать росту страхования клиентов банка от несчастных случаев и болезней, из-за инфляции стоимости услуг на здравоохранение, добровольное медицинское страхование покажет значительный прирост, приблизительно на 8–10 % к концу 2019 г.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что рынок страхования в ближайшие несколько лет будет расти. Перспективы его развития также подтверждают данные, предоставленные Банком России (рис. 2).

Положительная тенденция, связанная с ростом и развитием страхования в России, связана с несколькими факторами:

1. Страховые компании начали распространять предложения о своих услугах через банки, которые заинтересованы в сотрудничестве, поскольку получают от этого дополнительный доход.
2. Увеличился уровень доверия у клиентов страховых компаний по поводу сохранения собственного капитала.

Оценивая рынок страхования в настоящий момент, можно отметить один из главных положительных факторов за последние годы — появление его регулятора, которым теперь является Центральный Банк России.



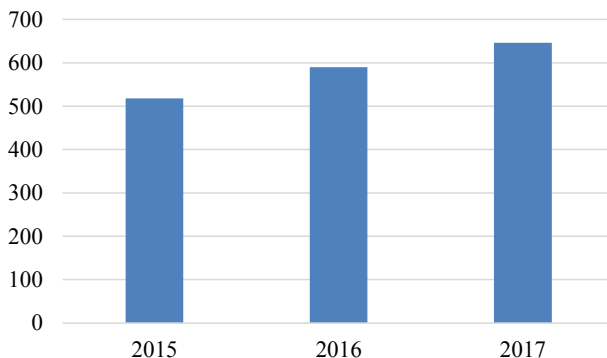


Рис. 2. Годовая динамика страхового рынка, млрд р.

Рассмотрев проблемы и перспективы страхового рынка России, заметим, что государственная власть придает ему огромное значение, изменяя нормативную правовую базу, участвуя в системе юридического регулирования всей страховой деятельности в стране.

### Литература

1. Об организации страхового дела в Российской Федерации: федер. закон от 27 нояб. 1992 г. № 4015-1-ФЗ (ред. от 28.11.2018).
2. Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 22 июля 2013 г. № 1293-р // Собрание законодательства РФ. 2013. № 31. Ст. 4255.
3. Аксютин С. В. Страховой рынок РФ: проблемы и перспективы // Проблемы развития территории. 2017. № 2 (70). С. 115–126.
4. Баканаев И. Л., Ашаганов А. Ю., Цокаева Л. А., Мовтигова М. А. Проблемы и перспективы развития страхового рынка РФ // Молодой ученый. 2017. № 23. С. 468–471.
5. Мамаева А. С. Перспективы развития страхового рынка в 2015 году // Сб. студ. науч. форума. 2017. № 8. С. 37–41.
6. Юргенс И. Ю. Страховой рынок в 2016 году: вызовы и перспективы // Страхование. 2016. № 6. С. 15–21.
7. Центральный Банк Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: <http://www.cbr.ru/> (дата обращения: 08.11.2018).

# **СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НА МАТЕРИАЛАХ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

***С. С. Кустов***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
старший преподаватель кафедры административного,  
финансового и корпоративного права  
sergio2412@yandex.ru

В статье рассматриваются особенности формирования инвестиционной политики субъектов РФ. Было исследовано девять инвестиционных стратегий субъектов РФ в пределах Сибирского федерального округа. Особое внимание уделяется определению цели и задач инвестиционной политики в инвестиционных стратегиях субъектов РФ. На основе сравнительного анализа инвестиционных стратегий субъектов РФ сделан ряд выводов. Выявлено, что правовым механизмам реализации инвестиционных стратегий субъектов РФ уделяется незначительное внимание, закрепление правовых инструментов имеет фрагментарный характер, и они не систематизированы.

Ключевые слова: инвестиционная политика, инвестиционные стратегии субъектов РФ, правовые механизмы реализации, Сибирский федеральный округ.

This paper presents particular aspects of organization of Russian Federation territorial entities investment policy. Nine investment policies of Russian Federation territorial entities within Siberian Federal District were analyzed. Particular attention is paid to the determination of the goal and objectives of investment policy in the investment strategies of Russian Federation territorial entities. A variety of conclusions is drawn from the comparative analysis of investment strategies of Russian Federation territorial entities. It had been identified that little concern is paid to legal mechanisms for the implementation of investment strategies of Russian Federation territorial entities, recognition of legal mechanisms has a fragmentary nature and they are not organized.

Key words: investment policy, investment policies of Russian Federation territorial entities, legal mechanisms for the implementation, Siberian Federal District.

Инвестиционные возможности и инвестиционная привлекательность субъектов РФ предопределяются политикой регионов в данной сфере. Важнейшим документом стратегического планирования, в котором сформулирована такая

политика субъектов РФ, является инвестиционная стратегия субъектов РФ. Именно в данном документе определяются цель, задачи, основные направления инвестиционной политики на среднесрочную и долгосрочную перспективу, а также механизмы достижения поставленных цели и задач.

В девяти из десяти субъектах РФ в пределах Сибирского федерального округа утверждены инвестиционные стратегии субъектов РФ (Новосибирская область, Красноярский край, Иркутская область, Томская область, Омская область, Кемеровская область, Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край). В Республике Алтай инвестиционная стратегия утратила силу в связи с утверждением новой стратегии социально-экономического развития Республики Алтай на период до 2035 г.

Рассмотрим, каким образом осуществляется постановка цели и задач инвестиционной политики субъектов РФ и как определяются механизмы реализации инвестиционных стратегий субъектов РФ.

При постановке цели инвестиционной политики субъектов РФ можно выявить определенные трудности. В большинстве исследованных стратегий в качестве цели инвестиционной политики определяется формирование или создание благоприятного инвестиционного климата в субъекте РФ для привлечения инвесторов.

Например, в инвестиционной стратегии Иркутской области цель инвестиционной политики сформулирована следующим образом: «увеличение объемов и повышения качества инвестиций на территории Иркутской области» [1].

Согласно инвестиционной стратегии Новосибирской области целью инвестиционной политики Новосибирской области является формирование благоприятного инвестиционного климата, привлекательного для внутренних и внешних инвесторов, обеспечивающего рост инвестиционной активности хозяйствующих субъектов и способствующего ускорению темпов социально-экономического развития области в целом и ее отдельных муниципальных образований [2]. В разделе 1 инвестиционной стратегии Новосибирской области отмечается, что она разработана в целях определения направлений

инвестиционной политики Новосибирской области на период до 2030 г. для обеспечения динамичного развития экономики в долгосрочной перспективе и повышения благосостояния населения Новосибирской области.

Представляется, что при такой постановке цели происходит подмена категорий, категория «цель» подменяется категорией «средство достижения». Цель в документе планирования представляет собой желаемый результат, она должна быть адекватной и отражать объективные потребности. Определение цели предопределяет выбор средств для ее достижения. По словам Е. В. Кудряшовой, «четкое формулирование цели для каждого плана является необходимым условием оптимального сочетания объективного и субъективного в управлении» [3, с. 70].

Создание инвестиционного климата и инвестиционной привлекательности в субъекте РФ нельзя рассматривать в качестве цели, это всего лишь средство для достижения цели, а именно формирования комфортной среды для жизни населения, повышение качества жизни населения и рост его доходов.

Только в некоторых документах планирования инвестиционной политики субъектов РФ цель формируется именно таким образом. В инвестиционной стратегии Красноярского края [4] цель сформулирована следующим образом: обеспечение опережающих общероссийских темпов роста экономики края за счет роста инвестиционной активности хозяйствующих субъектов, действующих на территории региона, направленной на организацию новых высокотехнологичных рабочих мест, повышение качества жизни населения края и уровня его доходов, рост бюджетных поступлений за счет развития производственной, финансовой деятельности и сферы услуг в крае.

В Стратегии привлечения инвестиций в Кемеровскую область на период до 2030 г. [5] цель стратегии определяется как «улучшение инвестиционного климата в Кемеровской области, достижение устойчивого социально-экономического развития Кемеровской области на основе роста производства товаров (выполнения работ, оказания услуг), опережающего создания новых рабочих мест с производительностью труда, соответствующей производительности, сложившейся в развитых экономиках мира, повышение уровня жизни населения».

В инвестиционной стратегии Республики Тыва при определении цели стратегии упоминается также развитие человеческого капитала [6].

Задачи инвестиционной политики субъектов РФ конкретизируют поставленную цель. В некоторых инвестиционных стратегиях субъектов РФ иногда формулируются неравнозначные задачи.

Например, в Инвестиционной стратегии Алтайского края сформулировано 9 задач. В качестве первой задачи определено улучшение инвестиционного климата и создание благоприятной административной среды для привлечения российских и иностранных инвестиций в экономику края. Третьей, пятой и шестой задачами инвестиционной стратегии являются: развитие системы государственной поддержки инвесторов, осуществляющих деятельность на территории Алтайского края; информационное и кадровое обеспечение инвестиционных процессов, направленных на модернизацию экономики; развитие механизма государственно-частного партнерства при реализации инфраструктурных и социально значимых проектов.

Видится, что эти задачи инвестиционной стратегии являются составными частями первой задачи, так как развитие системы государственной поддержки инвесторов, информационное и кадровое обеспечение инвестиционных процессов и развитие механизма государственно-частного партнерства связаны с улучшением инвестиционного климата и созданием благоприятной административной среды для привлечения российских и иностранных инвестиций.

Механизмы реализации инвестиционных стратегий субъектов РФ имеют важное значение, именно в данном разделе стратегий регионы определяют какие средства и инструменты (правовые, организационные, финансовые и др.) применяются органами публичной власти для реализации цели и задач инвестиционной политики. Рассмотрим, какое место уделяется правовым механизмам реализации инвестиционных стратегий. В инвестиционных стратегиях субъектов РФ по-разному определяются механизмы реализации инвестиционных стратегий. Поэтому можно выделить несколько основных подходов.

Первый подход предполагает выделение в качестве одного из механизмов реализации стратегии совершенствование правового регулирования в сфере инвестиционной деятельности (Новосибирская область). Так, в инвестиционной стратегии Новосибирской области отмечается, что одним из основных механизмов реализации выступает совершенствование инвестиционного законодательства.

Однако в стратегии закрепляются общие положения, указывающие, что в течение 2015 г. в Новосибирской области будут предложены либеральная модель инвестиционной политики и дополнительный пакет побудительных механизмов для инвесторов. Отмечается, что необходимо закрепить в нормативных правовых актах следующие положения, которые сформулированы в виде общих формулировок:

- формирование и использование средств инвестиционного фонда Новосибирской области;
- создание индустриальных и технологических парков, а также особых экономических зон регионального уровня;
- заявительный и уведомительный принципы оказания государственной поддержки инвестиционной деятельности.

Таким образом, в стратегии не определено, какие нормативные правовые акты должны быть приняты, и совершенствование нормативно-правовой базы в сфере инвестиционной деятельности осуществляется на основе усмотрения органов государственной власти, участвующих в реализации стратегии.

Кроме того, в качестве самостоятельного механизма реализации инвестиционной стратегии Новосибирской области выделяется государственно-частное партнерство. В данном разделе отдельно назван перечень мероприятий по развитию института государственно-частного партнерства, в том числе формирование и совершенствование нормативно-правового обеспечения в государственно-частном партнерстве, направленного на создание вертикально интегрированной системы управления развитием ГЧП в Новосибирской области.

Получается, что в инвестиционной стратегии региона нормативные правовые акты, регламентирующие государственно-частное партнерство не входят в состав инвестиционного законодательства, подобный подход представляется спорным.

Второй подход предполагает, что в качестве механизмов реализации стратегии рассматриваются различные документы (Иркутская область, Томская область). В инвестиционной стратегии Иркутской области определено, что механизмами реализации стратегии выступают планы реализации стратегии, государственные и ведомственные целевые программы, инвестиционные проекты.

В концепции инвестиционного развития Томской области [7] в качестве организационного обеспечения механизма реализации используются следующие документы: 1) государственные программы Томской области; 2) «дорожные карты» о сотрудничестве Томской области с вертикально интегрированными российскими компаниями; 3) план мероприятий («дорожная карта») «Улучшение позиции Томской области в Национальном рейтинге состояния инвестиционного климата субъектов Российской Федерации на 2015–2017 годы».

Третий подход предполагает, что к числу механизмов реализации стратегии отнесены различные инструменты (Красноярский край, Омская область, Республика Тыва, Республика Хакасия). Так, в инвестиционной стратегии Красноярского края главными инструментами признаются: инструменты государственно-частного партнерства, которые были успешно апробированы в крае; финансирование федеральных и международных институтов развития; региональные меры поддержки и стимулирования инвестиционной деятельности.

Четвертый подход в инвестиционной стратегии субъекта РФ не выделяется раздел, посвященный механизмам реализации стратегии (Кемеровская область, Алтайский край).

Например, в стратегии привлечения инвестиций в Кемеровскую область до 2030 г. не выделяются механизмы реализации, но по каждой из задач стратегии определен перечень мероприятий.

Проведенное исследование инвестиционных стратегий субъектов РФ позволяет говорить, что правовым механизмам реализации стратегий субъекты РФ уделяют незначительное внимание либо правовые механизмы сформулированы в виде общих формулировок и не систематизированы. Представляется, что при регламентации механизма реализации инве-

стиционных стратегий субъекты РФ должны больше уделять внимание законодательным механизмам. При этом правовые механизмы реализации должны быть сформулированы не в виде общих формулировок. Необходимо указать, какая в субъекте РФ сформирована правовая база в сфере инвестиционной деятельности, какие существуют пробелы в правовом регулировании инвестиционной деятельности и какие законодательные и подзаконные нормативные правовые акты должны быть разработаны и приняты.

Важное значение имеет определение правовой природы инвестиционных стратегий субъектов РФ и их общеобязательности как документов планирования инвестиционной политики региона. В восьми субъектах РФ инвестиционные стратегии утверждены подзаконными правовыми актами, в одном субъекте РФ — законом (Алтайский край). В инвестиционных стратегиях субъектов РФ наряду с индивидуальными предписаниями закрепляются также нормы-цели, нормы-принципы. В теории права отмечается, что определительно-установительные нормы (нормы-цели, нормы-задачи) «определяют базовые для конкретной отрасли права ценности, назначение действия того или иного нормативного правового акта, устанавливают этап, направления и способы регулирования конкретных групп общественных отношений. Формируясь в рамках соответствующих отраслей, подотраслей и институтов права, они определяют содержание этих структурных элементов системы права, формируют их систему, связывая эти нормы в единое целое» [8, с. 17]. Следовательно, принимаемые правовые акты субъектов РФ в сфере инвестиционного законодательства должны соответствовать и учитывать нормы-цели и нормы-принципы, которые закрепляются в инвестиционных стратегиях субъектов РФ.

Подведем итоги.

Во-первых, в инвестиционных стратегиях субъектов РФ значительное внимание уделяется инвестиционной привлекательности и инвестиционному потенциалу регионов, цели и задачам, принципам инвестиционной политики регионов. Однако в большинстве рассмотренных инвестиционных стратегиях субъектов РФ наблюдается подмена категории «цель»



средством достижения цели. Создание инвестиционного климата и инвестиционной привлекательности субъекта РФ нельзя рассматривать в качестве цели, это всего лишь средство для достижения цели. Целью инвестиционной политики субъектов РФ должно быть определено формирование комфортной среды для жизни населения, повышение качества жизни населения и роста его доходов.

Во-вторых, правовым механизмам реализации инвестиционных стратегий субъектов РФ уделяется незначительное внимание, закрепление правовых инструментов имеет фрагментарный характер, и они не систематизированы. При определении механизмов реализации инвестиционной стратегии субъектов РФ, в качестве отдельного механизма следует выделить совершенствование правового регулирования в сфере инвестиционной деятельности.

### **Литература**

1. Об утверждении Инвестиционной стратегии Иркутской области на период до 2025 года: распоряжение правительства Иркутской области от 28.08.2014 № 701-рп.
2. Об утверждении Инвестиционной стратегии Новосибирской области до 2030 года: постановление правительства Новосибирской области от 25.12.2014 № 541-п (ред. от 11.07.2017).
3. Кудряшова Е. В. Правовое регулирование стратегического планирования в сфере государственных финансов: моногр. / отв. ред. И. И. Кучеров. М.: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 2019. 304 с.
4. Об утверждении Инвестиционной стратегии Красноярского края на период до 2030 года: указ губернатора Красноярского края от 17.12.2013 № 239-уг (ред. от 30.04.2015).
5. О Стратегии привлечения инвестиций в Кемеровскую область на период до 2030 года: распоряжение коллегии администрации Кемеровской области от 30.01.2013 № 68-р (ред. от 09.10.2017).
6. Об утверждении Инвестиционной стратегии Республики Тыва на период до 2020 года: постановление правительства Республики Тыва от 02.07.2015 № 326.
7. Об утверждении Концепции инвестиционного развития Томской области до 2025 года (с прогнозом до 2030 года): распоряжение администрации Томской области от 29.12.2014 № 957-ра.
8. Баранов А. В. Системоопределяющие специализированные нормы российского права: их юридическая природа, место и роль в системе российского права // Право и государство: теория и практика. 2016. № 8 (140). С. 14–18.

# ВЫБОРЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ЛЕГИТИМАЦИИ ВЛАСТИ

*А. Ю. Малышев*

Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС  
заведующий кафедрой политических наук и технологий  
кандидат исторических наук, доцент

В статье раскрывается содержание понятия «легитимация», рассматривается спектр механизмов его зарождения. Изучены проблемы достижения легитимации власти в Российской Федерации на современном этапе ее развития, а также приведены способы разрешения возникающих проблем и противоречий.

Ключевые слова: легитимация, власть, выборы, президент, стабильность, избирательная система.

The article reveals the content of the concept of “legitimation”, considers the spectrum of mechanisms of its origin. The problems of achieving legitimization of power in the Russian Federation at the present stage of its development are considered, and ways to resolve emerging problems and contradictions are also given.

Key words: legitimization, power, elections, president, stability, electoral system.

Вопрос легитимности, несомненно, является одним из важнейших компонентов политической (да и всякой иной) власти, цементирующим стабильность и обеспечивающим ее результативность.

Спектр механизмов ее достижения — от мифологемы божественного происхождения государя до формирования всенародной любви — крайне широк, но мы остановимся только на тех, что связаны с электоральной поддержкой претендента.

Впервые Россия столкнулась с этой проблемой в начале прошлого века, когда революционные события 1905 г. вынудили правительство пойти на организацию избираемого представительного органа — Государственной Думы. В ходе подготовки избирательного закона левые партии выдвинули требования так называемой «демократической четверехвостки» — введения всеобщего, прямого, равного и тайного голосования. Как известно, это требование не было удовлетворено, что вызвало низкие показатели легитимности Думы, причем как с позиций власти, так и со стороны общества.

Почти век спустя Леонид Сморгунов, обращаясь к этой теме, писал, что режим считается демократическим, если избирательные системы и процессы охватывают все взрослое население правом участвовать в них на равноправных основе, осуществляются регулярно, честно, справедливо и на конкурентной основе, обеспечивают легальность и легитимность существующих государственных органов, плюрализм и политическую конкуренцию [1]. Собственно, он сжато передал всю совокупность принципов избирательной системы, формировавшейся в России с 1993 г.

Рассмотрим каждое из указанных условий применительно к одной из двух используемых в России моделей избирательных систем — мажоритарной в контексте формирования той или иной степени легитимности.

В наибольшей степени успешно российское законодательство и избирательная практика реализуют принципы *равенства*, *тайности* голосования и *альтернативности* выбора.

При реализации принципа всеобщности российская избирательная система применяет только три ценза ограничивающих дееспособность активного права избирателей — по возрасту, психическому здоровью и свободе<sup>1</sup> (моральный ценз). По поводу последнего периодически возникают дискуссии — сторонники его отмены считают, что ограничение в избирательных правах не указывается в приговоре конкретного уголовного дела, а только предполагается, что неоправданно нарушает гражданские права осужденных и ссылаются на зарубежный опыт стран (от США до Украины), не имеющих таких ограничений. Полагаю, что в контексте нашей темы отмена подобного ценза сколь-нибудь значимо не повлияет на результаты выборов: как показывает анализ последних кампаний, распределение электоральных симпатий свободных граждан и лиц, находящихся в следственных изоляторах (а значит, в своем большинстве потенциальных «лишенцев» избирательных прав), принципиально не различается.

Более жесткие подходы избраны для ограничения *пассивного избирательного права*. Установлена более высокая ниж-

---

<sup>1</sup> В 2018 г. в РФ в местах лишения свободы находилось более 600 тыс. потенциальных избирателей.

няя планка возрастного ценза для кандидатов (от 21 года до 40 лет), в некоторых субъектах Российской Федерации введено понятие максимального возраста (60–65 лет) для претендентов на избираемые посты. Для ряда категорий избираемых введен ценз оседлости, различные его модификации, вплоть до ценза республиканского гражданства, встречаются в региональном избирательном законодательстве. В Адыгее, Башкортостане, Марий Эл и других республиках применяется языковой ценз, в Хабаровском крае и Самарской области — образовательный ценз (наличие у кандидата на выборную должность высшего образования)<sup>1</sup>.

В «нулевые годы» к перечню ограничивающих условий по получению пассивного избирательного права были отнесены наличие непогашенной судимости за совершение тяжких, особо тяжких преступлений и преступлений экстремистской направленности, а также наличие не снятого административного наказания; позднее была внесена поправка, запрещающая выставлять свою кандидатуру лицам, имеющим двойное гражданство; с 2013 г. кандидаты в обязательном порядке должны подавать справку о наличии зарубежной недвижимости, даже если ее не обладают.

Как представляется, данные ограничения не только отстраняют от возможности инкорпорироваться во власть и легитимно осуществлять свою политическую функцию радикалов типа Лимонова или Навального, но и оказывают негативное воздействие на степень легитимности властвующих субъектов. Сравнительно немногочисленный электорат подобных маргинальных политиков получает эмоциональную подпитку уверенности в своей правоте, исходя из вполне обыденного представления «Не дают избираться — значит, бояться». Нельзя забывать и опасность сползания радикалов как левого, так и правого толка в сферу внеинституциональной, а зачастую и нелегитимной политической борьбы.

Исходя из принципа свободного и добровольного участия граждан в выборах, никто не вправе оказывать воздействие на них с целью принудить к участию или неучастию в выборах, а

---

<sup>1</sup> В то же время образовательный ценз для членов ЦИК и других избиркомов (требование высшего юридического образования) был отменен.

также оказывать воздействие на его волеизъявление. Однако низкая явка избирателей порождает снижение уровня легитимности выборов.

Различные страны по-разному пытаются решать эту проблему. Так, в ряде стран используется так называемый «обязательный вотум» — за неучастие в процедуре выборов налагаются моральные (Италия), штрафные (Австралия), ограничительные (лишение на три года права занимать государственные должности в Аргентине), уголовные (лишение свободы в Турции) санкции.

Законодательство ряда стран Латинской Америки и государств Восточной Европы устанавливают некий порог явки для различных уровней власти. Аналогичный подход был использован и в России, были установлены минимальный кворум в 20 % для региональных выборов, 25 % для выборов парламента и 50 % для избрания главы государства. Однако в декабре 2006 г. минимальный порог явки избирателей на выборах любого уровня был отменен. Для обеспечения более или менее приемлемой явки организаторам избирательного процесса в России (как и их коллегам в США, Канаде и большинстве западноевропейских стран, где норматива минимальной явки не существует) приходится использовать различные ухищрения — от организации концертов и торговли по сниженным ценам на избирательных участках до совмещения выборов с местными референдумами на реально интересующие граждан темы<sup>1</sup>. Тем не менее уровень явки, даже в случае большой альтернативности и острой политической борьбы, не высок, что сказывается и на показателях легитимности избираемых лиц.

Еще одним способом повышения легитимности избранных лиц является использование *второго тура* выборов, в случае если ни один претендент не получил абсолютного большинства в первом туре. Такое правило предусмотрено процедурой выборов президента России и большинства глав субъектов РФ. Однако уже в 1990-е гг. ряд регионов отказался

---

<sup>1</sup> На недавних выборах в Конгресс США жителям нескольких штатов предлагалось одновременно поучаствовать в референдуме, касающемся разрешения/запрета на однополые браки.

от подобного правила, а применительно к муниципальным выборам такая норма являлась скорее исключением. Напомним, что в августе 2013 г. Советом депутатов Новосибирска были внесены изменения в городской устав, согласно которым выборы мэра в 2014 г. проводились по мажоритарной системе относительного большинства.

Первоначально *прямые* выборы, дающие наибольшую степень легитимации, применялись в России по отношению к семи институциям публичной власти: президенту, парламентам обеих палат, главам субъектов РФ и депутатам региональных ассамблей, мэрам и муниципальным депутатам<sup>1</sup>. Однако уже в 1995 г. выборы в Совет Федерации были заменены процедурой наделения полномочиями сенаторов руководителей исполнительных и законодательно-представительных органов власти всех 89 субъектов Федерации. По федеральному закону от 5 августа 2000 г. порядок формирования верхней палаты еще раз изменился. Представитель от законодательного (представительного) органа субъекта должен быть избран этим органом, а от исполнительного органа — назначен главой этого органа на срок своих полномочий. Назначение представителя от исполнительной власти могло быть блокировано квалифицированной (2/3 голосов) волей законодательного (представительного) органа субъекта. Кроме того, вводились цензы и предварительные условия для кандидатур в члены Совета Федерации: минимальный возраст 30 лет, подача сведений о доходах и имуществе. Допускалось досрочное прекращение полномочий членов Совета Федерации решением тех органов, которые осуществляли их избрание (назначение)<sup>2</sup>. В 2007 г. по инициативе председателя Совета Федерации С. Миронова был введен 10-летний ценз оседлости для кандидатов в члены СФ<sup>3</sup> 14 февраля 2009 г. установлено требование для кандидатов на пост члена Совета Федерации

---

<sup>1</sup> Мы не рассматривали здесь другие избираемые должности от судебного корпуса до аудиторов Счетной палаты.

<sup>2</sup> В ноябре 2004 г. главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и региональные парламенты были лишены права досрочного отзыва своих представителей из Совета Федерации.

<sup>3</sup> С 1 января 2011 г. отменен.

в виде депутатского мандата в региональной ассамблее или муниципальном представительном органе. В 2012 г. президент Д. Медведев инициировал законопроект о восстановлении прямых выборов сенаторов, но в итоге нынешняя система формирования верхней палаты парламента обременена рядом достаточно сложных предварительных условий и механизмов голосования и не может служить примером прямых выборов и, соответственно, высокой легитимной оценкой общества.

Также сложно обстояло дело с формированием корпуса глав субъектов РФ. С первых лет существования суверенной России этими должностями наделялись по указам Президента РФ, постепенно вводился и механизм выборов. Вместе с тем в 2000 г. законодательство предоставило президенту РФ право в исключительных случаях освобождать от выполнения функций губернаторов и мэров, а осенью 2003 г. парламент вообще отменил выборность глав субъектов Федерации и ввел так называемый «особый порядок наделения полномочиями». Напомним, что 21 декабря 2005 г. Конституционный суд РФ признал такую трансформацию не противоречащей Конституции, хотя судья КС РФ Анатолий Кононов в особом мнении констатировал, что «созидание государства на основе «управляемой демократии и властной вертикали приводит к «отторжению народа от власти» [2]. Известные российские юристы Александр Иванченко и Аркадий Любарев оценивали данную новацию как грубое нарушение принципа федерализма и существенное ограничение избирательных прав граждан; решение же КС РФ они определяют не как юридический, а как политический акт [3].

Указ Президента РФ от 23 апреля 2009 г., легший в основу инициированного в конце 2011 г. законопроекта о восстановлении прямых выборов руководителей регионов, предполагал внесение кандидатур на должность губернаторов центральными органами партии, имеющей большинство в региональной ассамблее, наличие так называемого «президентского фильтра» — систему консультаций и формальным одобрением/неодобрением кандидата на пост Президентом РФ. Также за Президентом сохранено право отрешения высшего должностного лица субъекта по утрате доверия и некоторым

другим основаниям. В сочетании с введением так называемого «муниципального фильтра»<sup>1</sup>, запретом называть глав республик РФ президентами, широкой практикой досрочной замены губернаторов президентскими указами до истечения их легислатуры, отказом ряда регионов от прямых выборов губернаторов<sup>2</sup>, снижение показателей их легитимности очевидно.

Схожая ситуация складывается с выборами глав муниципальных образований (мэров). Принятый в 2003 г. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривал избрание мэра на прямых выборах либо муниципальными депутатами из своего состава<sup>3</sup>. В тот период политическая жизнь страны была полна примерами противостояния губернаторов с мэрами региональных столиц — от Владивостока до Калининграда, что приводило к многочисленным инициативам государственной власти по отказу от прямых выборов мэров. Изменение закона о местном самоуправлении в мае 2009 г. позволило снимать мэра по решению региональной власти, чем тогда воспользовались губернаторы Новосибирской (в отношении мэра Барабинска) и Амурской (Благовещенск, Михайловский и Смородинский районы) областей. Кроме того, по инициативе губернатора муниципальными парламентами были уволены мэры Чайковского (Пермский край) и Артемовского (Свердловская область), а по инициативе региональных депутатов — главы Озерска (Челябинская область) и Суздаля (Владимирская область). Депутатами горсовета уволен мэр Гороховца Владимирской области, но восстановлен по требованию Прокуратуры. Уже в 2010 г. из 20 крупнейших городов страны выборы мэров были сохранены только в 11, а всего прямые выборы мэров отменены в 43 региональных центрах. К 2018 г. прямые выборы мэров сохранились только в 8 городах Рос-

---

<sup>1</sup> Партия, собирающаяся выставить кандидата в губернаторы, должна собрать в его поддержку от 5 до 10 % (в разных регионах) подписей муниципальных депутатов и глав муниципалитетов.

<sup>2</sup> Сегодня из 85 субъектов Федерации прямые выборы глав осуществляются только в 75.

<sup>3</sup> Поправками от 23 июня 2014 г. и 3 мая 2015 г. в законодательстве было внесено дополнение о выборах мэра из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.



сии: Абакане, Анадыре, Кемерово, Майкопе, Новосибирске, Томске, Хабаровске и Якутске.

Причины подобных законодательных трансформаций вполне понятны. Пришедший на 1999 год пик конфронтации парламента с президентом Б. Ельциным заставил вновь избранного президента искать механизмы новых сдержек и противовесов. Система регионального руководства к концу 1990-х годов также стабилизировалась: практически во всех регионах прошли всенародные выборы губернаторов и президентов, одновременно они получали статус членов верхней палаты парламента. В результате уровень их легитимности в сравнении с полпредами стал на порядок выше, что привело к усилению излишней, как полагали в Кремле, их самостоятельности. Аналогичные противоречия, как мы писали выше, возникали также между региональной властью и стремящимися к самостоятельности мэрами. Все это и стало стимулом создания ныне действующей системы.

Заметим, что снижение легитимности избираемых лиц в своем подавляющем большинстве не вызывало их сколь-нибудь видимого протеста (не считая эскапад отдельных мэров, таких как Виктор Черепков или Евгений Ройзман). Эта мнимая парадоксальность объясняется не только общим духом сервильности или примитивной жадой хоть какой-то власти. Правильнее увидеть в этом процессе реальное изменение содержания суверенитета, который чисто декларативно еще считается народным, но на практике максимально осуществляется президентом. Соответственно, и понятие легитимность сегодня воспринимается не как уровень доверия народа, а как показатель одобрения Кремлем.

Жизнь, однако, показывает ложность подобных построений. Несмотря на поддержку центра, принадлежность к «партии» власти, и сравнительно высокие рейтинговые оценки, главы четырех субъектов Федерации на осенних выборах 2018 г. потерпели поражение.

Конечно, само понятие «индекса легитимности», широко используемое в публицистике, носит условный характер, а регулярно публикуемые рейтинги той или иной политической персоны носят во многом ангажированный характер.

Тем не менее общая оценка населением различных структур власти в ходе социологических опросов отражает и степень их легитимности. Так, по результатам исследования, проведенного «Левада-центром» 20–26 сентября 2018 г., Президент России пользуется поддержкой более половины респондентов (58 %), в то время как одобрение деятельности Государственной Думе РФ высказали только 40 %, Правительства РФ — 37 %, Совета Федерации — 34 %. Еще более заметно снижение доверия к местным (городским, районным) органам власти (с 45 до 34 %) [4].

Несовершенство сложившейся избирательной системы сегодня отмечается не только отечественными или зарубежными<sup>1</sup> правозащитниками, но и председателем Центральной Избирательной Комиссии Э. Памфиловой, выступившей за изменение законодательства о муниципальном фильтре на выборах губернаторов и переносе единого дня голосования.

На фоне затянувшейся экономической рецессии, все возрастающего внешнеполитического давления, нарастания социальных проблем оптимизация избирательного процесса выглядит не как самоцель, а как инструмент активизации народной инициативы — единственной реальной силой модернизации России.

### Литература

1. Сморгун Л. В. Сравнительная политология: теория и методология измерения демократии. СПб.: Изд-во С.-Петербург. гос. ун-та, 1999. 374 с.
2. Камышев Д., Пушкарская А. Особо опасное мнение // Коммерсантъ. Власть. 2009. № 48 [электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1285060> (дата обращения 16.07.18).
3. Иванченко А. В., Любарев А. Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М.: Аспект пресс, 2006. 221 с.
4. Социологи заявили о снижении доверия граждан РФ к институтам власти: опрос «Левада-центра» [электронный ресурс] // REGNUM: информационное агентство. URL: <https://regnum.ru/news/2494482.html> (дата обращения 05.10.2018).

---

<sup>1</sup> Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) по итогам наблюдения за федеральными выборами в РФ с 2003 до 2018 г. высказало в адрес России 139 рекомендаций, часть из которых повторяются из года в год. 74 (53 %) остаются невыполненными.

# **ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИННОВАЦИЙ: СОПОСТАВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ АНКЕТИРОВАНИЯ В РОССИИ И КАЗАХСТАНЕ**

***И. П. Медянкина***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
i.p.medyankina@nsuem.ru

***Л. К. Бобров***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
bobrov7@yahoo.com

***И. Т. Утепбергенов***

Институт информационных и вычислительных технологий МОН РК  
Алматы, Республика Казахстан

Разработка механизмов, обеспечивающих создание и функционирование информационно-аналитической среды, является важным направлением развития инноваций как в России, так и в Казахстане. В первую очередь это актуально для мультидисциплинарных инновационных проектов, когда остро необходимы информационная поддержка и сопровождение различных областей инновационной деятельности. Здесь информационные ресурсы и технологии играют определяющую роль в разработке базовой инфраструктуры инноваций. Создавая инфраструктуру, необходимо ориентироваться на реальные проблемы и трудности, испытываемые инновационными организациями. В настоящей работе представлены результаты анкетного опроса инновационных организаций России и Казахстана. Цель опроса — выявление информированности персонала в части возможного использования мировых информационных ресурсов для принятия решений на различных этапах жизненного цикла инноваций. Анализ ответов респондентов позволил сделать вывод о том, что результаты, полученные в России и в Казахстане, имеют высокий уровень корреляции. На основании выявленных проблем сформулированы рекомендации по повышению эффективности информационного обеспечения инновационной деятельности.

Ключевые слова: инновации, информационное обеспечение, анкетный опрос, Россия, Казахстан.

The development of mechanisms to ensure the creation and functioning of an information-analytical environment is an important direction in the development of innovations both in Russia and in Kazakhstan. First of all, this is relevant for multidisciplinary innovation projects, when

informational support and support of various areas of innovative activity is urgently needed. Here, information resources and technologies play a decisive role in developing the basic infrastructure of innovation. Creating the infrastructure, it is necessary to focus on real problems and difficulties experienced by innovative organizations. This paper presents the results of a questionnaire survey of innovative organizations in Russia and Kazakhstan. The purpose of the survey is to identify staff awareness regarding the possible use of world information resources for decision-making at various stages of the innovation life cycle. An analysis of the respondents' answers allowed us to conclude that the results obtained in Russia and Kazakhstan have a high level of correlation. Based on the identified problems, recommendations are formulated to improve the efficiency of information support of innovative activities.

Key words: innovations, information support, questionnaire survey, Russia, Kazakhstan.

Решение вопросов, связанных с информационным обеспечением инновационной деятельности, является одним из условий успешного развития экономики знаний. Однако хозяйствующие субъекты, занимающиеся инновационной деятельностью, зачастую решают задачи создания и реализации своей продукции без учета уже имеющихся и опубликованных в открытой печати наработок. Причиной этого, помимо других факторов, является неудовлетворительная информированность персонала инновационных предприятий в части возможного использования мировых информационных ресурсов как основы для принятия решений на различных этапах жизненного цикла инновационной продукции, а результатом — нерациональная трата интеллектуальных усилий в условиях ограниченных материальных и финансовых ресурсов [1–3]. В связи с этим возникают вопросы, на каких стадиях жизненного цикла инноваций и в каких видах деятельности у организаций возникает дефицит информации, в какой именно информации они нуждаются, доступ к каким информационным ресурсам необходимо обеспечить, и т. п.

В 2017–2018 годах авторами было инициировано проведение двух анкетных опросов, направленных на выявление проблем информационного обеспечения инновационной деятельности предприятий. Первый опрос охватывал российские инновационные предприятия с акцентом на Новосибирскую область как регион с высоким научным и образовательным

потенциалом [4]. Анкета содержала 24 вопроса, опрашиваемыми было возвращено 83 анкеты.

Далее идея статистического наблюдения с помощью анкетных опросов была реализована в Казахстане в рамках проекта № AP05134019 «Разработка научно-методических основ и прикладных аспектов построения распределенной системы информационного обеспечения инновационной деятельности с учетом специфических особенностей каждого из этапов жизненного цикла инноваций», поддержанного МОН РК. Основные моменты, связанные с реализацией данного проекта, отражены в работах [5–10].

Доработанная совместно с казахскими коллегами анкета содержала 51 вопрос и была ориентирована на охват наиболее активных инновационных организаций. В Российском опросе наиболее активно приняли участие малые организации (30 %), стартапы (16 %) и вузы (28 %). В Казахстане 36 % предприятий, принявших участие в опросе, — малые предприятия (до 100 человек) и 30 % — вузы. Кроме малых предприятий, активное участие в опросе приняли крупные предприятия, научно-исследовательские институты и консалтинговые центры. Как в Казахстане, так и в России наибольшее количество организаций оказывает инновационные услуги (57 и 43 % соответственно). На втором месте по количеству ответов — производство инновационной продукции. Также коррелируют перечни видов работ, выполняемых организациями в Казахстане и в России. В Казахстане основными видами работ названы выполнение НИР (21 %), производство новой или усовершенствованной продукции (16,1 %) и предоставление услуг сервисного сопровождения и обслуживания инновационной деятельности (14,5 %). Российские респонденты в качестве основных видов работ указали выполнение НИР (27,7 %) и производство новой или усовершенствованной продукции (20,6 %), на третье место поставили опытно-конструкторские работы (17,0 %).

Переходя к вопросам, направленным на изучение информационного обеспечения инновационной деятельности, отметим, что в первую очередь авторам исследования важно было уточнить, на какой из стадий жизненного цикла инно-

ваний респонденты ощущают дефицит информации. Результаты анкетирования показали, что дефицит информации в России возникает в первую очередь на этапе вывода продукта на рынок, проработки идеи инновационного продукта и научно-исследовательских работ (рис. 1).



Рис. 1. Ответ на вопрос «На какой стадии вы ощущаете дефицит информации?» (Россия)

В Казахстане дефицит информации также возникает в первую очередь на этапе вывода продукта на рынок и проработки идеи инновационного продукта, однако в тройку этапов жизненного цикла, на которых возникает дефицит информации, в отличие от ситуации в России, входит «создание опытного образца/прототипа, выпуск опытной партии» (рис. 2).

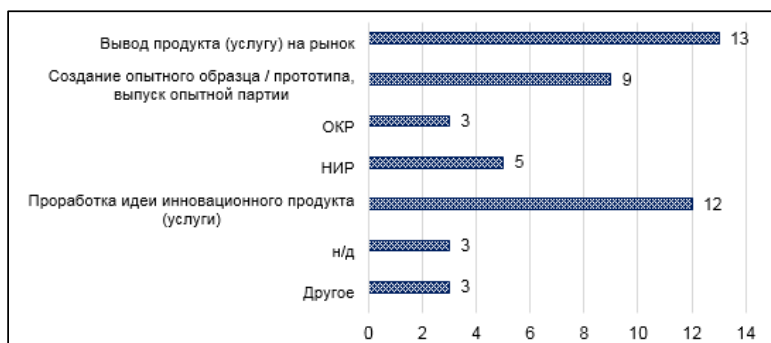


Рис. 2. Ответ на вопрос «На какой стадии вы ощущаете дефицит информации?» (Казахстан)

Согласно полученным данным, недостаток информации в Казахстане ощущается в таких видах деятельности, как получение информации о различных методах, моделях, технологиях; выявление существующих точек зрения на проблему и сборе фактов. В России, так же как и в Казахстане, дефицит информации ощущается при получении информации о различных методах, моделях, технологиях; выявлении существующих точек зрения на проблему, сборе фактов и сборе сведений о работах определенных авторов и фирм.

Результаты опроса показали, что чаще всего, как в Казахстане, так и в России, в организациях преимущественно возникает дефицит информации маркетингового характера и информации о новых технологиях. Также в обеих странах фиксируется дефицит информации о новых инженерно-технических решениях и новых научных достижениях. По мнению Новосибирских респондентов, полезные для инновационной деятельности сведения они могли бы найти в массивах статистической и конъюнктурно-коммерческой информации, а также научно-технической информации из журналов и сборников научных трудов.

Сотрудники инновационных организаций Казахстана поставили приоритеты несколько иначе. По их мнению, требуемые сведения можно найти в источниках конъюнктурно-коммерческой, статистической и инструктивно-методической информации. Как выяснилось, в профессиональной деятельности сотрудники опрашиваемых организаций и в России, и в Казахстане чаще всего используют результаты поиска информации в сети Интернет с использованием Google и др. поисковых систем. По востребованности в Новосибирской области на втором месте — базы цитирования, а на третьем — Википедия. В Казахстане на втором и третьем месте по востребованности — базы данных аналитической и прогнозной научно-технической информации, а также базы данных с описаниями НИР и диссертаций.

Открытый вопрос «С какими информационными органами ваша организация сотрудничает в части информационного обеспечения?», к сожалению, вызвал у респондентов некоторые затруднения. В Новосибирской области этот

вопрос остался без ответа в 19 случаях, в Казахстане — в 12. В Казахстане в качестве тех организаций, с которыми налажено сотрудничество, чаще всего указывали акционерное общество «Национальный центр государственной научно-технической экспертизы», разного рода зарубежные ресурсы (Elsevier, Springer, Scopus), информационную правовую систему «Adilet» и Казахстанскую национальную электронную библиотеку. Российские организации сотрудничают с ГПНТБ СО РАН, Центром информационных технологий и систем органов исполнительной власти, областной библиотекой и виртуальными библиотеками.

Для респондентов сложным оказался также вопрос, касающийся использования патентных баз данных. В Казахстане этот вопрос остался без ответа в 42 % анкет, а в России — в 27 %. В основном респонденты из Казахстана указали республиканское государственное предприятие «Национальный институт интеллектуальной собственности», Роспатент и Евразийскую патентно-информационную систему (ЕАПАТИС). Результаты опроса в России показали, что наиболее востребованной является патентная информация ФИПС (Федеральный институт промышленной собственности). Кроме того, респонденты активно используют ресурсы Европейского патентного ведомства и ведомства по патентам и товарным знакам США.

Весьма важно было выяснить, заинтересованы ли организации в регулярном (например, ежемесячном) получении новой информации, соответствующей профилю профессиональных интересов. Ответы показали, что более 80 % респондентов в России ответили на этот вопрос утвердительно. Аналогично, с незначительной разницей, распределились ответы в Республике Казахстан. При проведении исследования на этот вопрос получено 78 % утвердительных ответов.

Отчетливо видна разница в распределении ответов на вопрос «Насколько важно в вашей профессиональной деятельности информационное обеспечение?». В то время как в России только около 67 % опрошиваемых считают очень важным информационное обеспечение профессиональной деятельности, в Казахстане этот показатель достигает 82 %.



Несмотря на то что большая часть респондентов признает необходимость и важность информационного обеспечения инновационной деятельности, только треть опрошенных готовы закладывать в смету затраты на создание инновационной продукции, оплату услуг сторонних организаций по информационному обеспечению этапов жизненного цикла инноваций. Готовы закладывать в бюджет расходы на информационные ресурсы около трети (32 %) организаций из Республики Казахстан, указавших в качестве источника финансирования инновационной деятельности в том числе и собственные средства (или только собственные средства). В Российской Федерации процент таких организаций несколько ниже (20%).

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что результаты, полученные в России и в Казахстане, очень близки между собой. Они свидетельствуют о том, что наблюдаются:

- слабая информированность персонала инновационных предприятий в части возможного использования мировых информационных ресурсов как основы для принятия решений на различных этапах жизненного цикла инноваций;
- недооценка важности информационного обеспечения инноваций;
- слабое использование мировых информационных ресурсов на каждом из этапов инновационной деятельности;
- переоценка возможностей Интернета.

Самостоятельная работа предприятий инновационной сферы в части организации информационного сопровождения требует наличия персонала, обладающего необходимым уровнем информационных компетенций. В связи с этим целесообразна разработка и внедрение соответствующих программ повышения квалификации для персонала инновационных организаций. Наряду с этим необходимо создание систем информационной поддержки инновационной деятельности, обеспечивающих ситуационное ориентирование инновационных организаций в мировом информационном пространстве.

## Литература

1. Коломейченко А. С., Польшакова Н. В., Ноздрина Ю. В. Роль информационно-консультационных служб в информационном обеспечении трансфера инноваций в АПК // Научное мнение. 2014. № 5. С. 117–124.
2. Конев И. В., Страхов М. В. Информационно-коммуникационное обеспечение организационных инноваций // Диагностика и прогнозирование социальных процессов: мат-лы X Всерос. научно-практ. (заочн.) конф.: в 2 ч. Ч 1. Белгород: БГТУ, 2016. С. 216–220.
3. Каспин Л. Е. Проблемы информационного обеспечения инновационной деятельности // Инновационное развитие экономики. 2018. № 2 (44). С. 38–42.
4. Бобров Л. К., Зайков К. А., Медянкина И. П. Инноваторы об информационном обеспечении инноваций // Инжиниринг предприятий и управление знаниями (ИП&УЗ–2018): сб. науч. трудов XXI Рос. науч. конф. (26–28 апр. 2018 г., г. Москва, ФГБОУ ВО «РЭО им. Г. В. Плеханова») / под науч. ред. Ю. Ф. Тельнова: в 2-х т. Т. 1. Москва : ФГБОУ ВО «РЭО им. Г. В. Плеханова», 2018. С. 266–271.
5. Карпова А. С., Бобров Л. К. Совершенствование механизмов информационного обеспечения инновационной деятельности как условие инновационного развития // Инновации в жизнь. 2017. № 4 (23). С. 121–138.
6. Карпова А. С., Бобров Л. К. О роли информационного обеспечения в инновационном развитии региона // Интеллектуальный анализ сигналов, данных и знаний: методы и средства: сб. ст. всерос. научно-практ. конф. с междунар. участием (14–17 ноября 2017 г., НГТУ). Новосибирск, 2017. С. 181–186.
7. Бобров Л. К., Медянкина И. П. О влиянии понятийного аппарата на постановку задач информационной поддержки инновационной деятельности // НТИ. Сер. 2. Информационные процессы и системы. 2018. № 4. С. 1–11.
8. Utepbergenov I., Bobrov L., Medyankin I. Principles of creation of information support system for innovative economy in the Republic Kazakhstan // Economic and Social Development: materials digest of the 28th International Scientific Conference on Economic and Social Development (19–20 April 2018, Paris, France). P. 271–276.
9. Utepbergenov I., Bobrov L., Medyankina I., Rodionova Z., Toibaeva S. About the Concept of Information Support System for Innovative Economy in the Republic of Kazakhstan // ICIT 2019: Recent Research in Control Engineering and Decision Making. Conference proceedings ICIT 2019 (Saratov, Russia, February 7–8, 2019). Springer, Cham. P. 515–526.
10. Bobrov L. K., Medyankina I. P. Mathematical model of distributed data processing system for information support of innovative cluster works // Computational and Information Technologies in Science, Engineering and Education (CITech–2018): 9th International Conference, CITech 2018, (Ust-Kamenogorsk, Kazakhstan, September 25–28, 2018), Revised Selected Papers. P. 64–70.

# **НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

***С. Д. Надеждина***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
профессор кафедры информационно-аналитического обеспечения  
и бухгалтерского учета  
доктор экономических наук, профессор  
nadejdina2010@yandex.ru

Налоги — экономическая основа государства, один из источников доходной части государственного бюджета. В настоящей статье обоснована роль системы налогообложения в государственном регулировании экономической безопасности; сформулированы рекомендации, позволяющие воздействовать на обеспечение экономической безопасности страны.

Ключевые слова: государство, налоги, экономическая безопасность, регулирование.

The taxes are the economic base of the state, one of the resources of the income part of the state budget. In this article justified the role of the taxes system in the state regulation of the economic security; formulated the recommendations to influence the economic security of the country.

Key words: state, taxes, economic security, regulation.

Указом Президента РФ от 13.05.2017 № 208 утверждена «Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» [11]. В этом документе экономическая безопасность характеризуется как самостоятельный объект государственного управления на основе выявления различных видов угроз и принятия мер к их устранению.

Налоговая политика и налоговая система являются частью экономической безопасности, а налогообложение — инструментом государственного регулирования экономической безопасности. Принятие Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) упростило налоговую систему (уменьшив ошибки при исчислении налогов); сократилось количество налоговых неплательщиков (уменьшив расходы налоговых органов по их администрированию): федеральных — до восьми, в том числе НДС, акцизы, государственная пошлина [10, ст. 13], региональ-

ных — до трех [10, ст. 14], местных — до трех [10, ст. 15]; снижена основная ставка по налогу на прибыль организаций с 35 до 20 %.

Проводимая государством налоговая политика и действующая в России налоговая система влияют на налоговую нагрузку субъектов хозяйствования. Налоговая нагрузка является одним из ключевых инструментов государственного регулирования экономики. С налоговой политикой и налоговой системой связаны интересы населения страны. В связи с этим налогообложение можно рассматривать как инструмент государственного регулирования экономической безопасности.

Вопросам управления налогообложением уделяли внимание известные ученые. Весомый вклад в разработку самых разных аспектов налогообложения внесли классики мировой экономической мысли: А. Лаффер, Д. Рикардо, Ж. Сисмонди, А. Смит и др. [3; 6; 7].

Отечественные научные публикации по экономической безопасности выделяют продовольственную, энергетическую, финансовую, научно-технологическую и т. д. Решению задач совершенствования налогообложения посвящены публикации ученых-экономистов России: А.П. Леонтьева, М. В. Лычагина, В. Г. Панскова, Д. О. Терещенко, Н. В. Шаланова и др. [1; 5; 8; 9].

Однако ряд вопросов, в частности, связанных с налогообложением как инструментом государственного регулирования экономической безопасности, остаются дискуссионными и требуют дополнительных исследований.

В Российской Федерации трехуровневая система налогообложения, введенная с 1 января 1992 г. с принятием пакета основных законов. Под налоговой системой понимается совокупность законодательно установленных налогов и сборов, хотя в действующем законодательстве отсутствует определение данного понятия, но применяется словосочетание «система налогов и сборов». В учебной литературе налоги и сборы трактуются как синонимы.

В действующем налоговом законодательстве России нашел отражение мировой опыт. В первую очередь это прослежива-

ется в делении налогов по территориальному признаку: федеральные, региональные, местные.

Федеральные налоги — общегосударственные, обязательные к уплате на всей территории Российской Федерации [10, ст. 13]. Причем сумма поступлений может распределяться в доходную часть бюджетов разных уровней.

Региональные налоги — налоги административно-территориальных единиц (республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований), установленных НК РФ [10, ст. 14], вводимых в действие законами субъектов Российской Федерации и обязательных к уплате на их территории. Региональный характер в том, что конкретные ставки этих налогов определяются законами субъектов Российской Федерации.

Местные налоги устанавливаются органами местного самоуправления в соответствии с НК РФ [10, ст. 15]. Они обязательны к уплате на территории соответствующих муниципальных образований. Первоначально в налоговом законодательстве (Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации») предусматривалось более 20 местных налогов. Местные органы власти вводили по семь-восемь видов (чаще всего сбор за право торговли, лицензионный сбор за право торговли винно-водочными изделиями).

Кроме того, в российском законодательстве предусмотрены специальные налоговые режимы для субъектов малого предпринимательства [10, ст. 18].

С 1 января 1999 г. введена часть первая НК РФ (20 глав), с 1 января 2001 г. — поэтапно часть вторая (21–34 главы). Следует отметить: перечень налогов по вышеуказанным статьям — закрытый. Каждый налог считается законно установленным, если определены и утверждены все элементы: налогоплательщики, объект налогообложения, налоговая база, налоговый и отчетный периоды, налоговые ставки, порядок исчисления и сроки уплаты. Перечисленные элементы являются объединяющим началом.

В последние годы принят ряд мер по совершенствованию налогообложения в России. Федеральным законом от 30.11.2016 № 401-ФЗ введены налоговые каникулы на 2017–

2018 г. для отдельных категорий физических лиц (репетиторы, сиделки, домработницы), которые освобождаются от уплаты НДФЛ. Действие указанных налоговых каникул продлено еще на 2019 г., таким образом, общая продолжительность налоговых каникул составляет три года.

С 01.01.2018 для организаций предусмотрена возможность уменьшения налога на прибыль организаций на сумму инвестиционного налогового вычета (расходов в виде пожертвований государственным и муниципальным учреждениям культуры, а также некоммерческим организациям (фондам) в целях поддержки (при наличии регионального закона).

С целью повышения стимулирующего воздействия налогообложения на подъем экономического развития предприятий им предоставлено право на покрытие полученных убытков за счет прибыли, полученной в последующие годы.

Введение в НК РФ гл. 34 «Страховые взносы» позволило перевести их в подконтрольный режим налоговых органов.

Налоговое регулирование экономических процессов осуществляется через присущие налогам функции, основными из которых являются фискальная и стимулирующая. Анализ проводимой в настоящее время налоговой политики позволяет утверждать: в действующей системе налогообложения превалирует преимущественно фискальная функция. С ее помощью формируются бюджеты всех уровней и создаются материальные условия для функционирования государства. Преследуя фискальную функцию, государство может проявлять несправедливость по отношению к покупателям, перекладывая на них «тяжесть налогового бремени» через косвенные налоги (НДС, акцизы, государственная пошлина), уплачиваемые конечными потребителями в цене товаров (работ, услуг).

Интересы налогоплательщиков, в первую очередь, привлекают объекты налогообложения, мотивируя их поведение к минимизации бюджетных изъятий. В мировой практике основными объектами являются: обороты по реализации товаров (работ, услуг), прибыль, имущество, прирост капитала, расходование природных ресурсов, доходы физических лиц. В России — еще и фонд оплаты труда. При этом инфляционный рост заработной платы автоматически обеспечивает

повышение платежей в бюджет. Однако «выгода государства» сомнительна, поскольку происходит увеличение издержек (производственных расходов), за этим следует повышение цен. Возникает вновь необходимость повышения заработной платы. Таким образом, через налоги провоцируется «новый виток» инфляции.

Стимулирующая функция — наоборот, преследует цель стимулирования налогоплательщика к определенным действиям через предоставление льгот, налоговых вычетов и налоговых каникул, отсрочки платежей и налоговых амнистий, дифференциацию налоговых ставок и др. Совершенствование налоговой политики заключается в усилении ее стимулирующей функции. Государственное регулирование экономической безопасности, используя налогообложение, на наш взгляд, должно предусматривать стимулирование развития производства и поощрение предпринимательских инициатив.

ФНС России запустила на своем сайте с 01.01.2019 онлайн-сервис «Налоговый калькулятор по расчету налоговой нагрузки» (отношение уплаченных налогов (без агентских платежей) к доходам организации по отчету о финансовых результатах (без доходов от участия в других организациях), считая, что налоговая нагрузка выступает основным индикатором налоговой дисциплины налогоплательщиков. Одним из общепринятых методов обоснованности налоговой нагрузки является ее сравнение со средними значениями по отраслям экономики. Новый сервис по отраслям позволяет налогоплательщикам повысить как налоговую дисциплину, так и налоговую грамотность.

Известная неоклассическая модель (кривая) А. Лаффера свидетельствует: пределы изъятия прибыли (дохода) экономических субъектов не должны превышать 50 %. Эмпирическим путем установлено и мировой опыт подтверждает, что уровень изъятия дохода субъектов предпринимательской деятельности не должен превышать 35–38 %.

Важным элементом в налогообложении являются налоговые ставки как для экономики, так и для налогоплательщиков. Повышение с 01.01.2019 ставок НДС с 18 до 20 % [5, гл. 21], акцизов (легковые автомобили и мотоциклы с мощностью

двигателя свыше 90 и 150 л. с., соответственно; табак, сигареты, сигары и др. товары) [5, гл. 22] влечет повышение цен, сокращая покупательский спрос, а в конечном итоге — объем производимой продукции, в первую очередь, в трудоемких и наукоемких отраслях промышленности.

Инфляционный рост заработной платы на предприятиях трудоемких отраслей сопровождается увеличением налоговых платежей, относимых на затраты (расходы) производства, что влечет неконкурентность их продукции на мировом рынке. Представляется целесообразным: не повышать ставки НДС с 18 до 20 % в трудоемких и наукоемких отраслях, что сохранит им конкурентоспособность, позволяя воздействовать на обеспечение экономической безопасности страны.

Другим направлением в регулировании национальной экономики является проведение налогово-амортизационной политики — предоставление предприятиям права на ускоренную амортизацию основных средств. Рассматривая это как налоговые льготы, учитывая, что в отдельных отраслях износ их составляет около 60 %, налогово-амортизационная политика должна проводиться адресно по категориям налогоплательщиков, учитывая приоритеты развития национальной экономики.

Одной из рекомендаций, позволяющей воздействовать на экономическую безопасность страны, может быть не только ужесточение соблюдения налогового режима (штрафы за непредставление отчетов (налоговых деклараций), представление с нарушениями сроков, за недостоверные сведения), но и замена фискальной функции налоговой политики на политику стимулирующего развития предпринимательской деятельности: создание условий для расширения налоговой базы, обеспечение полноты и своевременности налоговых платежей. В частности, автор не разделяет существующее мнение, что ставка по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) 13 % исключает уклонение от уплаты налоговых платежей. Наиболее разумной представляется существовавшая ранее (до введения гл. 23 НК РФ «Налог на доходы физических лиц») прогрессивная шкала налогообложения, позволяющая соблюдать социальную функцию налогообложения, баланс



интересов государства и налогоплательщиков — физических лиц, а в конечном итоге исключить «потери бюджета» за счет увеличения налоговой базы и поступлений в доходную часть бюджета [2; 4].

Однако частое изменение налогового законодательства не позволяет налогоплательщикам прогнозировать развитие предпринимательской деятельности на перспективу. Представляется целесообразным частичное изменение и дополнение налогового законодательства, вносимых с принятием закона о государственном бюджете на финансовый год (не чаще), не ущемляя права налогоплательщиков в рамках пятилетнего периода, обеспечивая стабильность уровня налоговой нагрузки и привлечение инвесторов.

Выбор правильного направления политики в сфере налогообложения позволит повысить доходы государственного бюджета, предупреждая невыгодность уклонения от уплаты налогов, создаст необходимые условия для государственного регулирования экономической безопасности страны.

### Литература

1. Лычагин М. В., Леонтьев А. П. Налоги с древнейших времен до наших дней // Налоги и экономика. 2000. № 10. С. 84–88.
2. Надеждина С. Д., Кочеткова И. В. Роль налогов в решении социальных проблем // Потребительская кооперация — социально-ориентированная система: тез. докл. научно-практ. конф. / Чебоксарск. кооператив. ин-т МУПК. 2000. С. 42–43.
3. Надеждина С. Д. Управление налогообложением: теория и методология: дис. ... д-ра экон. наук. Новосибирск, 2000. 332 с.
4. Налоговые льготы. Теория и практика применения: моногр. / под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова. М.: Юнити-Дана, 2015. 486 с.
5. Пансков В. Г. О некоторых теоретических аспектах содержания понятия «налоговая льгота» // Финансы и кредит, 2014. № 4 (580). С. 43–49.
6. Рикардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения. Избранное. М.: Эксмо, 2007. 960 с.
7. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Избранное. М.: Эксмо, 2007. 960 с.
8. Терещенко Д. О. Статистическое исследование торговой организации: моногр. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2011. 179 с.
9. Шаланов Н. В., Терещенко Д. О. Интегральная оценка налогового потенциала хозяйствующего субъекта // Изв. Иркутск. гос. экон. акад. 2011. № 3 (77). С. 18–21.
10. Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. 1, 2 (ред. от 06.06.2019).

# **СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ЖКХ В КОНТЕКСТЕ ЦИФРОВИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ**

***В. И. Соловьев***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры прикладной механики  
кандидат технических наук, доцент  
solvi2@bk.ru

В статье проанализировано состояние и проблемы сферы жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), цифровизации и цифровой трансформации ключевых субъектов бизнес-процессов (БП) и процедур в данной сфере. Показана необходимость в стратегическом подходе к решению задач внедрения ИТ-решений для цифровизации БП и процедур, их доступность и эффективность для организаций ЖКХ и потребителей услуг. Стратегически-ориентированный подход в широком применении ИТ-технологий, ориентированных на интеллектуальный учет поставляемых ресурсов и предоставляемых услуг и Интернет вещей в состоянии обеспечить более эффективную автоматизацию как для хозяйствующих субъектов сферы ЖКХ, так и для потребителей жилищно-коммунальных услуг.

Ключевые слова: стратегия, бизнес-процесс (БП), Интернет вещей, ИТ-решения, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), цифровая трансформация, цифровизация, экономика.

The article analyses the condition and problems of housing and communal services (HCS), digitization and digital transformation key players, business processes (BP) and procedures in this area. The need for a strategic approach to solving the problems of implementing IT solutions for digitalization of BP and procedures, their availability and efficiency for housing and communal services organizations and consumers is shown. A strategically-oriented approach in the wide application of it technologies focused on intelligent accounting of supplied resources and services and the Internet of things is able to provide more effective automation for both economic entities of the housing and communal services sector and for consumers of housing and communal services.

Key words: strategy, business process (BP), Internet of things, IT solutions, housing and communal services (HCS), digital transformation, digitalization, economy.

Не только мировая экономика, но и цивилизация в целом — на пороге цифровых преобразований. Цифровые технологии «провоцируют» радикальные трансформации в обыденной жизни каждого индивидуума, профессиональной деятель-

ности, бизнес-процессах, учебе, досуге и др. Они ориентируют на иной уровень мышления, планирования и принятия решения, приоткрывают новые возможности в продуктивной деятельности, государственном и общественном развитии. Это повышает уровень рисков и угроз для жизнеобеспечения и реализации бизнес-моделей, уже используемых в бизнес-практике. Все это предопределяет для органов управления на всех уровнях перманентно быть готовыми к поиску новых и адекватных инструментов, обеспечивающих принятие управленческих решений в экономике и социальной сфере, отвечающим вызовам цифровой трансформации.

Подтверждением значимости этого феномена является представленный аналитиками прогноз, свидетельствующий, что к 2045 г. в городах будет жить 65–70 % населения земного шара — примерно 6,4 млрд человек [4]. Перетоки граждан в городские поселения окажут повышенную нагрузку на их транспортные системы, энергетику, экологию, коммунальную инфраструктуру, общественную и информационную безопасность, логистику, снабжение продовольствием и др.

Цифровая трансформация посредством повсеместного внедрения информационных продуктов во все сферы деятельности в состоянии разрешить данную коллизию, способствуя переформатированию городских поселений в «умные города», использующие разного рода данные и автоматизацию в целях повышения эффективности и устойчивого развития городов, городских агломераций и конурбаций<sup>1</sup>. В условиях подобной конъюнктуры контроль и автоматизированное отслеживание баланса распределения и потребления жилищно-коммунальных ресурсов по «умным сетям» будут обеспечивать рассредоточенные сенсорные системы. К тому же цифровые продукты, используемые в сетевых системах трафика и автономных версиях транспортировки, будут содействовать повышению эффективности городского транспорта и логистики. Что касается строительства «умных зданий», то использование в их

---

<sup>1</sup> Конурбация (от лат. *con* «вместе» и *urbs* «город») — городская агломерация полицентрического типа, имеющая в качестве ядер несколько более или менее одинаковых по размеру и значимости городов или городских территорий при отсутствии явно доминирующего центра.

сооружении новых материалов и методов проектирования, минимизируют потери энергоресурсов на нагрев, вентиляцию, освещение, работу энергоустановок и систем «умного управления».

По определению ЖКХ ориентировано на решение задач по обеспечению комфортного проживания граждан в жилых помещениях независимо от форм собственности, обладает несомненной социальной значимостью, на его долю приходится более 3 % ВВП. В отрасли функционирует более 30 тыс. предприятий, при этом общая численность персонала превышает 2 млн человек [7]. ЖКХ является одной из важнейших жизнеобеспечивающих сфер экономики, то, тогда, по мнению отечественных и зарубежных экспертов, именно с ЖКХ, наряду с другими подобными отраслями, должна начаться цифровая трансформация российской экономики.

Из отчетов всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) доля населения, считающего ситуацию в сфере ЖКХ одной из важнейших проблем в стране, имеет положительную динамику, возрастая с 40 % (2010 г.) до 51 % (2011 г.), до 64 % (2013 г.) и до 82 % (2018 г.) [11]. К тому же расходы бюджета на ЖКХ (данные Минфина и Госкомстата России) соразмерны расходам на оборону и перекрывают общие затраты на правоохранительную деятельность, госбезопасность и госуправление.

ЖКХ Новосибирской области (НСО) — это сфера, в инфраструктуре которой живет и пользуется услугами каждый гражданин, проживающий в жилых помещениях. По состоянию на начало 2019 г. общее количество организаций, предоставляющих услуги в сфере ЖКХ, насчитывало 712, в том числе муниципальной и государственной форм собственности — 368 или 51,7 %, частной формы собственности с долей участия в уставном капитале субъектов РФ или муниципальных образований не более 25 % — 328 или 46,1 %. Доля убыточных организаций ЖКХ — 37,5 % (260 ед.) [4].

О масштабах, значимости и состояния ЖКХ, например, в системе экономики НСО, жизнеобеспечении и комфортном проживании граждан свидетельствуют следующие данные: в состав ЖКХ НСО входит порядка 700 предприятий,

1 342 котельных, порядка 3,9 тыс. км тепловых и 10,1 тыс. км водопроводных сетей. Износ в зависимости от вида объектов оценивается (по видам субъектов) от 53 до 63,4 % (к 2022 г.). Также ЖКХ НСО характеризуется высоким уровнем затрат и отсутствием экономических стимулов снижения издержек [4].

Для решения накопившихся проблем в сфере ЖКХ в Минстрое России начата разработка Стратегии развития российского ЖКХ на период до 2035 г. В перечень ключевых направлений развития данной отрасли предлагается включить: оценку технического состояния всех объектов системы ЖКХ, техническое регулирование, привлечение инвестиций, управление жилищным фондом, городскую среду, подготовку кадров.

Безусловно, заявленные направления чрезвычайно важны, но необходимо указать, что в предлагаемом перечне недостает современных информационных технологий. Об актуальности этого направления свидетельствуют данные Минкомсвязи России, показывающие состояние на февраль 2017 г.: только 74 % организаций, поставляющих ресурсы, представили статистическую информацию по использованию ГИС ЖКХ. Также в этой системе в эти сроки зарегистрированы более 72 тыс. организаций, среди которых: управляющие компании — 100 %; ТСЖ и жилищные кооперативы — 68 %; многоквартирные дома — 76 %; индивидуальные жилые дома — 51 %. Дополнительно с ГИС ЖКХ агрегировано более 2 200 ИТ-систем, еще 572 системы всех уровней находятся на этапе присоединения [14].

Ресурсоснабжающие организации не стремятся к цифровизации отчасти из-за отсутствия средств, отчасти из-за желания получать более выгодную для них оплату по нормативам. Управляющие компании, для которых повышение уровня автоматизации и прозрачности могли бы приносить вполне определенные выгоды, тоже не проявляют интереса к совершенствованию инфраструктуры на фоне разговоров о возможном непосредственном взаимодействии поставщиков и потребителей ресурсов.

К данному перечню ключевых проблем сферы ЖКХ, находящейся в процессе реформирования, следует приобщить [5; 6; 9]:

- неразвитую систему информационного обеспечения, не ориентированную на поиск и выявление перспективных инновационных разработок, их трансфер и коммерциализацию;

- обращение в бизнес-процессах (БП) информации, содержащейся в разобщенных и разноформатных информационных ресурсах с отсутствием единых правил формирования и структурирования в них сведений и интегрированной инфраструктуры сбора, обработки и передачи данных;

- проблему достоверности и доступности информации, создаваемой, используемой и распространяемой в сфере ЖКХ.

Успешное решение этих назревших проблем возможно только при помощи передовых ИТ-технологий, следовательно, цифровая трансформация ЖКХ является необходимым звеном его реформы [2].

### **Цифровая трансформация в ЖКХ: состояние и проблемы**

Современная экономика характеризуется устойчивой тенденцией развития ИТ-технологий и широким их распространением в различных отраслях экономики и сферах жизнедеятельности социума. Не является исключением и сфера ЖКХ.

Цифровые технологии, входящие в число перспективных, такие как Интернет вещей, блокчейн, технологии машинного обучения, когнитивные сервисы, системы класса CRM/BI, «умные вещи», интеллектуальные приложения по анализу больших данных и т. д., становятся ключевыми в корпоративном управлении, распространяя свое влияние и полноправно вливаясь в БП практически всех отраслей мировой и российской экономики [13].

Масштабное распространение цифровых технологий («цифровизация») и кардинальное переформатирование бизнес-стратегии и БП («цифровая трансформация») приобретают не только объективную реальность для передовых предприятий, организаций и даже для отраслей экономики, но и ста-

новятся чрезвычайно значимым в выживании в формируемой цифровой экосистеме «государство — бизнес — общество».

К числу лидеров в контексте цифровой трансформации ведущие российские и западные аналитики относят: банковский сектор и финансовые услуги; IT и разработку ПО; промышленное производство. Аутсайдерами среди других, по мнению аналитиков Консалтинговой компании в области цифровой стратегии и трансформации бизнеса KMDA, проводивших опрос российских компаний (700 представителей более 300 российских компаний из 15 отраслей), являются строительство и жилищно-коммунальное хозяйство (далее — ЖКХ) [11].

По мере внедрения новых информационных продуктов в сферу ЖКХ претерпевают изменения БП, технологии управления, коммуникации и контроль, что требует других компетенций управленцев и специалистов, занятых в этой сфере [3].

В контексте нормативно-правового и программного представления цели и задачи повышения эффективности деятельности в сфере ЖКХ регламентированы и закреплены Федеральным законом № 209-ФЗ (ФЗ-209) «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» (ГИС ЖКХ) [15] и программой «Цифровая экономика Российской Федерации», призванной реализовать на практике электронный обмен данными во всех отраслях экономики России [12].

Но существующее положение дел демонстрирует, что немалая доля организаций, задействованных в сфере ЖКХ, далеки от выполнения положений ФЗ-209, несмотря на то что начиная с 2018 г. в ряде регионов, в том числе и в НСО, за его неисполнение наступает административная ответственность [10].

Что касается Программы, то для ЖКХ она актуальна и, безусловно, значима, хотя бы лишь в аспекте автоматизации сбора данных счетчиков учета и коммунальных платежей позволяет не только сэкономить бюджету значительные суммы, но и обеспечить достоверный объективный учет потребления коммунальных ресурсов, что подтверждают и эксперты, допуская перспективность внедрения Программы на уровне жителей и управляющих компаний.

По различным прогнозным оценкам к 2045 г. в городах будет жить 65–70 % населения земного шара (тенденция характерна и для России), что вызовет значительную нагрузку на инфраструктуру городов, в особенности на ЖКХ [1].

В экономике будущего, построенной на знании, тем более в цифровой экономике, приоритетной становится деятельность с использованием цифровых технологий и услуг, а также представление в цифровом формате объемных данных, сбор, обработка и анализ которых позволит обеспечить существенный рост эффективности и качества производственных и обеспечивающих процессов и выпускаемых товаров, исполняемых работ и услуг, а также управленческих решений, принимаемых в муниципальном и коммунальном хозяйстве.

Сегодня все более отчетливой становится возрастание роли государства в продвижении идеологии и инструментов цифровизации в сферу ЖКХ, иной уровень приобретает готовность ее ключевых участников: ТСЖ, управляющих компаний, ресурсоснабжающих организаций и самих жителей к внедрению цифровых технологий, оценка их возможностей и потенциала цифровизации рынка ЖКХ [8].

Актуальна и потребность в осуществлении преобразований в сфере ЖКХ, адекватных цифровой трансформации российской экономики, а также прогноз и оценка последствий этих преобразований на состояние и развитие услуг в данной сфере и внедрения новых информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в деятельность всех участников БП в сфере ЖКХ.

Построение интегрированной информационной среды комплекса процедур в сфере ЖКХ, условия и факторы эволюции экосистемы Интернета вещей (IoT — от англ. Internet of things) и промышленного интернета в БП организаций коммунального хозяйства, создание инфраструктуры для сбора, обработки, анализа и хранения информации, применение технологий блокчейна, беспилотных и интеллектуальных робототехнических комплексов и др. являются основаниями создания единой платформы для цифровой трансформации ЖКХ.



Отсюда становится необходимым деятельное, продуктивное участие, взаимодействие и координация органов власти всех уровней, надзорных и контролирующих органов, субъектов, задействованных в БП в сфере ЖКХ, операторов связи, системных интеграторов, IoT-стартапов, производителей инфокоммуникационного оборудования и ИКТ-решений, информационно-технологических подразделений, служб связи и информационной безопасности из различных секторов экономики, консультантов и экспертов отрасли, отраслевых средств массовой информации [1].

Прежде чем перейти к описанию предметной области данного исследования, необходимо актуализировать понятия «цифровизация» и «цифровая трансформация» применительно к системе ЖКХ.

В нашем случае цифровизация — это идеология переосмысления, предусматривающая использование цифровых ресурсов для трансформации экономической деятельности всех участников БП в сфере ЖКХ посредством внедрения новых технологий и модификации прежних технологий и БП. Повсеместная цифровизация обеспечит реализацию стратегии совершенствования и развития инфраструктуры ЖКХ, сделав данную сферу оперативно и гибко отзывчивой на изменения внутренней и внешней среды (в том числе экологических требований), тем самым позволив сформировать эффективную систему управления инфраструктурой предоставления жилищно-коммунальных услуг, а также создать благоприятную рабочую среду для участников БП, безопасные и комфортные условия проживания.

Отсюда следует, что цифровизация, являясь неременным условием трансформации, совершенствования и развития системы ЖКХ и коммунальной инфраструктуры в целом, предусматривает не только внедрение прогрессивных цифровых технологий, но и автоматизации всего комплекса основных и обеспечивающих процессов предоставления коммунальных услуг и адекватных инженерных решений по улучшению технического состояния всей инфраструктуры ЖКХ.

В свою очередь цифровая трансформация системы ЖКХ — это реинжиниринг данной системы, предусматривающий ее

преобразование в состояние онлайн-отзывчивости на изменения внутреннего и внешнего окружения на условиях развития ИТ-инфраструктуры ЖКХ в формате платформы, а в идеале — ИТ-экосистемы. Здесь ключевым должна быть идеология открытого API<sup>1</sup> и адекватной интеграции, что позволяет владельцам БП изыскивать инновационные прорывные подходы в усовершенствовании своих продуктов и услуг посредством коллабораций<sup>2</sup> и интеграций с другими сервисами и организациями-партнерами.

Отсюда цифровую трансформацию ЖКХ следует представлять как осознанную стратегию радикального преобразования БП в данной сфере в условиях перехода экономики всех уровней в формат цифровой.

Такая цифровая трансформация ЖКХ предписывает проведение совокупности преобразований посредством внедрения инновационной культуры, владения соответствующими компетенциями, реинжиниринг бизнес-моделей, интеллектуализацию в использовании данных и знаний, управление ценностью и фокусированность на потребителя коммунальных услуг. Отсюда следует, что цифровая трансформация, представляя собой процесс интеграции цифровых технологий и их распространение во все процедуры бизнес-деятельности в сфере ЖКХ, требует радикальных изменений технологий, корпоративной культуры, компетенций, подходов и БП предоставления и потребления коммунальных услуг. И здесь необходимы инновационная стратегия, перепроектирование бизнес-моделей и БП, адекватная цифровая и инженерная инфраструктура, современное программное обеспечение и ИКТ, развитые сети коммуникационного взаимодействия всех участников, задействованных в сфере ЖКХ, оптимиза-

---

<sup>1</sup> API (программный интерфейс приложения, интерфейс прикладного программирования) (англ. *application programming interface, API*) — описание способов (набор классов, процедур, функций, структур или констант), которыми одна компьютерная программа в состоянии взаимодействовать с другой компьютерной программой.

<sup>2</sup> Коллаборация, или сотрудничество, — процесс совместной деятельности в какой-либо сфере двух и более людей или организаций для достижения общих целей, при которой происходит обмен знаниями, обучение и достижение согласия (консенсуса).

ция пакета предоставляемых услуг, адекватное обеспечение требуемыми ресурсами, эффективные механизмы и инструменты внедрения и сопровождения, соответствующие программы наделяния персонала хозяйствующих субъектов сферы ЖКХ и жителей надлежащими компетенциями.

Автоматизация БП в сфере ЖКХ, технологии Интернета вещей создадут условия формирования единой информационной среды отрасли, обеспечат создание ИТ-системы информирования клиентов и обработки, представляемых ими данных, реализовать мобильные и облачные решения, включая машинное обучение и аналитический инструментарий Больших Данных [16].

Первые шаги по информатизации и цифровизации российского ЖКХ уже сделаны, например, с 1 июля 2016 г. на всей территории России введена в опытную эксплуатацию ГИС ЖКХ, а с 1 июля 2017 г. управляющие компании обязали размещать данные в системе, а с 1 января 2018 г. за несоблюдение этих правил введена административная ответственность.

ГИС ЖКХ является универсальным инструментом для граждан, органов власти и организаций сферы ЖКХ, позволяющим пользователям в онлайн-режиме не только контролировать качество и объемы проведенных работ и оказанных услуг, следить за расходами своей управляющей компании (далее — УК) или ТСЖ, но и быть своего рода правовым инструментарием, обеспечивая подачу жалоб и обращений в органы жилищного надзора, ресурсоснабжающие организации, УК, ТСЖ, а также проводить собрания жителей по дому в электронной форме.

### **ИТ-решения в ЖКХ: продукты и перспективы**

По мнению аналитиков, наиболее перспективными тенденциями исследований и практик в области ИТ-решений применительно к сфере ЖКХ являются цифровые технологии, основанные на *Интернете вещей* (от англ. internet of things, IoT) и автоматизации бизнес-процессов. Интернет вещей в ЖКХ — это открытая экосистема коммунальных сервисов, ориентированных на дистанционный сбор показаний счетчиков с аналитикой реального времени и телеуправление

с решением задачи оптимизации работы различных систем и ресурсов. При этом коммунальная инфраструктура эволюционирует от цифровой сначала к адаптивной, а затем к самоорганизующейся. Цифровые продукты, разработанные на базе данных решений, используются в коммерческом учете с дистанционным съемом данных с индивидуальных приборов учета, в электронных схемах обращения с отходами, и в других процедурах. Одним из наиболее популярных и востребованных сегодня направлений Интернета вещей является «умный дом», представляющий собой интеграцию автоматизированной среды и «умных» вещей и приборов в доме, скоммутированных единой сетью.

Сегодня наиболее перспективными в области Интернет вещей приняты стандартизованные технологии: NB-IoT (NarrowBand Internet of Things, узкополосный Интернет вещей) и LoRaWAN (Low-power Wide-area Network, энергоэффективная сеть дальнего радиуса действия). Технологию/стандарт NB-IoT, рекомендованную ассоциацией 3GPP, выделяет возможность организации доступа к платформе Интернета вещей с использованием действующих сотовых сетей, что делает ее приоритетной для мобильных операторов. По сравнению с LoRaWAN, технология NB-IoT имеет большую скорость передачи данных в 200 кбит/с (у LoRaWAN — 50 кбит/с), диапазон частот определяется диапазонами подвижной радиотелефонной связи (в том числе LTE), в то время как у LoRaWAN диапазоны частот определяется отдельными полосами в 863–870 МГц, но LoRaWAN обеспечивает большую дальность связи в городе (3–5 км), у NB-IoT — 2–3 км.

Следует отметить, что Интернет вещей в ЖКХ характеризуется рядом отличий от других ИТ-инструментов, к которым относятся:

- огромное число компонентов, среди которых различного рода активы и БП, включенных в контуры управления;
- наряду с регистрацией и обработкой распространяемых данных осуществление генерации управляющих воздействий;
- обеспечение повышенных требований к безопасности;

— создание условий коммуникационного взаимодействия в формате единой системы, преимущественно в онлайн-режиме, большого числа вендоров и поставщиков услуг.

Отсюда следует, что ЖКХ является сферой сопряжения интересов многих хозяйствующих субъектов и потребителей услуг, к которым относятся не только организации данной отрасли, но и финансовые и коммуникационные компании, организации, ведущие и сопровождающие капитальный и текущий ремонт жилых зданий, сами проживающие и пр. Следовательно, можно полагать, что Интернет вещей в ЖКХ будет формироваться и эволюционировать как экосистема действующих в данной сфере хозяйствующих субъектов и предоставляемых ими сервисов, а услуги Интернета вещей будут представляться в формате модели жизненного цикла или ИТ-аутсорсинга.

Субъекты экосистемы, определяющие ее функционал, призваны обеспечить интеграцию сервисов, обслуживание устройств, а также формирование бизнес-кейсов с учетом управленческих задач и требований в рамках клиентской практики. Здесь роль лидера среди субъектов экосистемы возьмет на себя тот, который представит платформу сетевого взаимодействия, учитывающую интересы всех субъектов экосистемы, а также будет иметь ключевую долю рынка в сфере ЖКХ.

Сегодняшнее положение дел в цифровизации и цифровой трансформации в сфере ЖКХ характеризуется в основном сбором обработкой и хранением данных и продвижением в практику автоматизированных систем коммерческого учета энергоресурсов. Что касается передовых предприятий, то они уже начали внедрять более перспективные технологии: Automatic Meter Reading и Advanced Metering Infrastructure. Интернет вещей, где ключевую роль будут играть эффективные потребители ресурсов, еще делает только первые шаги. Для расширения масштабов использования цифровых технологий в ЖКХ требуются прорывные инновационные решения, адекватные организационные и экономические механизмы, обеспечивающие привлечение инвестиций из бюджетных и внебюджетных источников.

В порядке констатации можно утверждать, если цифровизация является непременным условием трансформации,

совершенствования и развития системы ЖКХ и коммунальной инфраструктуры в целом, то цифровая трансформация системы ЖКХ — это реинжиниринг данной системы, предусматривающий ее преобразование в состояние онлайн-отзывчивости на изменения внутренней и внешней среды на принципах развития инфраструктуры ЖКХ в формате платформы, а в идеале — цифровой экосистемы.

Построение качественных надежных многофункциональных интегрированных друг с другом информационных цифровых систем обеспечит эффективный информационный обмен между участниками жилищных отношений, разработка различных интерактивных сервисов позволит автоматизировать ряд процессов, существенно снизив нагрузку на специалистов жилищной сферы.

Работа с обращениями потребителей коммунальных услуг с использованием информационных систем позволяет обеспечить оперативный доступ к данным о влияющих факторах на эффективность БП в сфере ЖКХ, их учет, что дает возможность отслеживать и корректировать намеченные стратегические задачи предприятия, входящего в состав ЖКХ. Такие системы осуществляют контроль предоставления коммунальных услуг, производимые взаиморасчеты, обеспечивая их прозрачность, что предупреждает возникновение конфликтов и обеспечивает поддержку жителей проведение модернизации и реформирования отрасли, снижение социальной напряженности в обществе.

Для коммерческого учета потребляемых энергоресурсов, оказанных телекоммуникационных услуг, их тарификации, выставления счетов абонентам, обработки платежей в ЖКХ перспективными являются биллинговые системы, созданные на основе программного обеспечения в формате облачных вычислений, например, SaaS. Другое перспективное направление реализации современных цифровых технологий заключается в интеграции ГИС ЖКХ с существующими на рынке IoT-технологиями.

Для более широкого применения IT-технологий в ЖКХ необходимы значительные вложения для разработки и внедрения высокотехнологичных решений с привлечением инвестиций

как из бюджетных, так и внебюджетных источников, например, на условиях государственно-частного партнерства (ГЧП).

Цифровизация и цифровая трансформация БП в сфере ЖКХ и их управления потребует решения следующих стратегических задач:

- конкретизировать роль государства и бизнеса, обеспечить повышение уровня готовности всех ключевых участников процессов в сфере ЖКХ к внедрению цифровых технологий, сделать оценку возможностей и потенциала рынка ЖКХ;

- масштабировать процессы создания ГЧП для развития цифровой экономики в ЖКХ, в том числе, для реализации национального проекта «Формирование комфортной городской среды»;

- активизировать работу по внедрению ГИС ЖКХ и ее дальнейшему развитию, а в перспективе к созданию единой информационной среды всех процедур в сфере ЖКХ;

- обеспечить создание развитой инфраструктуры для сбора, обработки, анализа и хранения информации, в том числе в формате Big data, использования технологий блокчейна и IoT в ЖКХ, внедрения беспилотных и интеллектуальных робототехнических комплексов;

- развивать интеллектуальные системы поддержки принятия решений, например, в формате базы данных СУБД MS SQLServer и среды разработки приложения Visual C#, в том числе, в условиях чрезвычайных и кризисных ситуаций, а также для обеспечения информационной и кибербезопасности ЖКХ, выстраивать цифровые платформы для интеллектуального управления энергосбережением в сфере ЖКХ;

- создавать единую информационно-аналитическую систему для мониторинга и контроля ЖКХ, например, в рамках реализации концепции «Smart city» и «Умный дом»;

- интегрировать навигационные системы ГЛОНАСС/GPS в IoT/M2M системы ЖКХ.

### **Литература**

1. Деменко О. Г., Тихомиров А. О. Цифровая трансформация жилищно-коммунального хозяйства в России // Вестн. ун-та 2018. № 5. С. 59–63.
2. Красильникова К. В., Соловьев В. И. Модели интеграции информационных ресурсов региональной системы жилищно-коммунального хозяйства // Инновации в жизнь. 2016. № 1 (16). С. 69–80.



3. Мартынова Е. А., Соловьев В. И. Архитектурный подход в задачах управления региональной системой ЖКХ // Инновации в жизнь. 2016. № 1 (16). С. 89–98.
4. Об утверждении государственной программы Новосибирской области «Жилищно-коммунальное хозяйство Новосибирской области в 2015–2020 годах» (с изм. на 28 апреля 2019 г.): постановление Правительства Новосибирской области от 16.02.2015 № 66-п.
5. Соловьев В. И., Зельцер И. М., Соболев А. А. Коллизии в системе ЖКХ: капитальный ремонт и система энергоменеджмента — отечественные и зарубежные практики // Инновации в жизнь. 2015. № 2 (13). С. 101–113.
6. Соловьев В. И., Цыганкова Т. В., Зельцер И. М. Системы теплоснабжения муниципальных образований в контексте цифровизации: состояние и перспективы // Инновации в жизнь. 2019. № 1 (28). С. 40–55.
7. Тимчук О. Г., Никитюк Л. Г. К вопросу о классификации жилищно-коммунального хозяйства РФ // Вестн. ИрГТУ. № 1 (96). 2015. С. 174–179.
8. Чаадаева В. В. Информационные технологии в управлении предприятиями ЖКХ // Новая наука: стратегии и векторы развития. 2016. № 3-1 (70). С. 250.
9. Якимчук Я. Ю., Мартемьянов В. С., Аверьякин С. Г., Соловьев В. И. Электронное правительство и государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства региона // Инновации в жизнь. 2014. № 1 (8). С. 56–67.
10. ГИС ЖКХ: Грандиозный успех или колоссальный провал? [электронный ресурс]. URL: [http://www.cnews.ru/news/top/2018-04-13\\_minkomsvyazi\\_ne\\_zametilo\\_raznosov\\_schetnoj\\_palaty](http://www.cnews.ru/news/top/2018-04-13_minkomsvyazi_ne_zametilo_raznosov_schetnoj_palaty) (дата обращения: 15.05.2019).
11. Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) [электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113767> (дата обращения: 10.05.2019).
12. Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями): распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632 [электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/71734878/> (дата обращения: 03.05.2018).
13. Россия на пути к интеллектуальному ЖКХ [электронный ресурс]. URL: <http://www.iksmedia.ru/news/5389081-Rossiya-na-puti-k-intellektualnomu.html#ixzz5nW1KdKUa> (дата обращения: 20.05.2019).
14. Внедрение ГИС ЖКХ обсудили в Минкомсвязи. Сайт RUS SOFT [электронный ресурс]. URL: <http://www.russoft.ru/news/3719> (дата обращения: 15.05.2019).
15. О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства (с изменениями и дополнениями): федеральный закон от 21.07.2014 № 209-ФЗ [электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70700450/> (дата обращения: 03.05.2018).
16. Цифровизация ЖКХ [электронный ресурс]. URL: <https://www.osp.ru/cw/2017/10/13052377/> (дата обращения: 04.05.2019).



# **СБАЛАНСИРОВАННАЯ СИСТЕМА ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДЕЛОВОЙ КАРЬЕРЫ: ОТ СТРАТЕГИИ К ИНИЦИАТИВЕ**

***Н. З. Сотников***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
старший преподаватель кафедры экономики труда  
и управления персоналом  
кандидат экономических наук, профессор  
n.z.sotnikov@edu.nsuem.ru

В статье рассматривается методический конструкт формализации стратегии деловой карьеры с помощью системы сбалансированных показателей.

Ключевые слова: деловая карьера, стратегическое управление, банковский персонал, стратегия деловой карьеры.

The article discusses the methodological construct of formalizing a business career strategy using the balanced scorecard.

Key words: business career, strategic management, bank staff, business career strategy.

Высоко оценивая разработанные зарубежными исследователями механизмы формализации организационной стратегии на основе системы сбалансированных показателей (Balanced ScoreCard, далее — BSC), необходимо отметить их неадаптированность к современной российской социально-трудовой сфере в целом. В связи с этим использование российскими организациями мирового опыта на основе BSC порождает целый ряд объективных и субъективных трудностей; требует дополнительных финансовых затрат и времени на адаптацию к российским условиям; ведет к определенному сопротивлению изменениям. В итоге целесообразность практического внедрения даже самых эффективных кадровых технологий на основе BSC становится весьма проблематичной, и они оказываются невостребованными российскими работодателями.

Так, многие отечественные банковские организации до сих пор работают в условиях отсутствия четко сформированной философии управления персоналом, разработанных механизмов целеполагания, согласования целей, доведения их до персонала и оценки результативности.

Зачастую в практике, например, российского банковского сектора понимание стратегии сводится в основном к фрагментарным знаниям об иерархических уровнях представления стратегии в зависимости от времени, сфер осуществления, управленческих инструментов, ключевых индикаторов, степени детализации и т. д. и присутствует в виде туманных формулировок: «дальнейшее укрепление позиций в качестве одного из ведущих и стабильных финансовых институтов мира», «увеличение размера чистых и ликвидных активов, портфеля кредитов и депозитов, увеличение финансового результата», «обеспечить эффективность деятельности банка и сохранение высокого качества активов», «обеспечение роста кредитования на уровне рынка и опережение рынка в привлечении клиентских средств, прежде всего на текущие счета клиентов», «создание эффективного бизнеса федерального масштаба, занимающего лидирующие позиции среди коммерческих банков России», «увеличение доли высокодоходных сегментов в бизнесе банка, повышение эффективности деятельности», «получение прибыли, минимизация рисков, увеличение эффективности деятельности, поддержание безупречной репутации при увеличении публичности деятельности банка», «стать примером эффективного социального предпринимательства в России», «обеспечение устойчивого инновационного социально-экономического развития» и др. [8; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16].

Как можно заметить из сказанного выше, подобные понимания стратегии организации трудно или даже невозможно преобразовать в конкретный план действий, тем более конкретизировать применительно к деловой карьере. И следствием общей экономико-политической незрелости российских организационных систем социально-трудовой сферы является низкий уровень методической оснащенности процессов разработки и реализации организационной не только стратегии деловой карьеры, но и кадровой стратегии. В свою очередь, отсутствие кадровой стратегии не позволяет заложить долговременную основу деловой карьеры персонала, позволяющую повысить конкурентоспособность экономического субъекта на рынке труда.

Для достижения успеха в динамичном окружении экономическим субъектам необходимо уметь быстро адаптироваться к изменяющимся условиям рынка труда и превосходить своих конкурентов по качеству человеческого капитала, широте социального капитала, скорости обновления организационного капитала, объему инвестиций в интеллектуальный капитал. При этом действия субъекта на рынке труда должны быть скоординированы и направлены на достижение определенных долгосрочных целей. Для этого субъект должен идентифицировать стратегию деловой карьеры и мобилизовать все ресурсы для достижения поставленных стратегических целей. От правильно и понятно сформулированной стратегии деловой карьеры зависит конкурентоспособность экономического субъекта на рынке труда.

Формализация стратегии деловой карьеры — это совокупность процессов установления и оптимизации причинно-следственных и функциональных зависимостей между стратегическими целями, показателями, мероприятиями и ресурсами для конкурентного позиционирования экономического субъекта на рынке труда. Стратегия может быть сформулирована в виде стратегической концепции, стратегической карты или в виде уже более детального стратегического плана деловой карьеры [4, с. 60–65].

Формализация стратегии карьеры позволяет понять, как достигнуть поставленных стратегических целей по формированию устойчивой системы взглядов, убеждений, принципов, качеств у отдельных работников и их групп, побуждающей их к движению в иерархически-стратифицированной системе разделения труда на основе личностного и профессионального развития на благо организации (рис. 1). Правильно формализованная стратегия увеличивает доверие, поддерживает репутацию и повышает ценность экономического субъекта на рынке труда. Формализация стратегии в более или менее упорядоченной форме повышает вероятность ее успешной реализации.

В современной практике формализации многоуровневых представлений стратегии, стратегического развития бизнеса наибольшее распространение получила концепция американ-

ских экономистов Р. Каплана и Д. Нортон с позиций четырех перспектив: финансовой, маркетинговой, производственной и кадрово-организационной [9]. С позиций авторов концепции, для каждой перспективы предполагается определение цели, показателей, инициатив для максимизации стоимости бизнеса и в последующем их каскадирование на более низкие, децентрализованные уровни управления.



Рис. 1. Формализация стратегии деловой карьеры с помощью системы сбалансированных показателей (BSCC)

Данная концепция применима и к процессу формализации стратегии деловой карьеры, в качестве перспектив которой, по мнению автора, следует выделить следующие: «Финансы», «Стейкхолдеры», «Технология» и «Инфраструктура». Перспективы системы BSCC позволяют получить ответы на следующие вопросы:

— Перспектива «Инфраструктура»: каковы должны быть ресурсы карьеры, чтобы быть конкурентным на рынке (в профессии, организации, внешней среде)?

— Перспектива «Технология»: каким образом достичь устойчивой конкурентоспособности экономического субъекта на рынке труда (в профессии, организации, внешней среде), чтобы улучшить качество трудовой жизни?

— Перспектива «Стейкхолдеры»: какая конкурентоспособность экономического субъекта на рынке труда способствует улучшению качества трудовой жизни?

— Перспектива «Финансы»: какое устойчивое качество трудовой жизни необходимо создать в сознании экономического субъекта на рынке труда, чтобы обеспечить капитализацию карьеры (финансовую устойчивость, достижение ее финансовых результатов)?

Важность стратегии карьеры объясняется тем, что успешная ее реализация самым прямым образом связана с повышением дохода экономического субъекта и сокращением издержек на рабочую силу, а следовательно, с достижением устойчивых темпов роста капитализации карьеры в частности и бизнес-деятельности в целом.

В связи с этим *финансовая составляющая системы BSCC* описывает материальные результаты реализации стратегии карьеры при помощи традиционного финансового понятия — показателя рентабельности карьеры *ROC (Return on Investment of Career)*. Этот показатель *характеризует доходность (прибыльность) инвестиционных вложений в карьеру*. Прибыльность или доходность деловой карьеры следует оценивать как относительными, так и абсолютными показателями.

Относительный показатель — это коэффициент возврата инвестиций в карьеру человеческих ресурсов, определяемый по следующей формуле:

$$ROC = \frac{\Delta Q_i + \Delta Q_w + \Delta Z_k + \Delta Z_p + \Delta Z_m}{\Delta I_c}, \quad \Delta I_c > 0,$$

где  $\Delta Q_i$  — дополнительный доход организации за счет снижения трудоемкости продукции (услуги);

$\Delta Q_w$  — дополнительный доход организации за счет увеличения фонда полезно затраченного времени;

$\Delta Z_k$  — экономия расходов на персонал за счет целевого, адресного обучения работников;

$\Delta Z_p$  — экономия расходов на персонал за счет оптимизации численности и профессионально-квалификационной структуры человеческих ресурсов;

$\Delta Z_m$  — экономия расходов за счет оптимизации (внешнего и внутреннего) движения человеческих ресурсов на рынке труда;

$\Delta I_c$  — инвестиции в деловую карьеру.

Относительный показатель рентабельности карьеры  $ROC$  показывает прибыльность (при значении больше 1) или убыточность (при значении меньше 1) инвестиций в деловую карьеру.

Абсолютный показатель отражает изменение прибыли и выражается в денежных единицах:

$$ROC = \Delta Q_t + \Delta Q_w + \Delta Z_k + \Delta Z_p + \Delta Z_m - \Delta I_c.$$

Следует заметить, что такие показатели, как снижение трудоемкости продукта организации ( $t$ ), увеличение фонда полезно затраченного времени ( $w$ ), оптимизация численности и профессионально-квалификационной структуры человеческих ресурсов ( $p$ ), их движения ( $m$ ) и обучения ( $k$ ), являются отсроченными индикаторами, свидетельствующими об успешности стратегии карьеры.

*Маркетинговая (стейкхолдерская) составляющая системы BSCC формирует потребительскую ценность карьеры для отдельных ее стейкхолдеров — наемных работников, предпринимателей-работодателей и общества в целом. Предложение потребительской ценности карьеры целевой группе стейкхолдеров — предпосылка, при которой нематериальные активы создают материальные результаты (стоимость).*

Нетрудно заметить, что потребительская ценность карьеры состоит в сохранении и возвышении качества трудовой жизни каждого отдельного работника, персонала и экономически активного населения в целом.

Качество трудовой жизни позволяет учесть степень реализации интереса работника как к личностно-профессиональ-

ному позиционированию, так и к позиционированию своего влияния, власти, авторитета, статуса в профессиональной среде в конкретной внеорганизационной и внутриорганизационной реальности на протяжении рабочей жизни.

«Качество трудовой жизни — это трудовая деятельность работника на предприятии, которая сама по себе и по своим результатам находится в соответствии с определенными, установленными в трудовом законодательстве и других правовых актах нормами, направленными на предоставление трудящимся возможностей в полной мере развивать свои творческие способности и рационально их использовать в процессе содержательного труда, участвовать в управлении производством и принятии решений и, кроме того, на создание безопасных для жизни и благоприятных для здоровья условий труда, обеспечение отдыха и свободного времени» [18].

В целом можно констатировать, что качество трудовой жизни выступает связующим звеном между ростом доходов субъекта и его позиционированием на рынке труда. Поэтому качество трудовой жизни и характеризующие его параметры с точки зрения карьеры необходимо рассматривать не только как одну из позиций в стратифицированной системе разделения труда, описывающую жизненные стандарты человека, но и как важный элемент системы, обеспечивающий это позиционирование на рынке труда.

Маркетинговая перспектива BSCC имеет множество отсроченных индикаторов карьеры в зависимости от стейкхолдера:

- с позиции работника — удовлетворенность карьерой; признание заслуг; комфортные условия труда; рост материального благосостояния; возможности профессионального, управленческого роста и самовыражения; гарантия занятости;
- с позиции предпринимателя — сокращение текучести кадров и абсентеизма; укрепление дисциплины труда; лояльность к организации; вовлеченность персонала в управление организацией; экономическое благосостояние работников;
- с позиции общества — повышение занятости экономически активного населения; повышение качества рабочей силы и качества жизни.

*Технологическая составляющая системы BSCC* определяет важнейшие способы активизации личностно-профессионального и статусно-должностного позиционирования, создающих условия для воспроизводства индивидуальных и корпоративных конкурентных преимуществ в труде и улучшения качества трудовой жизни. Реализация карьер-технологий предполагает, «во-первых, формирование среды, в которой работников поощряют к непрерывному воспроизводству индивидуальной конкурентоспособности; во-вторых, создание таких социально-экономических и производственно-технических условий бизнес-деятельности, при которых происходило бы максимальное использование конкурентных преимуществ работников в труде и повышение их приверженности к организации; в-третьих, улучшение стратегических возможностей работников в повышении корпоративной конкурентоспособности персонала» [15, с. 193].

При разработке технологической составляющей системы BSCC определяются системообразующие элементы, выражающие глубинную сущность позиционирования на рынке труда и раскрывающие природу внутреннего его единства, а также мировоззренческие и идеологические стандарты, которые устанавливают общественно приемлемые или, по крайней мере, допустимые типы карьеры, источники, движущие силы и механизмы ее самоорганизации, саморазвития и саморазрушения.

Технологическая составляющая системы BSCC ориентирована на нивелирование и преодоление противоречий между целями карьеры экономического субъекта и организационной реальностью, скрытых конфликтов и диспропорций карьеры. Развертывание этих противоречий связано с существующим разделением труда и неравномерным развитием отдельных отраслей экономики, регионов, организаций и профессий, создающим неодинаковые условия для карьеры, а также со структурой материальных и духовных потребностей человека в контексте достижения целей жизни. Противоречия между двумя классами движущих сил карьеры оперативно разрешаются или консервируются на длительное время посредством использования таких карьер-технологий [6, с. 60–68; 7, с. 112],



как карьерный маркетинг, бенчмаркинг [2, с. 4–11], логистика [3, с. 30–38] и стимулирование.

Так, экономические субъекты на рынке труда, строящие свою стратегию на лидерстве, профессионализме, качестве персонала, особое внимание уделяют карьерному маркетингу и стимулированию; те, кто ориентирован на снижение общих инвестиций в карьеру, стремятся к совершенству и внедрению инновационных карьер-технологий посредством карьерного бенчмаркинга; а те, которые реализуют стратегию полного удовлетворения потребительского спроса на труд, фокусируются на процессах логистики карьеры.

*Инфраструктурная составляющая системы BSCC* — это комплекс взаимосвязанных обслуживающих нематериальных активов, составляющих основу функционирования карьеры как системы. Именно нематериальные активы карьеры влияют на взгляды, позиции, поведение, последовательность целей повышения конкурентоспособности для улучшения качества трудовой жизни.

Нематериальными активами, взаимосвязь и взаимодействие которых определяют целостность карьеры, динамику освоения и совершенствования способа позиционирования в социальной жизни (трудовой, семейной, досуговой сферах жизни) являются:

- личный ресурс работника — система индивидуальных ресурсных возможностей (характеристики человеческого потенциала и мотивации) и границ трудовой мобильности работников как внутри организации, так и в процессе их взаимодействия с внешней средой;

- социальный ресурс — система взаимоотношений между работниками как внутри организации, так и в процессе их общения с внешней средой;

- организационный ресурс — особенности стратифицированной системы разделения и кооперации труда, а именно: характеристики организационного карьерного пространства, конкуренции на рынке труда, институциональные границы и направления мобильности работников, инвестиции в человеческий капитал и т. п.

Итак, если в финансовой составляющей BSCC учитываются целевые долгосрочные и краткосрочные результаты позиционирования экономического субъекта на рынке труда, то все остальные перспективы системы BSCC, обеспечивающие потребительскую ценность карьеры для целевых стейкхолдеров и внедрение карьер-новаций, способствуют повышению ее рентабельности (рис. 2).



Рис. 2. Причинно-следственная связь перспектив системы BSCC

Следовательно, капитализация деловой карьеры экономического субъекта может быть обеспечена за счет роста ее эффективности только в том случае, если удовлетворены потребности целевых групп стейкхолдеров. Предложение потребительской ценности карьеры описывает, как улучшить качество трудовой жизни. Карьер-технологии создают и предоставляют стейкхолдерам такое предложение карьеры. И наконец, нематериальные активы, поддерживающие личностно-профессиональное и статусно-должностное позиционирование работников, представляют основание для деловой карьеры, ориентированной на улучшение качества трудовой жизни.

Вся цепочка причинно-следственных связей отражена во всех четырех перспективах BSCC, что дает целостное представление о стратегии деловой карьеры и четко определяет последовательность гипотетических причинно-следственных связей между критериями капитализации карьеры (ее материальными результатами) и движущими силами (факторами) их достижения. Приведенные в стратегическое соответствие цели всех составляющих системы BSCC — это и есть сфоку-

сированная и последовательная стратегия деловой карьеры, предоставляющая инструмент капитализации карьеры.

Использование предлагаемого методического подхода к формализации стратегии деловой карьеры на основе BSCC позволяет наиболее точно оценить значимость отдельных карьерных целей, выявить степень значимости их достижения для конкретных экономических субъектов на рынке труда, разработать более адекватную систему стимулирования достижения генеральных карьерных целей и реализацию стратегии деловой карьеры.

### Литература

1. Бойкова Е. Б. Концепция качества трудовой жизни и теория КТЖ как ее дальнейшее развитие и конкретизация // Экономика труда и управление персоналом: межвуз. сб. СПб.: Изд-во СПб ГУЭФ, 1998.
2. Сотникова С. Бенчмаркинг персонала: опыт, проблемы, перспективы // Кадровик. 2009. № 3-3. С. 4–11.
3. Сотникова С., Осипов В. Карьерная логистика // Кадровик. 2008. № 5-2. С. 30–38.
4. Сотникова С. И., Сотников Н. З. Стратегическое управление карьерой как инструмент достижения конкурентоспособности персонала // Вестн. Омск. ун-та. Сер.: Экономика. 2014. № 1. С. 60–65.
5. Сотникова С. И. Управление персоналом: деловая карьера: учеб. пособие. М.: РИОР; ИНФРА-М, 2016. 2-е изд., перераб. и доп. 332 с.
6. Сотникова С. И. Управление карьерой персонала в системе менеджмента современной организации // Вестн. Омск. ун-та. Сер.: Экономика. 2014. № 3. С. 60–67.
7. Экономика и управление персоналом: энциклопед. словарь / С. И. Сотникова и др. Новосибирск, 2012. 468 с.
8. Банк УРАЛСИБ: годовой отчет 2007 [электронный ресурс]. URL: [http://www.bankuralsib.ru/mediacache/Bank2012/bank/reports/2007\\_yearreport\\_bank.pdf](http://www.bankuralsib.ru/mediacache/Bank2012/bank/reports/2007_yearreport_bank.pdf) (дата обращения: 01.08.2019).
9. Каплан Р. С., Нортон Д. П. Сбалансированная система показателей: От стратегии к действию [электронный ресурс]. URL: [http://www.e-reading.mobi/bookreader.php/141077/Kaplan,\\_Norton\\_-\\_Sbalansirovannaya\\_sistema\\_pokazatelei.pdf](http://www.e-reading.mobi/bookreader.php/141077/Kaplan,_Norton_-_Sbalansirovannaya_sistema_pokazatelei.pdf) (дата обращения: 01.08.2019).
10. Стратегия качественного роста Группы ВТБ на 2015–2018 гг. // Мир без границ. Группа ВТБ [электронный ресурс]. URL: <http://www.vtb.ru/group/strategy/> (дата обращения: 01.08.2019).
11. Стратегия развития акционерного коммерческого банка «Наш Дом» (ЗАО) на период с 2014 по 2016 год включительно [электронный ресурс]. URL: [http://www.nd-bank.ru/files/infopage/8/Strategia\\_14.pdf](http://www.nd-bank.ru/files/infopage/8/Strategia_14.pdf) (дата обращения: 01.08.2019).

12. Стратегия развития банка «Региональный Банк Развития» на 2015–2017 годы // Сайт РБР [электронный ресурс]. URL: [http://rbrbank.ru/about/strategy\\_of\\_development.php#4](http://rbrbank.ru/about/strategy_of_development.php#4) (дата обращения: 01.08.2019).
13. Стратегия развития Внешэкономбанка на период 2011–2015 гг. М., 2011. 86 с.
14. Стратегия развития на 2013–2015 годы // Татфондбанк: вчера, сегодня, завтра. URL: <http://tfb.ru/about/strategy/> (дата обращения: 01.08.2019).
15. Стратегия развития ООО «Банк БЦК-Москва» на период 2014–2015 гг. // Сайт «Банк БЦК-Москва»: Мир принадлежит тебе [электронный ресурс]. URL: <http://www.bcc-msk.ru/node/58> (дата обращения: 01.08.2019).
16. Стратегия развития Сбербанка на 2014–2018 гг. [электронный ресурс]. URL: <http://sarvesti.ru/wp-content/uploads/2013/11/SberbankDevelopmentStrategyFor2014-2018.pdf> (дата обращения: 01.08.2019).

# **ДВОЙСТВЕННОСТЬ ФИНАНСОВЫХ МЕХАНИЗМОВ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СТРАТЕГИИ**

***Н. Е. Терешкина***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры корпоративного управления и финансов  
кандидат экономических наук, доцент  
phd\_76@mail.ru

Статья посвящена дихотомической природе формирования финансовых механизмов реализации инновационной стратегии региона. Предложено разделять процессы формирования и реализации стратегии на основании того, что в них задействованы различные группы механизмов. Обозначены сущность финансовых механизмов и их значение в реализации инновационной стратегии отдельной территории. Выделены основные эндогенные и экзогенные факторы формирования финансовых механизмов реализации инновационной стратегии региона. Определены основные характеристики исследуемых механизмов.

Ключевые слова: инновационная стратегия региона, механизмы реализации, внутренние и внешние факторы.

The article examines the dichotomous nature of the formation of financial mechanisms for the implementation of the innovative strategy of region. It was proposed to separate the processes of formation and implementation of the strategy based on the involvement of various groups of mechanisms. The essence of financial mechanisms and their significance in the implementation of the innovative strategy of a particular territory is indicated. The main endogenous and exogenous factors of the formation of financial mechanisms for the implementation of the innovative strategy of region are described. The main characteristics of the studied mechanisms are determined.

Key words: innovative strategy of region, implementation mechanisms, internal and external factors.

В последние годы среди теоретиков и практиков стратегического менеджмента существует четкая уверенность в том, что любая сформированная стратегия бесполезна, если она не выполняется. Верным является и то, что некорректная стратегия в результате внедрения приводит к отрицательным результатам. С этими утверждениями нельзя не согласиться. Но при более детальном исследовании можно увидеть, что одна часть авторов склоняется к разделению процессов и механизмов разработки стратегии и ее реализации на два отдельных, дру-

гие, напротив, выделяют всю совокупность как один процесс. Например, Ларри Боссиди (*Larry Bossidy*) рассматривает стратегию и ее выполнение как два отдельных процесса [4]. Взгляд Боссиди подвергся критике со стороны Роджера Мартина (*Roger Martin*), который утверждает, что отделение стратегии от исполнения является принципиально неверным. Мартин выдвигает идею, что стратегия — это каскад стратегических решений, в котором варианты выбора и принятия решений имеют несколько уровней, число которых зависит от размера организации, в итоге формируется каскад стратегических решений [6].

Каскадная идея Мартина устраняет разрыв между разработкой и реализацией стратегии, предоставляя сотрудникам на всех уровнях организации возможность реализовывать свою собственную локальную стратегию в рамках ограничений их непосредственного верхнего уровня, превращая ее в более органичный процесс. Преимущество этого подхода состоит в том, что сотрудники становятся участниками стратегического процесса, развивая чувство причастности, делятся своими знаниями и знаниями о местной среде.

Несмотря на то что в каждой точке выбора существует обратная связь, в модели Мартина нет явного механизма восходящей коммуникации, который позволял бы высшему менеджменту оценивать эффективность стратегии на каждом уровне. Пока стратегия верхнего уровня является подходящей, а негативные результаты явно не видны и не портят цепочку сообщений, механизм работает. Однако во многих случаях стратегии, генерируемые в заданных точках выбора, включая верхний уровень, могут давать неверные результаты.

Таким образом, из выше сказанного можно заключить, что непосредственно сама стратегия, как бы она ни была качественно сформирована и детально изложена, при неправильном и неумелом подходе к ее реализации окажется лишь бумажным документом. Поэтому наибольшее внимание необходимо уделять именно процессам реализации стратегии на всех уровнях.

Также, на наш взгляд, процессы разработки и реализации стратегии необходимо разделять. Это связано с тем, что меха-

низмы формирования стратегии и механизмы ее реализации полностью различны. Так, механизмы формирования стратегии включают этапы стратегического анализа, постановки целей, разработки альтернативных вариантов стратегии, выбора оптимального из них и, в конце концов, конструирование условий для реализации стратегии. А механизмы реализации стратегии напротив содержат в себе решение задач относительно создания соответствующих организационно-институциональных структур, использования оптимальной комбинации материальных, финансовых, информационных и человеческих ресурсов, своевременной и грамотной регламентации внедрения стратегии.

Соответственно позиции академика А. Г. Гранберга регионы рассматриваются как квазикорпорации, которые вырабатывают специфические товары (общественные блага), их потребителями выступает население региона, местный и нерегionalный бизнес, внешние инвесторы, туристы и потенциальные новые жители, которые образуют рынки сбыта «регионального товара» [2, с. 122]. Регион выступает специфической квазикорпорацией, так как включает в себя взаимодействие местных органов власти, бизнес-структур и общества в целом, что влечет за собой появление значительных и специфических рисков, связанных с отсутствием консенсуса между этими участниками при реализации разработанной стратегии.

Поэтому лишь при условии взаимосогласованности внедрения инновационной стратегии на всех иерархических уровнях можно обеспечить эффективность функционирования всей системы стратегического планирования в контексте управления региональным социально-экономическим и инновационным развитием. В частности, в основу этой системы должны быть заложены комплексные механизмы как базис реализации стратегии. Однако, в отечественной практике недостатками стратегического менеджмента регионов и, как следствие, причинами низкой эффективности государственного регулирования социально-экономического и инновационного развития отдельной территории являются следующие: низкая мотивация участников [5], чрезмерная

формализация процедур разработки и утверждения стратегий; декларативный характер большинства стратегических документов развития регионов. И как результат, в регионах не достигается взаимопонимание и взаимоинформированность в процессе реализации региональных стратегий, что в итоге приводит к неудовлетворительным последствиям или полному провалу разработанных и утвержденных уникальных инновационных стратегий.

Одними из наиболее весомых и важных составляющих механизмов реализации региональной инновационной стратегии являются ее финансовые аспекты. Роль финансовой составляющей невозможно переоценить, так как она является краеугольным камнем при достижении консенсуса, как между субъектами хозяйственной деятельности, так и при распределении их ограниченных ресурсов. То есть необходимо вести речь о взаимосвязи финансовых механизмов реализации и инновационной стратегии в границах системы региона.

С авторских позиций в отношении механизмов реализации инновационной стратегии, необходимо отметить, что под ними понимается совокупность методов, форм, способов и рычагов, которые используются институтами государственного управления долгосрочным развитием и призваны активизировать инновационные процессы, рационально использовать имеющийся ресурсный, научно-образовательный, трудовой, инновационный потенциал и обеспечивать экономическую, социальную и экологическую эффективность инноваций в регионе.

Со стратегической инновационной деятельностью теснейшим образом переплетаются финансовые потоки [1]. Можно констатировать, что существует замкнутая цепь последовательных и взаимозависимых явлений. Так, финансовые механизмы формируют финансовые потоки, которые идут на развитие инновационного процесса и инновационной деятельности, что, в свою очередь, стимулирует появление инноваций, повышающих социально-экономическое развитие страны (региона). Такое развитие генерирует новые ресурсы для финансовых механизмов, цикл замыкается и происходит его повторение.



Придерживаясь комплексного подхода к сущности механизмов финансовые механизмы реализации инновационной стратегии могут быть представлены в виде системы имеющей вход (определенные поступающие ресурсы), процесс переработки (непосредственное действие механизмов) и выход (результатирующие данные). Данная система обязательно имеет цикл обратной связи, которая позволяет руководству постоянно учиться и адаптироваться.

Используя комплексный подход, были выделены основные факторы формирования финансовых механизмов реализации инновационной стратегии региона и их характеристики, имеющие эндогенное и экзогенное происхождение, что говорит о их дихотомической природе (табл.).

**Дихотомическая сущность финансовых механизмов реализации инновационной стратегии региона**

Факторы формирования	Характеристики	
	эндогенные	экзогенные
1. Источники	Внутрисистемные	Под внешним воздействием
2. Субъекты, принимающие участие	Региональные агенты	Заинтересованные лица из других регионов и государств
3. Объекты управления	Функционируют в пределах региона	Органично включаются в государственную систему управления
4. Законодательное регулирование	Постановления и распоряжения регионального характера	Нормативно-правовые акты РФ и пр. государств
5. Подходы, процедуры и регламент	Сложившиеся в регионе	Общегосударственные
6. Используемые ресурсы	Внутренние	Внешние

Поскольку экономическая система считается априори открытой, то она, с одной стороны, может содержать определенные подсистемы, а с другой — быть подсистемой, неотъемлемым элементом больших систем. Оба этих свойства присущи инновационной системе региона, что требует их учета

при разворачивании новых форм финансовых механизмов реализации инновационной стратегии.

В свою очередь и финансовые механизмы реализации инновационной стратегии являются открытыми, т. е. они не воссоздают исходные события, а закладывают основу для новой серии событий, следовательно, важнейшим для современного финансового обеспечения инновационного развития становится нахождение таких механизмов, которые бы как можно лучше отвечали и внутренней логике феномену инноваций, и разнообразию внешнего влияния.

Анализ внешней среды региона проводится параллельно с диагностикой внутреннего потенциала, оценка которого позволяет выделить сильные и слабые стороны развития, диагностировать проблемы и барьеры развития. В результате анализа складывается матрица, целью которой есть уточнения и демонстрация преимуществ и недостатков регионального развития в прямом взаимодействии с будущими возможностями или ожидаемыми угрозами. Немаловажным здесь выступает использование опыта других регионов, например, с помощью бенчмаркинга. М. С. Камзабаева подчеркивает, что сравнительный анализ инновационного развития регионов позволяет найти эффективное решение проблем на основе опыта других, находящихся в схожих условиях [3, с. 279].

Таким образом, рассматривая финансовые механизмы реализации инновационной стратегии с системных позиций, можно прийти к выводу, что это открытая и динамичная система, которая активно взаимодействует с внешней средой, результаты такого взаимодействия влекут за собой постоянные качественные изменения — бифуркацию и соответственно невозвратность, причем эти изменения далеко не все предсказуемы, что выражается в состоянии стохастичности. Процесс реализации финансовых механизмов инновационной стратегии имеет все черты нестабильности, выражающиеся в неоднородности и разновременности протекающих процессов, что, в свою очередь влечет трудности в предсказуемости результатов, т. е. их нелинейность.

Проведенное исследование позволило выдвинуть авторскую гипотезу, что финансовые механизмы реализации инно-

вационных стратегий регионов формируются под влиянием внешних и внутренних факторов, это позволяет обобщить и выделить определенные виды таких стратегий, которым будут посвящены последующие научные исследования.

### **Литература**

1. Владимирова Т. А., Халтурина О. А. Снижение стабильности пенсионного фонда России как фактор увеличения пенсионного возраста // Современные финансовые отношения: проблемы и перспективы развития: мат-лы V Междунар. научно-практ. конф. 2019. С. 53–59.
2. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: учеб. для вузов. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 495 с.
3. Камзабаева М. С. Бенчмаркинг — анализ инновационного развития регионов // Управление региональным развитием: проблемы, возможности, перспективы развития: сб. науч. ст. по мат-лам Междунар. научно-практ. конф. с междунар. участием / отв. ред. Е. А. Ильина, 2018. С. 279–284.
4. Ларри Боссиди, Рэм Чаран. Исполнение. Система достижения целей / пер. Н. М. Зарахович: Альпина Паблишер, 2019. 324 с.
5. Литвинова Н. П. Мотивация к труду как фактор успеха организации // Вестн. Алтайской академии экономики и права. 2019. № 3-2. С. 106–111.
6. Мартин Роджер Л., Лафли Алан. Игра на победу. Как стратегия работает на самом деле / пер. Н. Г. Яцюк. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013. 330 с.

# **ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

***С. А. Филатов***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
декан факультета корпоративной экономики  
и предпринимательства  
доктор экономических наук, доцент  
s.a.filatov@nsuem.ru

***Н. Г. Сухорукова***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры социологии  
кандидат социологических наук, доцент  
snfi@mail.ru

Инновационная деятельность рассматривается в контексте социокультурных факторов, раскрывается роль системы образования в формировании инновационной экономической культуры.

Ключевые слова: инновация, инновационная деятельность, инновационное сознание, инновационная экономическая культура, потенциал конструирования, потенциал развития.

Innovative activity is considered in the context of sociocultural factors, the role of the educational system in the formation of innovative economic culture is revealed.

Key words: innovation, innovative activity, innovative consciousness, innovative economic culture, design potential, development potential.

Перевод экономики России на рельсы инновационного развития является важнейшим приоритетом государственной политики, направленной на динамичное развитие социально-экономической системы в условиях глобальной конкуренции. Об этом свидетельствует ряд утвержденных на государственном уровне документов, предусматривающих создание необходимых условий для расширения инновационной деятельности на всех уровнях функционирования отечественной экономики («Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года», Государственная программа Российской Федерации «Экономическое разви-

тие и инновационная экономика» и др.). Однако в настоящее время в силу ряда объективных и субъективных обстоятельств масштабы и результаты инновационной деятельности экономических субъектов оставляют желать лучшего. Чтобы не быть голословным, приведем некоторые статистические данные.

В российской экономике удельный вес инновационных товаров, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг составил в 2017 г. 7,2 %. Для сравнения, в Великобритании этот показатель был равен 15,5 %, в Германии — 14 %, Италии — 12,4 %, а в Словакии — 20,3 %. При этом отечественные производители демонстрировали весьма низкий совокупный уровень инновационной активности. Только 8,5 % обследованных организаций в 2017 г. осуществляли инновации всех типов (технологические, маркетинговые, организационные), либо инновации отдельных типов (сочетаний). Данный показатель сопоставим разве что с Румынией (10,2 %). У большинства других стран он значительно выше (Канада — 79,3 %, Швейцария — 72,6 %, Индия — 63,7 %, Китай — 37,1 %) [8, с. 341, 357, 358].

В чем причина столь низкой инновационной активности хозяйствующих субъектов российской экономики? Некоторые исследователи отмечают, что ключевой проблемой инновационной деятельности в России является достаточно низкий спрос на инновации, особенно технологические. При этом наблюдается «избыточный перекоп в сторону закупки готового оборудования за рубежом в ущерб внедрению собственных новых разработок» [1, с. 22]. С этим выводом трудно не согласиться. Однако, на наш взгляд, нужно искать более глубинную причину недостаточной инновационной активности экономических субъектов. Необходимость переориентации отечественной экономической системы на инновационное развитие требует более тщательного теоретического обоснования категории «инновационная деятельность» с точки зрения ее социальной и экономической составляющих, их соотношения и взаимосвязи.

Зачастую исследователи значительное внимание уделяют только экономической составляющей, поскольку она относительно просто верифицируется с помощью статистических

показателей инновационной деятельности. Так, наглядно о развитии инновационных процессов в России можно судить по удельному весу организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе организаций, или объему и доле инновационных товаров, работ, услуг, произведенных за определенный период. Это вполне правомерно, поскольку страна, которая располагает значительным числом предприятий, создающих концептуальные разработки в той или иной отрасли, входит в круг технологических лидеров (например, система «точно в срок», изначально разработанная компанией Toyota, впоследствии взятая на вооружение автопроизводителями по всему миру) [2, с. 8].

Кроме значительного числа статистических показателей, характеризующих инновационные процессы в экономике страны, используются также данные социологических опросов руководителей организаций и фирм, которые позволяют обнаружить факторы, сдерживающие инновационную активность в стране. Например, в качестве основных факторов, препятствующих инновациям в российской экономике в 2015–2017 гг., исследователи НИУ ВШЭ выявили: недостаток собственных денежных средств (17,5 %); высокая стоимость нововведений (16,5 %); низкий спрос (4,9 %); недостаток квалифицированного персонала (3,5 %); неразвитость кооперационных связей (1,8 %) [8, с. 367]. Надо отметить, что аналогичные внешние барьеры инновационной деятельности обнаруживаются и по итогам Европейских обследований инноваций (2014–2016 гг.), однако такие страны, как Бельгия, Норвегия, Финляндия, Германия, Нидерланды и другие государства европейского континента все же более успешны в инновационной деятельности по сравнению с Россией. Признавая огромное значение экономических условий для осуществления инновационной деятельности, стоит обратить внимание на то, что в «планируемые процессы вмешиваются неучтенные обстоятельства», а именно социокультурные факторы инновационной активности, значимость ценностно-мотивационной составляющей инновационной деятельности, способность успешно внедрять инновации в условиях рыночной экономики. Массовый поток инноваций должен опираться на соответствующую научную, образовательную и социокультурную базу [7, с. 16].

Инновация как социальный процесс, связанный с созданием, признанием и внедрением новых элементов материальной и нематериальной культур в определенной социальной системе, является воплощением интеллектуальной деятельности человека, его фантазии, творческого процесса, открытий, изобретений и рационализации. Термин «инновация» стал использоваться впервые в культурологии в XX в., характеризуя распространение европейских культурных ценностей на африканский и азиатский континенты в процессе экономической и культурной экспансии. В начале XX в. австрийский экономист Й. Шумпетер, рассматривая возможности экономического роста, говорил о «новых комбинациях», позволяющих получать сверхприбыль. Под «новыми комбинациями» им понимаются новые продукты, технологии, новые рынки сбыта, т. е. речь идет об инновациях в экономике как о новой комбинации производственных факторов, мотивированных предпринимательским духом [6].

Классические идеи об инновационной деятельности стали широко распространяться в связи с переходом к постиндустриальной экономике и обществу знания ряда стран, занимающих лидирующие позиции по показателям социально-экономического развития, в том числе и по использованию инновационного потенциала экономики и общества. Зарубежные и отечественные ученые стали более широко рассматривать социокультурные особенности формирования когерентных национальных инновационных систем, представляющих собой набор институтов, регулирующих создание, распространение и использование знаний фирмами и другими акторами. Более широко в литературе стала освещаться дилемма первичности экономических или социокультурных инноваций. В настоящее время многие исследователи констатируют, что залогом инновационной деятельности является использование особенностей социокультурной среды общества. В концепциях развития современного общества явно прослеживается изменение культурных оснований современной цивилизации, в том числе индивидуального и общественного сознания, понимаемого как отражение окружающей действительности, выраженного в языке, науке, философии,

в искусстве, идеологии, нравственности, социальных ценностях и нормах. По мнению Р. Инглхарта, в XX в., особенно во второй половине, постепенно происходит переход от традиционных и современных ценностей к постмодернистским. По некоторым оценкам, доля населения богатых стран, разделяющего постмодернистские ценности, составляет 25–30 % и постепенно растет. В отличие от традиционных (следование правилам) и современных (ориентация на достижения) ценностей постмодернистские отражают сдвиг от материальных интересов к поиску смысла, расширение связей с обществом, увеличение вовлеченности в его дела. Более того, обнаруживается появление так называемых интегральных ценностей у 2 % населения самых богатых стран. Новейшие изменения в ценностной структуре личности свидетельствуют о ее адаптации к быстро меняющемуся обществу и возрастанию ситуации неопределенности. Поэтому на первый план выходят практический и функциональный подходы, наиболее уместные в данной конкретной ситуации [5, с. 23].

В связи с происходящими изменениями в социокультурных основаниях общества и инновационной деятельности, стоит обратить внимание на рассмотрение особенностей инновационной системы сквозь призму паттернов развития двух видов технологического потенциала: потенциала конструирования (потенциала дизайна) и потенциала развития (реализации) [2]. Потенциал конструирования опирается на подразумеваемое знание и формируется в следующих условиях: творчески и практико-ориентированная образовательная система; развитые механизмы венчурного финансирования; предпринимательство на основе проб и ошибок; эффективная система профессиональной подготовки; развитый рынок слияний и поглощений, стимулирующий новые комбинации. Потенциал развития означает способность системы воплотить существующую концептуальную разработку и опирается на кодифицированное знание. Разные виды инновационных систем, отражающих историческую, географическую и культурную специфику, объединяет нацеленность на поддержку творческого воображения, инновационных сетей и аккумуляцию опыта проб и ошибок для дальнейшего наращи-



вания потенциала конструирования. С течением времени эти три составляющие формируют синергетический эффект за счет позитивной обратной связи, обеспечивают непрерывное инновационное развитие и служат эффективным механизмом выхода из ловушки среднего дохода. Термин «ловушка среднего дохода» был введен для обозначения феномена замедления темпов экономического роста стран, достигших среднего уровня доходов. Стандартное объяснение этого феномена базируется на модели развития Льюиса. В социокультурном подходе к инновационной деятельности «ловушка среднего дохода» объясняется неспособностью инновационной системы преобразовать потенциал реализации технологий в потенциал конструирования (дизайна) [2, с. 8].

Для России, стремящейся соответствовать тренду современного социально-экономического развития, формирование конкурентоспособной инновационной экономики является стратегической задачей ближайшего десятилетия, поскольку инновационность экономики рассматривается как единственная альтернатива ее зависимости от экспорта природных ресурсов. Правительством РФ обозначены амбициозные национальные цели: ускорение технологического развития, увеличение к 2024 г. доли организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 % от их общего числа; создание в базовых отраслях экономики высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами; вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира. Проблема их достижения заключается в пересмотре основных драйверов инновационного развития, учете социокультурных основ инновационной деятельности, возможностях инновационной системы преобразовать потенциал реализации в потенциал конструирования. Этот основной тезис содержится в многочисленных правительственных программах, призванных создать необходимые условия для развития инновационного потенциала в различных секторах российской экономики.

Между тем проблемы реализуемости различных программ, как известно, носят нетривиальный характер, поскольку эко-

номическое поведение отдельных индивидуумов и агрегированных хозяйствующих субъектов культурно детерминировано, поэтому эффективное использование методов инновационного развития в экономике невозможно без формирования и устойчивого воспроизводства инновационной экономической культуры. Последняя представляет собой систему ценностей и норм, регулирующую инновационную деятельность экономических субъектов. Основная роль инновационной культуры, как ценностно-нормативной системы, заключается в формировании механизмов и условий функционирования креативных форм индивидуального экономического мышления. Такие формы мышления обеспечивают выработку активных типов экономического поведения индивидуальных хозяйствующих субъектов в процессе создания, освоения и использования инноваций. Таким образом, инновационная деятельность — это детерминированная креативным экономическим мышлением система социальных действий, направленных на оптимальный способ удовлетворения потребностей в процессе оперирования ограниченными ресурсами [4, с. 631]. Основной вклад в формирование компетенций инновационной деятельности вносит система образования, формирующая инновационное сознание личности. Инновационное сознание выступает регулятором инновационного поведения, поскольку инновация как реализованное новшество — это результат действия ценностно-нормативных и потребностно-мотивационных компонентов сознания личности. Приоритетная роль образования в создании условий для инновационного развития обусловлена тем, что система образования на всех ее этапах должна быть ориентирована на формирование и развитие навыков и компетенций человека, который сможет успешно решать задачи инновационного развития России в будущем, легко адаптироваться к стремительным социальным изменениям. Главная роль в развитии инновационной системы отводится вузам не только в силу того, что они становятся основными институтами производства и сосредоточения знаний, обеспечивающих их генерацию, актуализацию, распространение и применение в процессе образовательной и научно-исследовательской дея-

тельности, но и потому, что в образовательном пространстве университетов происходит формирование инновационного потенциала будущего специалиста [3].

### Литература

1. Ерохина Е. В. Инновационная активность региона: проблемы, оценка и возможности стимулирования // Общество: политика, экономика, право. 2015. № 2. С. 22–28.
2. Ли Дж.-Д., Бэж Ч., Малипхол С., Йеон Дж.-И. Ловушка среднего уровня инноваций // Форсайт. 2019. Т. 13. № 1. С. 6–8.
3. Сухорукова Н. Г., Ильиных С. А., Ровбель С. В., Тевлюкова О. Ю. Формирование инновационного потенциала студенчества в контексте качества жизни // Теория и практика общественного развития. 2019. № 4 (134). С. 44–50.
4. Филатов С. А., Сухорукова Н. Г. Роль высшего образования в формировании инновационной экономической культуры // Россия и Европа: связь культуры и экономики: мат-лы XIV междунар. научно-практ. конф. (29 февраля 2016 г.). Прага, Чешск. Респ.: Изд-во WORLD PRESS s. r. o., 2016. С. 631–634.
5. Хайнс Э. Как подготовиться к «безработному» будущему // Форсайт. 2019. Т. 13. № 1. С. 19–30.
6. Шумпетер Й. А. Теория экономического развития. М.: Прогресс, 1982.
7. Ясин Е. Г., Лебедева Н. М. Культура и инновации // Форсайт. 2009. Т. 3. № 2. С. 16–26.
8. Индикаторы инновационной деятельности: 2019: стат.сб. / Л. М. Гохберг, К. А. Дитковский, И. А. Кузнецова и др. М.: НИУ ВШЭ, 2019. 376 с. URL: <https://www.hse.ru/primarydata/ii2019> (дата обращения: 22.08.2019).

# ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕКЛАМЫ НА РАДИО

*Е. М. Якимова*

Байкальский государственный университет  
доцент кафедры правового обеспечения  
национальной безопасности  
кандидат юридических наук, доцент

Статья посвящена детальному анализу сущности явления политической рекламы с использованием радио, выявлены и описаны основные ее формы. Рассмотрены механизмы формирования и внедрения в массовое сознание определенных представлений о кандидатах с помощью политической рекламы. Также в статье приведены основные отличия радиорекламы от политической рекламы с использованием других средств массовой информации.

Ключевые слова: радио, реклама, СМИ, выборы, избиратели, голосование, дебаты.

The article is devoted to a detailed analysis of the essence of the phenomenon of political advertising using radio, its main forms are identified and described. The mechanisms of the formation and introduction into the mass consciousness of certain ideas about candidates through political advertising are considered. The article also describes the main differences between radio advertising and political advertising using other media.

Key words: radio, advertising, media, elections, voters, voting, debate.

Борьба за власть с целью ее получения является одной из важной стороной общественной жизни. Пытаясь повлиять на избирателей, политические силы используют различные средства донесения информации до электората. Одним из самых «старых», но до сих пор активно используемых средств предвыборной агитации является радио. Радиоролики, предвыборные дебаты на радио активно используются в процессе рекламной кампании кандидатов как при проведении федеральных, региональных, так и местных выборов. Политическая реклама на радио, в том числе и предвыборные дебаты на радио, обладает спецификой как по формату проведения, так и по средствам привлечения внимания, используемых кандидатами при их проведении. Вышеуказанные факты определяют актуальность выполненной работы.

Средства массовой информации (далее — СМИ) всегда имели весьма важную роль в формировании общественного

мнения, что предопределило активную роль СМИ выборов, а точнее, в проведении предвыборной агитации. Данный положение дел связано еще и с таким принципом, как свобода слова, который провозглашается Конституцией РФ и не может быть нарушен, поскольку является одним из основных принципов правового государства. Кроме того, возможность использования различных средств предвыборной агитации способствует реализации принципа свободных выборов [2, с. 96].

Политическая реклама является способом формирования и внедрения в массовое сознание определенных представлений о кандидате или о характере определенной политической силы, отражает суть политической платформы этой силы, создает желаемую психологическую установку с целью получения в день голосования определенного результата.

С помощью рекламы, носящей политический характер, между носителями власти или претендентами на места во властных структурах и населением устанавливается контакт, осуществляется определенным образом направленная связь между ними.

Из всей совокупности знаний о политической рекламе для целей анализа политической рекламы на выборах определяющее значение имеют следующие:

1. Целью политической рекламы является прежде всего формирование и внедрение в массовое сознание определенных представлений о кандидате или о характере определенной политической силы путем установления контакта между кандидатом и избирателем.

2. Для установления контакта используется целый комплекс рациональных и эмоциональных способов, осознаваемых и неосознаваемых реакций электората с использованием как вербальные, изобразительные и звуковые средства.

3. Все действия по рекламе кандидата направлены на создание имиджа кандидата для дальнейшей ее «продажи».

4. Коммуникативное воздействие носит активный, «силовой» характер, поскольку считается, что политический выбор несвободен, особенно когда взгляды избирателей неопределенны.

Роль радио как средства политической рекламы усилилась во много раз в 30–40-е гг. XX в. Так, Президент США Ф. Рузвельт обращался каждую неделю к нации с посланием, в СССР И. В. Сталин также активно использовал радио для выступлений. По радио в сознание населения передавались определенные политические образы и установки. Распространение радио имело массовый характер, что предопределило его активное использование в целях политической рекламы.

При достижении цели по грамотно организованной агитации по радио создается мощный эффект присутствия, в отличие, например, от прямой рассылки. Точно помещенная реклама может достичь нужной аудитории. Ключ к успеху лежит в простоте и повторяемости. Лаконичное сообщение, неоднократно повторенное, с использованием простого языка достаточно сильно влияет на электорат.

На радио можно использовать следующие способы политической рекламы: радиоролик, предвыборные дебаты. Среди приемов особенно эффективна музыкальная фраза.

Создать радиоролик, с одной стороны, более просто, чем ролик телевизионный, поскольку нет необходимости в съемках, актерах и сложной компьютерной графике. С другой стороны, в рекламном радиоролике необходимый образ надо передать звуками, текстом и интонациями, что сделать качественно достаточно сложно. Часто рекламные ролики на телевидении и радио ролики выступают в связке, то есть ролик, показанный на телевидении, перерабатывается в радиоформат и за счет одинаковой мелодии или текста поддерживает и развивает рекламу телевизионную. Это позволяет охватить большую часть целевой группы и сэкономить средства компании.

Музыкальная фраза не является самостоятельным элементом фирменного стиля, но имеет важное значение. В ее качестве наиболее часто используется звуковое сопровождение к рекламному ролику кандидата. Однако это очень существенная составляющая фирменного стиля, поскольку по своему воздействию на подсознание избирателей музыка обычно превосходит другие способы восприятия. Удачно подобранная в качестве музыкального сопровождения и соответству-

ющая образу кандидата популярная «народная» песня может оказаться одним из самых удачных элементов в рекламной кампании. В случае достижения отождествления кандидата и такой песни, появляется возможность и косвенной агитации за кандидата в день выборов без формального нарушения закона: для этого достаточно гонять указанную песню по возможно большему числу теле- и радиоканалов.

Важное место среди всех способов организации предвыборной агитации на радио занимают предвыборные дебаты.

При проведении дебатов на радио используются различные механизмы манипуляции политическим восприятием, причем разные кандидаты используют разные приемы в зависимости от того, какой имидж они хотели бы себе создать.

Против проведения дебатов могут выступать кандидаты, пользующиеся наиболее широкой предвыборной поддержкой. Фаворитам бывает страшно, что дебаты, предоставив равную трибуну конкурентам, могут послужить укреплению их позиций.

Несмотря на информативность, популярность дебатов на радио, как и на телевидении, нельзя не согласиться, что «в действительности политическое уже давно превратилось всего лишь в спектакль, который разыгрывается перед обывателем. Спектакль, воспринимаемый как полуспортивный-полуигровой дивертимент (вспомним выдвижение кандидатов в президенты и вице-президенты в Соединенных Штатах или вечерние предвыборные дебаты на радио и телевидении), в духе завораживающей и одновременно насмешливой старой комедии нравов» [1, с. 25].

Таким образом, предвыборные дебаты являются видом политической рекламы, обладают всеми признаками политической рекламы, однако обладающие особенными чертами с силу специфики передачи информации с помощью радио.

Иными словами, можно сделать следующие выводы. Радио всегда использовалось для политической рекламы. В настоящий момент радио используется меньше, но в любом случае дебаты на радио, реклама на радио остаются привлекательными способами политической рекламы, поскольку агитация по радио является одним из наиболее низкокзатратных

и эффективных способов платной политической агитации. Особым достоинством радиорекламы выступает ее целевая направленность, поскольку есть возможность выбрать одну из большого количества специализированных радиопрограмм. Грамотно организованная агитация по радио создает мощный эффект присутствия, в отличие от других способов политической рекламы.

### **Литература**

1. Бодрийяр Ж. В тени молчаливого большинства, или Конец социального / пер. с фр. Н. В. Сулова. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2000. 96 с.
2. Слободчикова С. Н. Реализация принципа свободных выборов в России и в мире: сравнительно-правовой анализ // Журн. зарубежн. законодательства и сравнит. правоведения. 2018. № 3 (70). С. 94–100.



## **Раздел 2. БАНКОВСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ: ПРАВО, ЭКОНОМИКА, ТЕХНОЛОГИИ**

---

### **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО РЫНКА РОССИИ: ДОКУМЕНТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ**

***А. В. Новиков***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
ректор, доктор экономических наук, профессор  
avnov59@yandex.ru

***И. Я. Новикова***

кандидат экономических наук, доцент  
nov-iy@yandex.ru

В статье рассмотрены этапы формирования финансового рынка России и концепции роста экономики России. Обоснованы и выделены четыре этапа, отражающие как формирование финансового рынка с позиций институционального и инструментального подходов, так и его развитие. Подчеркнуто, что полноценное использование инструментов финансового рынка для финансирования инвестиций и перераспределения собственности возможно только при условии создания нормативной правовой базы для финансовых инструментов и участников рынка (эмитентов, инвесторов, финансовых посредников, инфраструктуры, органов регулирования). Приведена созданная нормативно-правовая база функционирования финансового рынка, выделены направления ее совершенствования. Эти направления содержатся в документах правительства и Банка России. В том числе показано, что Банк России выбрал траекторию развития финансового рынка, направленную на повышение значимости в рейтинге конкурентоспособности Всемирного экономического форума, заменив прежние целевые установки правительства по формированию в России международного финансового центра. Проанализированы рейтинги России по уровню развития финансового рынка на основе данных Индекса глобальных финансовых центров (GFCI) и Индекса глобальной конкурентоспособности 4.0 (GCI 4.0) Всемирного экономического форума.

Ключевые слова: финансовый рынок, финансовые институты, финансовые инструменты, международный финансовый центр, GFCI, GCI 4.0.

The article considers the stages of formation of the financial market of Russia concepts of growth of the Russian economy. Four stages, reflecting both the origin of the financial market from the standpoint of institutional and instrumental approaches, and its development, are substantiated and identified. It is emphasized that the full use of financial market instruments to Finance investments and redistribution of property is possible only if the regulatory framework for financial instruments and market participants (issuers, investors, financial intermediaries, infrastructure, regulatory authorities) is created. The created legal and regulatory framework for the functioning of the financial market is presented, the directions of its improvement are highlighted. These directions are contained in the documents of the Government and the Bank of Russia. In particular, it is shown that the Bank of Russia has chosen the trajectory of the formation of the financial market, aimed at increasing the importance in the competitiveness rating of the world economic forum, replacing the previous government targets for the formation of an international financial center in Russia. The ratings of Russia on the level of development of the financial market on the basis of data of the Index of global financial centers (GFCI) and the index of global competitiveness 4.0 (GCI 4.0) of the world economic forum are analyzed.

Key words: financial market, financial institutions, financial instruments, international financial center, GFCI, GCI4.0.

Финансовый рынок — бурно развивающийся сегмент экономики во всем мире. Функционирование и развитие финансового рынка в России требует соответствующего правового обеспечения. Можно выделить четыре этапа в развитии финансового рынка России, на каждом из которых принимались соответствующие стратегические документы и нормативные правовые акты:

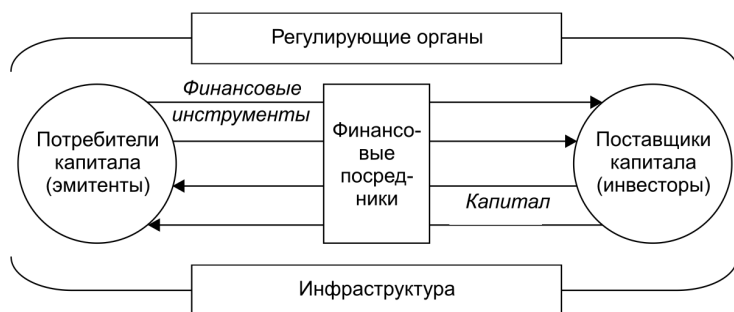
1) 1991–1998 гг. — формирование финансового рынка как элемента рыночной экономики, которое сопровождалось созданием первичной нормативной базы для инструментов и отдельных сегментов финансового рынка, в наибольшей степени обеспечивающих трансформацию экономики, переход к рыночной модели хозяйствования;

2) 1999–2007 гг. — развитие финансового рынка как конкурентоспособного сектора российской экономики на основе формирования нормативной базы для реализации мер по реформированию банковской системы и развитию фондового рынка, обозначенных в Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года (Стратегия–2010);

3) 2008–2013 гг. – повышение конкурентоспособности российского финансового рынка путем разработки правовых основ для формирования международного финансового центра, предусмотренное в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года) и в ее обновленном варианте (Стратегия–2020);

4) 2014 г. – настоящее время – повышение конкурентоспособности российского финансового рынка путем его развития как индустрии финансовых услуг, предусмотренное в документах Банка России.

Развитие финансового рынка как механизма привлечения инвестиций предполагает создание условий для функционирования каждого из его участников. С глобальных позиций можно выделить следующих принципиальных участников финансового рынка, которые для привлечения капитала используют финансовые инструменты: потребителей и поставщиков капитала, финансовых посредников и инфраструктуру, органы регулирования. Взаимодействие участников на финансовом рынке по поводу обмена финансовых инструментов на капитал показано на рисунке.



Взаимодействие основных участников финансового рынка

Каждый из участников выполняет определенные функции и требует соответствующего правового обеспечения. Потребители капитала (заемщики/эмитенты) хотят привлечь инвестиции, используя инструменты финансового рынка.

Законность выпуска и возможность обращения этих инструментов должна подтверждаться соответствующими нормативно-правовыми актами. Поставщики капитала (кредиторы/инвесторы) должны иметь возможность предоставить инвестиции, защищая возможность их возврата и корректного обращения. Финансовым посредникам необходимо работать в правовом поле, определяемом лицензией и требованиями к этим посредникам как финансовым институтам. Инфраструктура финансового рынка должна регулировать риски участников и «облегчать» им работу на рынке. Регулирующие органы должны иметь рычаги воздействия на участников рынка, выпуск и обращение финансовых инструментов, в том числе через нормативные правовые документы. Отношения участников финансового рынка рассмотрены, в частности, в учебном пособии авторов статьи [4].

Виды финансовых инструментов и их юридические определения приведены в Гражданском кодексе РФ и федеральных законах, которые регулируют их выпуск и обращение. Российское законодательство разрешает выпускать лишь определенные виды финансовых инструментов, в том числе ценных бумаг.

Рассмотрим правовое обеспечение развития финансового рынка на каждом из выделенных выше этапов более подробно.

### **Первый этап (1990–1998 гг.). Формирование финансового рынка как элемента рыночной экономики.**

Радикальные реформы, позволяющие говорить о формировании рыночной экономики в России, были проведены в начале 1990-х годов. Принципиально решены три задачи:

- 1) создание нормативно-правовых основ функционирования рыночной экономики на основе новой Конституции РФ, Гражданского кодекса, совокупности законов РФ и подзаконных актов;
- 2) формирование бюджета и «цивилизованных» сегментов финансового рынка как основы макроэкономической стабильности;
- 3) создание рыночных институтов на основе проведенной приватизации и стремительный рост участников финансового рынка.

Принятие Конституции РФ явилось базовым механизмом построения рыночной экономики. Другие нормативные документы, в том числе Гражданский кодекс, укрепили рыночную платформу экономики РФ. Особенностью этого этапа стало появление новых, «незнакомых» ранее законов и подзаконных актов. Принципиальными из них являлись закон «О рынке ценных бумаг», закон «Об акционерных обществах» и другие законы, которые создали правовое поле рыночной экономики.

В этот период была создана подзаконная нормативная база для финансовых инструментов, профессиональных участников рынка, первые стандарты эмиссии ценных бумаг и раскрытия информации.

В табл. 1 приведены финансовые инструменты и законодательная база их выпуска и обращения.

*Таблица 1*

**Виды финансовых инструментов, выпуск которых  
был предусмотрен российским законодательством  
на первом этапе (1990–1998 гг.)**

Вид финансового инструмента	Нормативный правовой акт
Валюта, валютные ценности	Ст. 140 «Деньги (валюта)» ГК РФ (ч. 1) от 30.11.1994 № 51-ФЗ. Ст. 141 «Валютные ценности» ГК РФ (ч. 1) от 30.11.1994 № 51-ФЗ
Банковский кредит, банковский вклад (или банковский депозит)	Ст. 819 «Кредитный договор» ГК РФ (ч. 2) от 26.01.1996 № 14-ФЗ. Ст. 834 «Договор банковского вклада» ГК РФ (ч. 2) от 26.01.1996 № 14-ФЗ. О банках и банковской деятельности: Федер. закон РФ от 02.12.1990 № 395-1
Акция, вексель, закладная, инвестиционный пай паевого инвестиционного фонда, коносамент, облигация, чек и иные ценные бумаги, названные в таком качестве в законе или признанные таковыми в установленном законом порядке	Глава 7 «Ценные бумаги» ГК РФ (ч. 1) от 30.11.1994 № 51-ФЗ

Окончание табл. 1

Вид финансового инструмента	Нормативный правовой акт
Акция, облигация	Об акционерных обществах: федер. закон РФ от 06.12.1995 № 208-ФЗ
Сберегательный (депозитный) сертификат	Ст. 844 ГК РФ (ч. 2) от 26.01.1996 № 14-ФЗ
Двойное складское свидетельство, складское свидетельство, залоговое свидетельство (варрант), простое складское свидетельство	Ст. 912 ГК РФ (ч. 2) от 26.01.1996 № 14-ФЗ
Акция, облигация	О рынке ценных бумаг: федер. закон РФ от 22.04.1996 № 39-ФЗ
Вексель	О переводном и простом векселе: федер. закон РФ от 11.03.1997 № 48-ФЗ
Государственные и муниципальные ценные бумаги	Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг: федер. закон РФ от 29.07.1998 № 136-ФЗ
Закладная	Об ипотеке (залоге недвижимости): Федер. закон РФ от 10.07.1998 № 102-ФЗ

Как следует из табл. 1, в России в 1994–1998 гг. активно создавалась законодательная база для финансовых инструментов.

В табл. 2 приведены нормативные правовые акты, регулирующие рынок ценных бумаг, а также деятельность потребителей и поставщиков капитала, финансовых посредников.

Как следует из табл. 2, документам стратегического планирования на первом этапе развития финансового рынка практически не уделялось внимания. Однако законодательно были описаны эмитенты, отдельные институциональные и коллективные инвесторы, основные финансовые инструменты: эмиссионные ценные бумаги (прежде всего акции и облигации), ордерные ценные бумаги (вексель).

Финансовый рынок на этом этапе стал полноценным сектором экономики России.

**Законодательные акты по регулированию  
финансового рынка России,  
принятые на первом этапе (1990–1998 гг.)**

Элемент	Нормативный правовой акт
Финансовый рынок в целом	О рынке ценных бумаг: федер. закон РФ от 22.04.1996 № 39-ФЗ
Потребители капитала (заемщики/эмитенты)	ГК РФ (ч. 1) от 30.11.1994 № 51-ФЗ. ГК РФ (ч. 2) от 26.01.1996 № 14-ФЗ. Об акционерных обществах: федер. закон РФ от 26.12.1995 № 208-ФЗ. О рынке ценных бумаг: федер. закон РФ от 22.04.1996 № 39-ФЗ
Поставщики капитала (кредиторы/инвесторы) и финансовые посредники	О банках и банковской деятельности: федер. закон РФ от 02.12.1990 № 395-1. Об организации страхового дела в Российской Федерации: федер. закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1. О рынке ценных бумаг: федер. закон РФ от 22.04.1996 № 39-ФЗ. О негосударственных пенсионных фондах: федер. закон РФ от 07.05.1998 № 75-ФЗ
Инфраструктура финансового рынка	О рынке ценных бумаг: федер. закон РФ от 22.04.1996 № 39-ФЗ
Органы регулирования	О рынке ценных бумаг: федер. закон РФ от 22.04.1996 № 39-ФЗ

Кроме традиционного кредитного сегмента финансового рынка, бурное развитие получил валютный рынок, переживший не один кризис и концу рассматриваемого периода вступивший в период стабилизации.

Рассматриваемый период характеризовался быстрым созданием участников финансового рынка. Благодаря проведенной приватизации в России появилось огромное количество акционерных обществ. К сожалению, Россия упустила шанс еще в тот период создать цивилизованный рынок ценных бумаг: достаточно было принять правовой акт, обязывающий все сделки с ценными бумагами и деривативами совершать только на бирже. Аналогичный акт существовал по валюте, и валютный рынок длительное время существовал по четким правилам, в том числе с обязательной продажей валютной

выручки через валютные биржи. Однако по ценным бумагам и дериватам этого не было сделано, рынок не сформировался как биржевой рынок, и до сих пор финансовый рынок в большей степени носит спекулятивный характер, а не является механизмом привлечения инвестиций.

Кроме акционерных обществ, появились профессиональные инвесторы: коммерческие банки, создавшие отделы по работе с финансовыми инструментами, инвестиционные фонды (чековые, акционерные, паевые), негосударственные пенсионные фонды и др. Сформировалась широкая сеть финансовых посредников: брокеров, дилеров, доверительных управляющих. Появились инфраструктурные участники рынка: биржи, регистраторы, депозитарии, клиринговые организации и т. д. Все это позволило рынку работать, привлекать инвестиции, перераспределять собственность, а также получать прибыль за счет операций хеджирования, арбитража, спекуляций.

Требовался регулятор рынка. Таким регулятором выступила Комиссия по ценным бумагам и фондовым биржам (ФКЦБ). ФКЦБ России проделала большую работу по созданию основ регулирования финансового рынка. В 1996 г. был принят закон «О рынке ценных бумаг», в котором заложены основы регулирования профессиональной деятельности на рынке, эмиссии ценных бумаг и статуса ФКЦБ.

Таким образом, к началу XXI в. в России были созданы основные элементы рыночной экономики, рыночные институты и инфраструктура, определены законодательные особенности функционирования финансового рынка. Тем самым создана возможность для динамичного развития экономики России, основанной на рыночных принципах.

Главный итог этого этапа — вступление России в сообщество стран с рыночной экономикой, формирование финансового рынка страны как имманентного элемента рыночной экономики.

Финансовый рынок показал свою «капиталистическую сущность» кризисом на рынке государственных ценных бумаг 1998 г. Все это послужило основанием двигаться вперед по пути строительства рыночной экономики в России.



## **Второй этап (1999–2007 гг.). Развитие финансового рынка как конкурентоспособного сектора российской экономики.**

Документы стратегического планирования, принятые на втором этапе развития, стали продолжением создания нормативно-правовой базы финансового рынка в русле разрабатываемых стратегических документов развития РФ. К таким документам, прежде всего относится Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года. Этот документ разработан под руководством Г. О. Грефа в 2000 г. и послужил основой для принятия нормативных актов, формирующих развитие экономики России в целом и ее отдельных сегментов, в частности финансового рынка. В раздел по модернизации экономики были включены меры по реформированию банковской системы и развитию фондового рынка.

В 1999–2007 гг. большое внимание уделялось разработке стратегических документов развития финансового рынка России в целом и его отдельных сегментов. К таким документам относятся:

- Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации (2001 г., 2005 г.);
- Концепция развития страхования в Российской Федерации (2002 г.);
- Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на 2006–2008 годы (2006 г.).

Необходимо отметить, что федеральные законы совершенствовались, разрабатывались и принимались, в том числе для реализации стратегий развития финансового рынка России. Так, например, для реализации Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на 2006–2008 годы Э. Х. Шохиной предлагалось четыре главных направления совершенствования законодательства, регулирующего финансовый рынок России:

- 1) создание конкурентоспособных институтов финансового рынка;
- 2) создание правовых основ формирования новых инструментов финансового рынка;

3) совершенствование законодательной базы в сфере защиты прав инвесторов;

4) реформирование системы регулирования на финансовом рынке [6].

Выделенные документы позволили продолжить формировать нормативную базу по отдельным финансовым инструментам (табл. 3).

Таблица 3

**Виды финансовых инструментов, выпуск которых  
был предусмотрен российским законодательством  
на втором этапе (1999–2007 гг.)**

Вид финансового инструмента	Нормативный правовой акт
Коносамент	Кодекс торгового мореплавания РФ от 30.04.1999 № 81-ФЗ
Инвестиционный пай	Об инвестиционных фондах: федер. закон РФ от 29.11.2001 № 156-ФЗ
Опцион эмитента	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и о внесении дополнения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях»: федер. закон РФ от 28.12.2002 № 185-ФЗ
Облигация с ипотечным покрытием, ипотечный сертификат участия	Об ипотечных ценных бумагах: федер. закон РФ от 11.11.2003 № 152-ФЗ
Валюта, валютные ценности	О валютном регулировании и валютном контроле: федер. закон РФ от 10.12.2003 № 173-ФЗ
Российская депозитарная расписка	О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг»: федер. закон РФ от 30.12.2006 № 282-ФЗ

Как следует из табл. 3, в 2001–2003 гг. были законодательно определены следующие финансовые инструменты: инвестиционный пай, опцион эмитента, облигация с ипотечным покрытием и ипотечный сертификат участия. Изменениями в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» в правовое поле был введен такой инструмент, как российская депозитарная расписка (2006 г.). Федеральный закон о «Валютном регули-

ровании и валютном контроле» (от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ) определил статус таких финансовых инструментов как «валюта» и «валютные ценности».

В 2004 г. ФКЦБ была упразднена, а ее место заняла Федеральная служба по финансовому рынку (ФСФР). Трансформация регулятора заметна в названии: вместо рынка ценных бумаг – финансовый рынок. Однако сотрудники и офисы остались прежними, Банк России и Министерство финансов, которые регулировали отдельные сегменты и отдельных участников финансового рынка продолжали осуществлять регулятивные функции, например по возможности работы коммерческих банков на финансовых рынках и по возможности работы страховых компаний как институтов финансового рынка. Поэтому, по существу, реформа регулятора финансового рынка носила формальный характер.

Однако ФКЦБ и ФСФР России на протяжении 1999–2007 гг. формировали нормативную правовую базу, которая представлена в табл. 4.

*Таблица 4*

**Законодательные акты по регулированию  
финансового рынка России, принятые  
на втором этапе развития (1999–2007 гг.)**

Элемент	Нормативный правовой акт
Финансовый рынок в целом	О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: федер. закон РФ от 08.08.2001 № 115-ФЗ. О валютном регулировании и валютном контроле: федер. закон РФ от 10.12.2003 № 173-ФЗ. О защите конкуренции: Федер. закон РФ от 26.07.2006 № 135-ФЗ
Потребители капитала (заемщики/эмитенты)	Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ. Об инвестиционных фондах: федер. закон РФ от 29.11.2001 № 156-ФЗ. Об ипотечных ценных бумагах: федер. закон РФ от 11.11.2003 № 152-ФЗ. О валютном регулировании и валютном контроле: федер. закон РФ от 10.12.2003 № 173-ФЗ

Элемент	Нормативный правовой акт
Поставщики капитала (кредиторы/инвесторы) и финансовые посредники	О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг: федер. закон РФ от 05.03.1999 № 46-ФЗ. Об инвестиционных фондах: федер. закон РФ от 29.11.2001 № 156-ФЗ. Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации: федер. закон РФ от 24.07.2002 № 111-ФЗ
Инфраструктура финансового рынка	Нет
Органы регулирования	О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федер. закон РФ от 10.07.2002 № 86-ФЗ

Как следует из табл. 4, создание и совершенствование нормативной базы финансового рынка проходило как на инструментальной основе (формализация инструментов валютного рынка), так и на институциональной основе (защита интересов инвесторов и борьба с незаконным оборотом финансовых инструментов). Это говорит как о возможностях формирования цивилизованного финансового рынка, так и о его потенциале, позволяющем совершать операции по правилам и без правил, что требовало законодательного вмешательства.

При подведении итогов выполнения Стратегии–2010 было отмечено, что высокий уровень реализации был достигнут по мерам, сглаживающим негативные последствия банковского кризиса 1998 г. и ограничивающим риски повторения подобных кризисов. По фондовому рынку в наибольшей степени были реализованы меры, облегчающие регистрацию эмиссий ценных бумаг и стимулирующие выход российских эмитентов на внутренний фондовый рынок, а также стимулирующие развитие различных форм коллективных инвестиций [5].

В этот период были частично реализованы меры по усилению административной и уголовной ответственности за нарушение прав владельцев ценных бумаг. Часть российских публичных компаний перешла на международные стандарты финансовой отчетности и международные стандарты раскрытия информации, что позволило инвесторам получать досто-

верную и полную информацию, необходимую для принятия инвестиционных решений. Однако почти половина из всего перечня мер, направленных на защиту прав инвесторов, так и не была реализована.

**Третий этап (2008–2013 гг.). Повышение конкурентоспособности российского финансового рынка и формирование на его основе самостоятельного финансового центра.**

К стратегическим документам, принятым на третьем этапе развития финансового рынка России, относятся:

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (2008 г.) и ее обновленный вариант — Стратегия–2020 (2011 г.);

- Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года (2008 г.);

- Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2008 г.);

- Концепция создания международного финансового центра в РФ и План мероприятий по созданию международного финансового центра в РФ (2009);

- Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года (2011 г.);

- Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации (2012 г.);

- Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года (2013 г.);

- Государственная программа Российской Федерации «Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра» (2013 г.);

- План мероприятий («дорожная карта») «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации» (2013 г.).

Стратегические документы, разработанные в 2008–2013 гг., предусматривали развитие финансового рынка путем формирования в России международного финансового центра.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р) и в разработанной в соответствии с ней Стратегии разви-

тия финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года (распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 2043-р) сформулированы амбициозные планы развития российского финансового рынка: «...обеспечение ускоренного экономического развития страны посредством качественного повышения конкурентоспособности российского финансового рынка и формирования на его основе самостоятельного финансового центра, способного сконцентрировать предложение широкого набора финансовых инструментов, спрос на финансовые инструменты со стороны внутренних и внешних инвесторов и тем самым создать условия для формирования цен на такие финансовые инструменты и соответствующие им активы в Российской Федерации». В Стратегии приведены и целевые показатели развития финансового рынка Российской Федерации к 2020 г.

Обратим внимание, что формулируется задача создания комфортных условий для инвесторов через возможность работы в рамках финансового центра, включающего широкий набор финансовых инструментов. Начиная с 2007 г. финансовая консалтинговая компания Z/Yen составляет рейтинг финансовых центров. В него входят два города России — Москва и Санкт-Петербург. К сожалению, города России находятся в конце рейтинга. В качестве претендентов на создание финансовых центров могли бы выступать еще три российских города: Екатеринбург, Новосибирск, Владивосток [3].

Однако в России финансовые центры так и не начались формироваться. В 2016 г. План мероприятий («дорожная карта») «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации» был отменен распоряжением Правительства РФ от 5 октября 2016 г. № 2085-р.

Таким образом, особенностью рассматриваемого периода является принятие стратегических документов, отражающих принципиальные направления развития финансового рынка. Прежде всего, речь идет о направлениях формирования международного финансового центра, развития рынка страховых услуг, банковского сектора, пенсионной системы.

Нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность отдельных структурных элементов финансового рынка, приведены в табл. 5.

**Законодательные акты по регулированию  
финансового рынка России, принятые на третьем этапе  
развития (2008–2013 гг.)**

Элемент	Нормативный правовой акт
Финансовый рынок в целом	О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон РФ от 27.07.2010 № 224-ФЗ
Потребители капитала (заемщики/эмитенты)	О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства: федер. закон РФ от 29.04.2008 № 57-ФЗ. О потребительском кредите (займе): федер. закон РФ от 21.12.2013 № 353-ФЗ
Поставщики капитала (кредиторы/инвесторы) и финансовые посредники	О кредитной кооперации: федер. закон РФ от 18.07.2009 № 190-ФЗ. О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях: федер. закон РФ от 02.07.2010 № 151-ФЗ. Об актуарной деятельности в Российской Федерации: федер. закон РФ от 02.11.2013 № 293-ФЗ. О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений: федер. закон РФ от 28.12.2013 № 422-ФЗ
Инфраструктура финансового рынка	О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте: федер. Закон РФ от 07.02.2011 № 7-ФЗ. О национальной платёжной системе: федер. закон РФ от 27.06.2011 № 161-ФЗ. Об организованных торгах: федер. закон РФ от 21.11.2011 № 325-ФЗ. О центральном депозитарии: федер. закон РФ от 07.12.2011 № 414-ФЗ
Органы регулирования	О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному Банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков: федер. закон РФ от 23.07.2013 № 251-ФЗ

Рассматриваемый этап мог бы стать поворотным в формировании рыночной экономики в России. Однако глубокий финансовый кризис 2008-2009 гг. потребовал использования новых подходов и инноваций в развитии экономики. По его окончании началась трансформация финансового рынка с настройкой на жесткий государственный контроль.

В 2009 г. федеральным законом от 25 ноября 2009 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» был законодательно введен производный финансовый инструмент.

Отметим, что новые целевые установки по развитию финансового рынка были сформулированы в обновленном варианте Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (Стратегии–2020) [2].

В документе был предложен сценарий сбалансированного роста российского финансового сектора, включающий три основных направления:

- 1) повышение устойчивости финансового сектора;
- 2) повышение его конкурентоспособности;
- 3) формирование отечественного рынка долгосрочных инвестиций.

Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» придал полномочия мегарегулятора финансового рынка Банку России. Этим законодательным актом в Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» была введена глава VII.1 «Развитие финансового рынка Российской Федерации и обеспечение стабильности его функционирования» (ст. 45.1, ст. 45.2, ст. 45.3).

С 2014 г. начался новый этап развития финансового рынка России, который продолжается до настоящего времени.

**Четвертый этап (2014 г. — настоящее время). Повышение конкурентоспособности российского финансового рынка как индустрии финансовых услуг.**



Деятельность Банка России как мегарегулятора хорошо освещена в экономической литературе [1]. За 2014–2018 гг. Банком России было разработано значительное количество стратегических документов и нормативных правовых актов, регулирующих финансовый рынок.

В табл. 6 приведены нормативные правовые акты, принятые на четвертом этапе развития регулирования финансового рынка России.

Таблица 6

**Законодательные акты  
по регулированию финансового рынка России,  
принятые на четвертом этапе развития  
(2014 г. — настоящее время)**

Элемент	Нормативный правовой акт
Финансовый рынок в целом и его сегменты	<p>Государственная программа РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (Подпрограмма 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений») (2014 г.).</p> <p>Подпрограмма 5 «Развитие законодательства Российской Федерации в сфере финансовых рынков, валютного регулирования и валютного контроля, отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней» (2019 г.).</p> <p>Стратегия повышения финансовой грамотности населения в Российской Федерации на 2017–2023 годы (2017 г.).</p> <p>Раздел XIV «Финансовые рынки» плана мероприятий («дорожной карты») по развитию конкуренции в отраслях экономики РФ и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018–2020 годов (2018 г.).</p> <p>Банк России. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов (2016 г.).</p> <p>Банк России. План мероприятий («дорожная карта») Банка России на 2016 год по реализации основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов (2016 г.).</p>

Элемент	Нормативный правовой акт
Финансовый рынок в целом и его сегменты	Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов (2016 г.). Банк России. Стратегия повышения финансовой доступности в Российской Федерации на период 2018–2020 годов (2018 г.). Банк России. Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 гг. (2018 г.). Банк России. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2019 г. и период 2020 и 2021 годов (2018 г.). Банк России. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов (2019 г.). Банк России. План мероприятий («дорожная карта») по реализации Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов (2019 г.).
Потребители капитала (заемщики/эмитенты) и финансовые инструменты	О видах производных финансовых инструментов: указание Банка России от 16.02.2015 № 3565-У. Стратегия государственной политики РФ в области защиты прав потребителей на период до 2030 года (2017 г.).
Поставщики капитала (кредиторы/инвесторы) и финансовые посредники	Нет
Инфраструктура финансового рынка	О деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации: федер. закон РФ от 13.07.2015 № 222-ФЗ
Органы регулирования	О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка: федер. закон РФ от 13.07.2015 № 223-ФЗ

Как следует из табл. 6, нормативные правовые акты, принятые в рассматриваемый период, трансформируют стратегию развития финансового рынка. Кроме того, уточнены отдельные положения по участникам финансового рынка.

В 2016 г. в соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк

России разработал Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов. Банк России выделил «три приоритетные цели развития российского финансового рынка на плановый период, отражающие интересы указанных сторон, заинтересованных в развитии финансового рынка, и учитывающие текущие экономические и геополитические условия»:

1) повышение уровня и качества жизни граждан Российской Федерации за счет использования инструментов финансового рынка;

2) содействие экономическому росту за счет предоставления конкурентного доступа субъектам российской экономики к долговому и долевым финансированию, инструментам страхования рисков;

3) создание условий для роста финансовой индустрии.

Для достижения указанных целей Банк России определил мероприятия, реализацию которых необходимо осуществить в среднесрочном периоде и частично в долгосрочной перспективе.

В Основных направлениях развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов, разработанных Банком России, финансовый рынок определен как система экономических и правовых отношений, связанных с использованием денег в качестве средства накопления и платежа, обращением финансовых инструментов, а также как культурно-деловая среда, в которой действуют участники финансового рынка. Общественной функцией финансового рынка является эффективное распределение денежных ресурсов и рисков, установление справедливых цен на финансовые активы.

Банк России как регулятор к основным элементам финансового рынка отнес финансовые инструменты, заемщиков/эмитентов, кредиторов/инвесторов, посредников/инфраструктуру.

Таким образом, можно констатировать, что изменилась концепция развития финансового рынка России. Банк России от формирования нормативной правовой базы отдельных групп участников финансового рынка перешел к созданию

конкурентной среды в экономике в целом, не рассматривая в этом контексте особую значимость финансового рынка.

Однако именно значимость финансового рынка является одним из факторов повышения конкурентоспособности России. Оценку значимости финансового рынка можно определить на основе рейтингов конкурентоспособности финансового рынка.

**Рейтинги конкурентоспособности финансового рынка России: Индекс глобальных финансовых центров (GFCI) и Индекс глобальной конкурентоспособности 4.0 (GCI 4.0) Всемирного экономического форума.**

Методика Индекса глобальных финансовых центров (GFCI) основана на модели факторной оценки, которая использует два типа данных: инструментальные факторы, которые сгруппированы в пять составляющих конкурентоспособности финансовых центров (бизнес-среда, человеческий капитал, инфраструктура, развитость финансового сектора и репутация) и оценочные факторы, получаемые в результате опроса.

Позиции топ-10 мировых финансовых центров, а также России (Москва и Санкт-Петербург) и Казахстана (Алматы и Астана) приведены в табл. 7.

Планом мероприятий («дорожной картой») «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации» было намечено на 2014 г. вхождение Москвы в топ-40 данного рейтинга, на 2015 г. — в топ-25. Как следует из данных табл. 7, в сентябре 2014 г. Москва заняла 80-е место (расхождение с целевым показателем составило 40 мест), а в сентябре 2015 г. — 78-е место (расхождение с целевым показателем — 53 места).

Распоряжением Правительства РФ от 5 октября 2016 г. № 2085-р План мероприятий («дорожная карта») по созданию МФЦ был отменен, и Москва в рейтинге Z/Yen Group ухудшила свои позиции (в марте 2019 г. заняла только 88-е место). Заметим, что Санкт-Петербург в марте 2019 г. восстановил позицию (73-е место), которую он занимал в 2014 г. (72-е место).

Таблица 7

**Распределение мировых финансовых центров  
по месту в рейтинге Z/Yen Group**

	GFCI 25	GFCI 24	GFCI 23	GFCI 22	GFCI 21	GFCI 20	GFCI 19	GFCI 18	GFCI 17	GFCI 16	GFCI 15
Финансовый центр	Март 2019	Сент. 2018	Март 2018	Сент. 2017	Март 2017	Сент. 2016	Март 2016	Сент. 2015	Март 2015	Сент. 2014	Март 2014
Нью-Йорк	1	1	2	2	2	2	2	2	1	1	1
Лондон	2	2	1	1	1	1	1	1	2	2	2
Гонконг	3	3	3	3	4	4	4	3	3	3	3
Сингапур	4	4	4	4	3	3	3	4	4	4	4
Шанхай	5	5	6	6	13	16	16	21	16	20	20
Токио	6	6	5	5	5	5	5	5	5	6	6
Торонто	7	11	7	7	10	13	10	8	11	11	14
Цюрих	8	9	16	9	11	9	6	7	6	7	5
Пекин	9	8	11	10	16	26	23	29	29	32	49
Франкфурт	10	10	20	11	23	19	18	14	19	16	11
.....											
Астана	51	61	88	—	—	—	—	—	—	—	—
...											
Санкт- Петербург	73	80	91	87	86	85	82	81	78	72	78
...											
<b>Москва</b>	<b>88</b>	<b>83</b>	<b>83</b>	<b>89</b>	<b>85</b>	<b>84</b>	<b>67</b>	<b>78</b>	<b>75</b>	<b>80</b>	<b>73</b>
....											
Алматы*	100	96	94	80	80	70	77	51	49	43	58
....											
Всего центров	102	100	96	92	88	87	86	84	82	83	83

Источник: Z/Yen Group. URL: <http://www.zyen.com/>

\* Алматы включен в рейтинг с марта 2014 г.

Подход Банка России к развитию финансового рынка отражается на позициях России в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (The Global Competitiveness Index 4.0 2018 Rankings), которые приведены в табл. 8 в сравнении с позициями Казахстана. Всего в рейтинге участвуют 140 стран мира.

Таблица 8

**Позиции России и Казахстана в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума  
(The Global Competitiveness Index 4.0 2018 Rankings)**

Индикатор	Позиция в рейтинге	
	Российская Федерация	Казахстан
<b>Индекс глобальной конкурентоспособности 4.0 (2018 GCI 4.0)</b>	<b>43</b>	<b>59</b>
<i>I. Стимулирующая среда</i>		
1. Институты	72	61
2. Инфраструктура	51	69
3. Технологическая готовность	25	44
4. Макроэкономическая стабильность	55	62
<i>II. Человеческий капитал</i>		
5. Здоровье	100	97
6. Образование и навыки	50	57
<i>III. Рынки</i>		
7. Рынок товаров	83	57
8. Рынок труда	67	30
9. Финансовый рынок	86	100
<i>9.A Глубина</i>		
9.01. Внутренний кредит частному сектору	65	91
9.02. Финансирование МСП	106	93
9.03. Доступность венчурного капитала	93	90
9.04. Рыночная капитализация	55	82
9.05. Страховая премия	93	111
<i>9.B Стабильность</i>		
9.06. Устойчивость банков	114	120
9.07. Неработающие кредиты	97	82
9.08. Кредитный разрыв	42	24
9.09. Коэффициент нормативного капитала банков	109	49
10. Размер рынка	6	45
<i>IV. Инновационная экосистема</i>		
11. Бизнес-динамизм	51	37
12. Инновационный потенциал	36	87

Источник: Klaus Schwab, World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2018. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/>

Как следует из табл. 8, основным преимуществом России в рейтинге WEF является размер внутреннего рынка (6-е место в мире). Среди выигрышных сторон — высокий уровень технологической готовности (25-е место) и наличие инновационного потенциала (36-е место). Слабые стороны конкурентоспособности России связаны с институциональной средой, человеческим капиталом и развитием финансового рынка (86-е место). «На деле оценки слабости финсистемы РФ в рейтинге WEF имеют непосредственное отношение к будущему технологическому развитию: в случае “Индустрии 4.0” импорт технологий предполагается (там, где возможен) очень дорогим, а сама “Индустрия 4.0” — более требовательной к финсектору, и не только к его емкости, но и к его технологичности» отмечается в газете «Коммерсант» [7].

Таким образом, финансовый рынок России прошел в своем развитии четыре этапа и в настоящее время представляет собой рынок индустрии финансовых услуг. Задачу финансового рынка — обеспечить формирование рынка инвестиций и рынка собственности — предполагается решать, используя широкий спектр финансовых инструментов. Правовая и нормативная база создана, требуются усилия по формированию потребности государства и хозяйствующих субъектов в использовании инструментов финансового рынка. Особое внимание следует уделять рейтингам, показывающим место и роль финансового рынка России в мире, региональных экономических ассоциациях, в стране и ее отдельных субъектах. Дело за организацией использования имеющихся возможностей. Авторы статьи верят, что Россия не свернет с пути формирования и развития рыночной экономики и финансовый рынок будет востребован и государством, и бизнесом.

### Литература

1. Апевалова Е., Полежаева Н. Мегарегулирование финансового рынка за рубежом и в России // Российская экономика в 2018 году. Тенденции и перспективы. Вып. 40 / В. Мау и др.; под науч. ред. А. Л. Кудрина, С. Г. Синельникова-Мурылева. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2019. С. 450–489.
2. Греф Г. О., Вьюгин О. В., Юдаева К. В. Развитие финансового и банковского сектора // Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной

- работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года / науч. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьминов. Кн. 1. М.: Дело, 2013. С. 229–246.
3. Новиков А. В., Новикова И. Я. Страны БРИКС: финансовое развитие и экономический рост // Вестн. НГУЭУ. 2018. № 2. С. 163–185.
  4. Новиков А. В., Новикова И. Я. Институты, сегменты и инструменты финансового рынка: учеб. пособие. Новосибирск: НГУЭУ, 2018. 248 с.
  5. СТРАТЕГИЯ-2010: итоги реализации 10 лет спустя [электронный ресурс]: доклад (подгот. экспертами фонда «Центр стратегических разработок», Академии народного хозяйства при Правительстве РФ и Института экономики переходного периода) / науч. ред. М. Э. Дмитриев. URL: [http://riskprom.ru/\\_ld/2/278\\_Itoqi\\_strategia.pdf](http://riskprom.ru/_ld/2/278_Itoqi_strategia.pdf)
  6. Шохина Э. Х. Правовые аспекты реализации стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на 2006–2008 годы // Налоги (журнал). 2007. № 6.
  7. Бутрин Д. Плюс два по конкурентоспособности // Коммерсантъ. 17 октября 2018 г.



## **БАНКИ И БАНКОВСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ**

***К. Ч. Акберов***

Новосибирский государственный университет экономики  
и управления доцент кафедры инноваций и предпринимательства  
кандидат экономических наук  
k-0509@mail.ru

***М. К. Черняков***

Новосибирский государственный технический университет  
Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
профессор кафедры общественных финансов  
доктор экономических наук, профессор  
mkacadem@mail.ru

***М. М. Чернякова***

Новосибирский государственный технический университет  
Сибирский институт управления РАНХиГС  
доцент кафедры менеджмента  
кандидат экономических наук, доцент  
mariamix@mail.ru

В статье проведен анализ развития банковского бизнеса России, а также выявлены тенденции и перспективы его развития в условиях становления цифровой экономики. Сделан акцент на перспективы развития цифрового банкинга в России как тренда будущего банковского дела.

Ключевые слова: цифровая экономика, экономический рост, банковский сектор, цифровой банкинг, цифровизация.

The article analyzes the development of the banking business in Russia, as well as the trends and prospects of its development in the conditions of the digital economy. The emphasis is placed on the prospects of digital banking in Russia as a trend of the future of banking.

Key words: digital economy, economic growth, banking sector, digital banking, digitalization.

Современной тенденцией экономического развития является глобализация всех процессов, что порождает появление новых бизнес-моделей и изменение основных сфер жизнедеятельности, таких как экономика и менеджмент.

Целью исследования является изучение процессов цифровизации и их активное внедрение в банковском секторе Российской Федерации. В настоящее время этот процесс находится в активной стадии развития. Процессы цифровизации привели к формированию новой терминологии — цифровой банкинг и цифровой банк, хотя единого методического подхода к определению этих понятий пока не существует.

На это указывает уже тот факт, что в 10 топовых розничных банках максимальная ставка по вкладам уже в декабре 2018 г. опустилась ниже отметки психологического уровня в 10 %. Исходя из данных аналитиков Fitch [1], можно отметить ряд причин, влияющих на уменьшение банковского сектора в 2018 г. К таким причинам можно отнести: уменьшение объемов кредитования, а также использование банками избыточной ликвидности.

На данный момент банковская отрасль имеет острую необходимость в наращивании темпов экономического роста. Если рассмотреть деятельность банковского сектора до последнего кризиса, то можно сказать о том, что российская экономика очень успешно развивалась, особенно высокие показатели можно заметить в 2011–2012 годах.

В это время Россия только пережила экономический кризис 2008 г. и уже максимально увеличивала рост экономики, достигнув роста ВВП до 4,5 % в 2011 г. и около 3,5 % в 2012 г. В последние три года до последнего кризиса рост экономики еще наблюдался, но уже значительно медленный. Такой рост составлял около 1 % и продлился вплоть до 2014 г.

В 2015 г. уже наблюдается неутешительное и резкое сокращение темпов роста, сокращение уровня ВВП примерно на 3,7 %, что являлось следствием значительного роста цен на 13–14 %, а также уменьшением уровня заработной платы примерно на 8,5 % и увеличением роста безработицы около 5 %.

Дефицит бюджета сказался на ухудшении экономической ситуации и не смог сгладить последствия кризиса. Один из сильнейших ударов по экономике страны был нанесен спадом цен на нефть, которые достигли своего минимума за послед-

ние 15 лет, и пришлось на середину 2015 г. Все эти факторы нанесли большой урон экономике страны. Только стабильный экономический рост может привести к восстановлению национального хозяйства и росту банковской отрасли страны.

Мы присоединяемся к тем идеям, которые предлагают Столыпинским клубом, а также которые продвигают такие известные экономисты, как Б. Ю. Титов, С. Ю. Глазьев и С. Я. Миркин. Такие идеи являются достаточно либеральными, в них заключается увеличение монетизации экономики, то есть увеличение объемов денежной массы и снижение ключевой ставки. Такая политика должна увеличить инвестиционный рост, а также стабилизировать уровень инфляции и валюту

Поэтому банковская система имеет особое значение для страны, и необходимо проанализировать эту сферу, оценить уровень ее конкуренции, определить, насколько банковская отрасль готова к таким глобальным цифровым вызовам. Проведем оценку конкурентоспособности банковского сектора России.

Исходя из значений индексов, которые равны 55 % и 0,110255, можно сделать вывод о том, что банковская отрасль в России достаточно умеренно концентрирована, поэтому можно частично считать, что данный рынок имеет монополистическую конкуренцию.

Доходы населения резко сократились в 2017 г., это связано с повышением уровня безработицы, который активно стал расти из-за роста уровня инфляции, а также за счет девальвации рубля. На основе данных Росстата средние доходы на одного человека в 2017 г. составили около 31 тыс. р. Следует также учесть, что более трети населения имеет доходы ниже 18 тыс. р.

Экономический кризис привел к высокому росту бедности населения. В начале 2019 г. около 12,9 % всего населения жили на доход, который ниже прожиточного минимума, учитывая, что в 2014 г. в данной категории находилось около 11 % населения. Если рассматривать уровень доверия граждан к кредитным организациям в России, то можно сказать о том,

что он значительно уменьшился, в связи с этим связан отток вкладов населения в банки. Далее раскроем проблему корпоративного кредитования в России. Следует отметить, что здесь наблюдается похожая ситуация. Экономический кризис оказал существенное влияние на спад в области кредитования предпринимательства, а также на увеличение просроченных кредитов. Стоит отметить, что данная сфера лучше перенесла кризис, чем розничное кредитование [2].

Кредитование юридических лиц лучше пережило кризис, а также с 2017 г. в корпоративном кредитовании наблюдается стабильный прирост. Рассмотрим причины, которые способствовали увеличению роста кредитования юридических лиц.

Первой причиной является возвращение российских инвесторов на отечественный рынок в связи с санкциями, применяемыми Западом. На такие организации и приходится важная часть новых корпоративных кредитов. При этом произошло резкое сокращение выдаваемых кредитов для малого и среднего предпринимательства. Вторым фактором роста является повышение девальвации рубля. Также необходимо отметить, что в корпоративном кредитовании наблюдается и небольшая доля просроченной задолженности по кредитам. Данный факт говорит о снижении нагрузки на кредитные организации в кризисные годы [2].

В итоге в ближайшие годы банковская сфера будет подвергнута многочисленным преобразованиям. Во-первых, на данные перемены окажет конкуренция в банковской отрасли. При отзыве лицензий Центральным банком банковский сектор будет очищаться от слабых организаций, в то же время будет оказываться координирование деятельности сильных организаций с целью стабилизации отрасли.

В связи с этим мы приходим к выводу о том, что нельзя оставлять без внимания банковскую отрасль, особенно в кризисное для страны время, для того чтобы банковский сектор смог помочь стране выйти из него. Также следует учесть тот факт, что банковская система страны нуждается в оздоров-

лении, а именно решении вопросов с просроченной задолженностью населения и возвращением дополнительных инвестиций в виде вкладов граждан. В частности, решение данных вопросов зависит от общего экономического состояния страны, так как оно оказывает влияние на доходность предприятий и организаций. Банковская отрасль должна не бояться внедрять новые идеи и технологии с целью активного развития и улучшения качества предоставляемых услуг [2].

### **Литература**

1. Fitch Ratings CIS [электронный ресурс]. URL: <https://www.fitchratings.com/site/russia> (дата обращения: 30.04.2019).
2. Авдеева И. Л. Возможности цифровой экономики для развития банковского бизнеса в России // Среднерусск. вестн. обществ. наук. 2017. № 5 [электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vozmozhnosti-tsifrovoy-ekonomiki-dlya-razvitiya-bankovskogo-biznesa-v-rossii> (дата обращения: 30.04.2019).

# К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ ТЕХНОЛОГИИ БЛОКЧЕЙН К СМАРТ-КОНТРАКТАМ<sup>1</sup>

*Е. Н. Агibalова*

Волгоградский институт управления — филиал Российской  
академии народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации  
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин  
кандидат юридических наук  
agibalovaen76@mail.ru

Затронута проблема использования технологии блокчейн в смарт-контрактах. Обосновано, что распределенные реестры не должны являться частью определения смарт-контракта.

Ключевые слова: смарт-контракт, договор, сделка, письменная форма, электронная форма.

The problem of using blockchain technology in smart contracts is touched upon. It is proved that distributed registries should not be part of the definition of a smart contract.

Key words: smart contract, contract, transaction, written form, electronic form.

В связи с масштабным внедрением цифровых технологий в настоящее время происходят глобальные изменения во всех сферах общественной жизни. Использование компьютерных технологий при заключении и исполнении договоров, в частности, смарт-контрактов<sup>2</sup>, является одним из направлений внедрения цифровых технологий в сферу экономического оборота.

На основании поручений Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. [19]. Министерство финансов Российской Федерации (далее — Минфин России) и Банк России (далее — ЦБ РФ) 25 января 2018 г. представили тексты законопроектов «О цифровых финансовых активах» (далее — законопроекты (законопроект) о ЦФА), касающиеся регулирования криптовалют, майнинга, а также смарт-контрактов [15].

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при поддержке Волгоградского института управления — филиала РАНХиГС в рамках исполнения научного проекта № 04-2018 ВИУ «Актуальные проблемы защиты прав и свобод в цифровом пространстве».

<sup>2</sup> Англ. Smart contract — умный контракт. Другие названия: самоисполняемый контракт (договор), самоисполняемая сделка.

Законопроекты о ЦФА вводят определение смарт-контракта. В законопроекте о ЦФА версии ЦБ РФ под ним понимается «договор в электронной форме, определение и исполнение прав и обязательств по которому осуществляется путем совершения в автоматическом порядке цифровых записей в строго определенной им последовательности и при наступлении определенных им обстоятельств» [20]. Как убедительно заметил А. М. Зайцев, «хотя смарт-контракт в данном определении рассматривается как юридический договор, его действие сводится исключительно к совершению цифровых записей. При этом отсутствует какое-либо упоминание о технологии распределенного реестра данных» [3].

Законопроект о ЦФА Минфина России предусматривает, что «смарт-контракт — договор в электронной форме, исполнение прав и обязательств по которому осуществляется путем совершения в автоматическом порядке цифровых транзакций в распределенном реестре цифровых транзакций в строго определенной им последовательности и при наступлении определенных им обстоятельств». Дополнительно указывается, что «защита прав участников (сторон) смарт-контракта осуществляется в порядке, аналогичном порядку осуществления защиты прав сторон договора, заключенного в электронной форме» [21]. Таким образом, конкретные способы защиты прав не установлены. Не трудно заметить, что дефиниция предлагается через термины, которые сами по себе требуют определения, что усложняет понимание смарт-контракта [2]. В данном определении распределенный реестр данных является ключевым признаком, а сфера действия смарт-контракта ограничена осуществлением транзакций в распределенном реестре [3].

Эти законопроекты о ЦФА подверглись широкой критике и на рассмотрение Парламента вынесены не были.

20 марта 2018 г. на рассмотрение Государственной Думы был представлен другой законопроект о ЦФА, ответственным за который выступил Комитет по финансовому рынку. В проекте присутствует такая формулировка: «Смарт-контракт — это договор в электронной форме, исполнение прав и обязательств по которому осуществляется путем совершения

в автоматическом порядке цифровых транзакций в распределенном реестре цифровых транзакций в строго определенной таким договором последовательности и при наступлении определенных им обстоятельств» [22]. В данном определении совершение транзакций в распределенном реестре также обозначено в качестве конститутивного признака. Однако, учитывая специфичную сферу регулирования законопроекта о ЦФА, остался неуточненным статус смарт-контрактов, не связанных с цифровыми финансовыми активами [3].

22 мая 2018 г. Госдума РФ приняла этот законопроект о ЦФА в первом чтении [23]. В этот же день в первом чтении были приняты еще два законопроекта, которые могут наряду с законопроектом о ЦФА стать основой регулирования цифровой экономики: это законопроект о краудфандинге и законопроект о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК РФ). Последний из этих законопроектов на сегодняшний день уже имеет статус федерального закона. 12 марта 2019 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» [7] (далее — Закон или Федеральный закон № 34-ФЗ). Закон вносит следующие изменения в ГК РФ: закрепляет новый объект гражданских правоотношений — цифровые права (ст. 128 ГК РФ); включает нормы, согласно которым смарт-контракт приравнивается к письменной форме сделки (ст. 160 ГК РФ).

Само понятие «смарт-контракт» в Законе не употребляется, однако он вносит некоторую определенность в сферу использования самоисполняемых сделок (совершенных с помощью электронных либо иных технических средств). Так, Закон дополняет ст. 309 ГК РФ частью второй в следующей формулировке: «Условиями сделки может быть предусмотрено исполнение ее сторонами возникающих из нее обязательств при наступлении определенных обстоятельств без направленного на исполнение обязательства отдельно выраженного дополнительного волеизъявления его сторон путем применения информационных технологий, определенных условиями сделки». Таким образом, по замыслу законодателя,



смарт-контракт не является отдельной сделкой, это всего лишь условие об автоматическом исполнении любого гражданско-правового договора (купли-продажи, аренды, подряда и пр.).

Также Закон предусматривает, что законом, иными правовыми актами и соглашением сторон могут быть установлены дополнительные требования к форме сделки и последствиям ее несоблюдения. В случае если они не предусмотрены, то к смарт-контрактам применяются последствия несоблюдения простой письменной формы сделки (п. 1 ст. 162 ГК РФ).

Таким образом, по концепции законодательного регулирования смарт-контрактов они не должны стать новой самостоятельной сущностью. Речь идет о признании права сторон полностью или частично заключить договор с использованием электронных либо иных технических средств (в форме электронного алгоритма или, иначе, программы для ЭВМ). При этом такая форма приравнивается к письменной форме сделки.

С появлением поправок в ГК РФ увеличились шансы на нормальное гражданско-правовое регулирование смарт-контрактов в России, что в свою очередь может привести к их активному внедрению в российскую правовую реальность. До этого момента использование смарт-контрактов было ограничено по причине отсутствия какого-либо законодательного регулирования (в частности, гражданско-правового) и защиты прав сторон [5]. Некоторые исследователи считают, что на начальном этапе такого регулирования будет достаточно. Детальная же регламентация отдельных вопросов, связанных со смарт-контрактами, со временем найдет место в специальных федеральных законах.

Некоторые зарубежные страны уже приняли законы, определяющие смарт-контракт как правовое явление. Первой страной, в законодательстве которой было закреплено понятие смарт-контракта, стала республика Беларусь. В белорусском законодательстве под смарт-контрактом понимается программный код, предназначенный для функционирования в реестре блоков транзакций (блокчейне), иной распределенной информационной системе в целях автоматизированного совершения и (или) исполнения сделок либо совершения

иных юридически значимых действий. Установлено, что лицо, совершившее сделку с использованием смарт-контракта, считается надлежащим образом осведомленным о ее условиях, в том числе выраженных программным кодом, пока не доказано иное [17].

В марте 2017 г. в Аризоне был подписан законопроект, согласно которому подписи в блокчейне и использование смарт-контрактов официально признаются имеющими юридическую силу, а в апреле 2018 г. в штате было узаконено хранение данных в блокчейне. Новый закон легализует цифровые подписи, созданные с использованием технологии блокчейн, а также «умные контракты». «Контракт, относящийся к транзакции, не может быть лишен юридической силы или действительности только на том основании, что он содержит условия умного контракта», — говорится в документе [16]. Самим смарт-контрактам дано следующее определение: «Событийно-зависимая программа, работающая в распределенном децентрализованном совместно используемом тиражируемом реестре, которая может брать под свой контроль и осуществлять перенос активов в таком реестре» [16].

Таким образом, легальное определение понятия «смарт-контракт» в зарубежном законодательстве предполагает применение при его заключении и исполнении технологии распределенного реестра, в частности, блокчейна.

Законодательного определения понятия «смарт-контракт» в российском законодательстве пока нет, поэтому логично обратить свое внимание на доктрину, в которой существует несколько подходов к определению понятия смарт-контракта.

Большое распространение получила трактовка смарт-контракта как компьютерной программы. С этой точки зрения под смарт-контрактом понимается программа, которая не имеет отношения к юридическим обязательствам. Считается, что термин «смарт-контракт» впервые использовал Ник Сабо в 1994 г.; под этим явлением понимался компьютеризированный транзакционный протокол, который исполняет условия договора. Из этого определения А. М. Зайцев обоснованно делает два основных вывода:

1) смарт-контракт не является формой юридического соглашения — речь идет о программе, созданной для исполнения условий договора;

2) какая-либо привязка к технологии блокчейн отсутствует [3]. Вторым выводом нам представляется особенно важным. Выходит, что первоначально ни в теории, ни в первых отечественных законопроектах о ЦФА не имелось в виду применение технологии распределенного реестра, в частности технологии блокчейн, к смарт-контрактам.

В. Кислый определяет смарт-контракты как программы для ЭВМ, эмулирующие логику договорных положений, которые являются способом реализации соглашений между сторонами путем исполнения заложенного алгоритма, исключающего воздействие при его исполнении сторон или третьих лиц [18].

Макс Раскин рассматривает смарт-контракт как договор, исполнение которого автоматизировано [12].

Другие авторы (C. D. Clack, V. A. Bakshi, L. Braine) считают смарт-контракт соглашением, исполнение которого одновременно автоматизировано и имеет исковую защиту. Такой смарт-контракт исполняет компьютер, но некоторые части исполнения могут потребовать вмешательства человека. При этом договор подлежит судебной защите и защищен от взлома или несанкционированного доступа [10].

Некоторые специалисты (J. Stark) [13] понимают под смарт-контрактами два явления:

1) smart contract code — программные агенты, которые не обязательно основаны на технологии распределенного реестра (программные посредники);

2) smart legal contracts — юридические соглашения, выраженные и исполняемые посредством программного кода. Некоторые проекты позиционируются именно в этом качестве: например, [commonaccord.org](http://commonaccord.org), [legalese.com](http://legalese.com). Возможно, считает А. М. Зайцев, подход сторонников такого деления в будущем возобладает [3].

Таким образом, как убедительно отмечает А. М. Зайцев, привязка смарт-контракта к технологии распределенного реестра данных считается хотя и устоявшимся, но все же не конститутивным его признаком [3].

Вместе с тем ряд авторов рассматривают технологию распределенного реестра данных, включающую в себя блокчейн, именно в качестве конститутивного признака смарт-контракта. Например, Д. В. Федоров определяет смарт-контракт как запрограммированный договор, условия которого прописаны в программном коде и который автоматически исполняется с помощью блокчейна [8, с. 33].

А. И. Савельев определяет смарт-контракт как «договор, существующий в форме программного кода, имплементированного на платформе Blockchain, который обеспечивает автономность и самоисполнимость условий такого договора по наступлении заранее определенных в нем обстоятельств» [6, с. 46].

Итак, нужно ли ограничивать существование смарт-контракта лишь платформой блокчейн? На наш взгляд, А. А. Волос обоснованно считает, что если в будущем «умные контракты» будут созданы на основе более совершенной системы, чем блокчейн (это нельзя исключать ввиду невероятно быстрого технического прогресса), то вряд ли такой договор нельзя будет уже рассматривать как смарт-контракт [2]. Поэтому, мы разделяем мнение А. М. Зайцева о том, что любые определения смарт-контрактов должны быть технологически нейтральными. Соответственно, распределенные реестры не могут стать частью определения смарт-контрактов. Использование блокчейна или других технологий должно оставаться на усмотрение сторон [3].

Что касается складывающейся отечественной практики, то она идет по пути применения технологии блокчейн при заключении смарт-контрактов. Так, 20 декабря 2016 г. авиакомпания S7 заключила сделку с открытием безотзывного покрытого аккредитива и использованием смарт-контракта. Смарт-контракты использовались для открытия и закрытия аккредитива: ИНН сторон, вид выполненных для S7 работ, сумма сделки, даты ее открытия и закрытия были зафиксированы в блокчейне. Агентом обеих сторон по аккредитиву выступил Альфа-банк. По всей видимости, для исполнения сделки стороны заранее заключали соглашение об использовании публичных блокчейн-адресов в качестве электронной

подписи. Между тем специалисты отмечают, что использование смарт-контракта в сделке S7 можно свести к обеспечению исключительно технических, а не юридических функций [3].

В последние годы стали появляться различные примеры использования смарт-контрактов в классическом (некриптовом) бизнесе. Например, летом 2017 г. S7 Airlines и Альфа-банк организовали продажу авиабилетов с помощью смарт-контрактов. В конце 2017 г. Альфа-банк, «Сбербанк Факторинг» и «М.Видео» автоматизировали на смарт-контрактах факторинговые операции. Тогда же «Мегафон» разместил на блокчейне облигации, которые приобрел Райффайзенбанк [3].

Между тем, как отмечает Гидеон Гринспан (основатель и директор проекта Coin Sciences), смарт-контракты, основанные на блокчейне, вряд ли станут широко использоваться и не всегда будут действительно полезны для сторон. По мнению автора, сегодня люди пытаются структурировать через смарт-контракты невозможные для технологии вещи. Это связано с тем, что представления о смарт-контрактах завышены. Люди рисуют в воображении автономный искусственный интеллект, который на основе данных смарт-контракта совершает огромное количество операций. На самом деле смарт-контракты используются более приземленными способами [3; 11].

В настоящее время тенденция такова, что смарт-контракты набирают популярность, удобство их применения растет, ряд организаций работает над совершенствованием технологий, использующих смарт-контракты [1, с. 14]. Смарт-контракты имеют ряд преимуществ. Такой контракт позволяет быстро и без посредников заключать различные сделки. Механизм смарт-контракта направлен на минимизацию участия третьих лиц и посредников (нотариусов, юристов). В материальном плане такие контракты более выгодны. Создание смарт-контрактов повлекло за собой некоторое упрощение деятельности отдельных субъектов. «Смарт-контракты позволяют экономить человеческие и материальные ресурсы, обеспечивают определенную независимость» [2, с. 5].

Несмотря на свои преимущества, смарт-контракты имеют недостатки, которые длительное время и являлись препятствием для какого-либо регулирования их на законодатель-

ном уровне и большего их внедрения не только в сферу гражданско-правовых отношений, но и в другие сферы жизни российского государства. В частности, для составления таких контрактов необходимо привлекать специалистов, владеющих языком программирования, так как такой договор оформляется не на юридическом языке. Сама теория смарт-контрактов включает в себя научно-практические положения, связанные как с юриспруденцией, так и с техническими науками.

Отсутствие гибкости — еще один из недостатков смарт-контрактов. Условия смарт-контракта практически невозможно изменить в одностороннем порядке. Для этого необходимо при определении условий контракта изначально предусмотреть возможность его изменения.

Человеческий фактор также является проблемой смарт-контрактов. Не стоит забывать, что, в первую очередь, смарт-контракт — это компьютерная программа, функционирующая на децентрализованной системе и склонная к багам<sup>1</sup>. Он имеет в своей основе программный код, неправильное написание которого приводит к ошибкам и, как следствие, к некорректному исполнению обязательства в ущерб одной из сторон.

Даже с принятием поправок в ГК РФ существуют проблемы применения к смарт-контрактам норм гражданского законодательства. Так, дискуссионным является вопрос о том, могут ли общепринятые в гражданском праве конструкции, в частности, принципы гражданского права, использоваться для защиты прав и законных интересов субъектов таких отношений [2].

Не менее дискуссионным является вопрос о принципиальной возможности применения к таким контрактам общих положений о договоре и сделках. По своей структуре и содержанию умный контракт направлен на возникновение, изменение и прекращение правоотношений. У сторон такого контракта возникают определенные обязательства, именно они и формируют сделку. Однако если правовой статус смарт-контрактов определяется Федеральным законом № 34-ФЗ не в качестве самостоятельной сделки, а как условие об автоматическом исполнении любого гражданско-правового договора, то насколько верно говорить, что смарт-контракт — это сделка?

---

<sup>1</sup> Жаргонное слово, обычно означающее ошибки в программе.

В п. 1 ст. 160 ГК РФ в редакции Федерального закона № 34-ФЗ предусмотрено, что «письменная форма сделки считается соблюденной также в случае совершения лицом сделки с помощью электронных или иных технических средств, позволяющих воспроизвести на материальном носителе в неизменном виде содержание сделки, при этом требование о наличии подписи считается выполненным, если использован любой способ, позволяющий достоверно определить лицо, выразившее волю». Однако, что следует понимать под волеизъявлением сторон при заключении смарт-контрактов?

Спорными являются и вопросы о признании недействительными положений умных контрактов. Поскольку они исполняются автоматически, объектом такого договора может выступать вещь, ограниченная в обороте; возможно заключение смарт-контракта, прямо запрещенного законом, а также с неуправомоченным лицом, в том числе с малолетним или лицом, признанным недееспособным. В зарубежной литературе подчеркивается, что при работе со смарт-контрактами сложность вызывает возможность применения норм о признании сделок недействительными [14]. Если их оспаривать на тех же основаниях, что и договоры в электронной форме, то мы неминуемо столкнемся с отсутствием реальных рычагов понуждения к исполнению контракта и механизмов реституции по смарт-контрактам [9]. В связи с этим некоторые авторы говорят о так называемой «токенизации права», когда наличие права определяется технологией [4]. Если же будет обеспечиваться обратимость смарт-контрактов, то они утратят свою главную ценность — автоматическое исполнение условий сделки.

Таким образом, как и в случае с любыми инновационными продуктами на начальном этапе развития, применение смарт-контрактов имеет недостатки, а при их заключении и исполнении существуют проблемы, многие из которых могут быть устранены в процессе совершенствования как сопутствующих технологий, так и правового регулирования.

Однако существование смарт-контрактов не должно ограничиваться применением технологии блокчейн. Распределенные реестры, в том числе технология блокчейн, не должны стать конститутивным признаком определения смарт-контракта;

оно должно быть технологически нейтральным. Блокчейн или другие технологии могут применяться при заключении и исполнении смарт-контрактов по усмотрению сторон.

### Литература

1. Аналитический обзор по теме «смарт-контракты» Центрального банка Российской Федерации. М., 2018. 20 с.
2. Волос А. А. Смарт-контракты и принципы гражданского права // Рос. юст. 2018. № 12. С. 5–7.
3. Зайцев А. М. Смарт-контракты: понятие и перспективы использования // Арбитражн. практика для юристов. 2018. № 4 (32). С. 28–34.
4. Савельев А. И. Некоторые риски токенизации и блокчейнизации гражданско-правовых отношений // Закон. 2018. № 2. С. 36–51.
5. Савельев А. И. Некоторые правовые аспекты использования смарт-контрактов и блокчейн-технологий по российскому праву // Закон. 2017. № 5. С. 94–117.
6. Савельев А. И. Договорное право 2.0: «Умные» контракты как начало конца классического договорного права // Вестн. гражд. права. 2016. № 3. С. 32–60.
7. О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации: федер. закон от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2019. № 12. Ст. 1224.
8. Федоров Д. В. Токены, криптовалюта и смарт-контракты в отечественных законопроектах с позиции иностранного опыта // Вестн. гражд. права. 2018. № 2. С. 30–74.
9. Янковский Р. М. Проблематика правового регулирования децентрализованных систем на примере блокчейна и смарт-контрактов // Государственная служба. 2018. № 2. С. 64–68.
10. Clack C.D., Bakshi V.A., Braine L. Smart Contract Templates: foundations, design landscape and research directions (2017) [электронный ресурс]. URL: <http://arxiv.org/pdf/1608.00771v2.pdf2842258> (дата обращения: 11.04.2019).
11. Greenspan G. Why Many Smart Contract Use Cases Are Simply Impossible (2016) [электронный ресурс]. URL: <https://www.coindesk.com/three-smart-contract-misconceptions> (дата обращения: 14.04.2019).
12. Raskin M. The Law and Legality of Smart Contracts (September 22, 2016). 1 Georgetown Law Technology Review 304 (2017) [электронный ресурс]. URL: <https://ssrn.com/abstract=2959166> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2842258> (дата обращения: 11.04.2019).
13. Stark J. Making Sense of Blockchain Smart Contracts (2016) [электронный ресурс]. URL: <http://www.coindesk.com/making-sense-smart-contracts> (дата обращения: 11.04.2019).
14. Szczerbowski J.J. Place of Smart Contracts in Civil Law. A Few Comments on Form and Interpretation (2017) P. 335 [электронный ресурс]. URL: [https://www.researchgate.net/publication/322231850\\_Place\\_of\\_Smart\\_Contracts\\_in\\_Civil\\_Law\\_A\\_Few\\_Comments\\_on\\_Form\\_and\\_Interpretation](https://www.researchgate.net/publication/322231850_Place_of_Smart_Contracts_in_Civil_Law_A_Few_Comments_on_Form_and_Interpretation) (дата обращения: 11.04.2019).



15. Debevoise & Plimpton. Информация для клиентов. В России представлены первые законопроекты о криптовалютах, ICO и крауд-фандинге (2018) [электронный ресурс]. URL: [https://www.debevoise.com/~media/files/insights/publications/2018/02/20180226%20ru\\_cryptocurrency\\_and\\_crowdfunding\\_bills\\_in\\_russia.pdf](https://www.debevoise.com/~media/files/insights/publications/2018/02/20180226%20ru_cryptocurrency_and_crowdfunding_bills_in_russia.pdf) (дата обращения: 13.04.2019).
16. Губернатор Аризоны подписал исторический закон о смарт-контрактах и технологии блокчейн (2018) [электронный ресурс]. URL: <https://www.avatar-network.org/blog/item?id=13> (дата обращения: 11.04.2019).
17. О развитии цифровой экономики: декрет Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. № 8 [электронный ресурс]. URL: [http://president.gov.by/ru/official\\_documents\\_ru/view/dekret-8-ot-21-dekabrya-2017-g-17716](http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/dekret-8-ot-21-dekabrya-2017-g-17716) (дата обращения: 13.04.2019).
18. Кислый В. Юридические аспекты применения блокчейна и использования токенов (2018) [электронный ресурс]. URL: [https://docs.google.com/document/d/19U6F-BUCVNiJLVsLz0dvt1N7kZHLDCu\\_O8NEGiysVvE/edit](https://docs.google.com/document/d/19U6F-BUCVNiJLVsLz0dvt1N7kZHLDCu_O8NEGiysVvE/edit) (дата обращения: 11.04.2019).
19. Перечень поручений Президента Российской Федерации от 21 октября 2017 г. № Пр-2132 по итогам совещания по вопросу использования цифровых технологий в финансовой сфере, состоявшегося 10 октября 2017 года [электронный ресурс]. URL: <https://kremlin.ru/acts/assignments/orders/55899> (дата обращения: 11.04.2019).
20. О цифровых финансовых активах: проект Федерального закона (подготовлен ЦБ РФ) [электронный ресурс]. URL: [https://www.cbr.ru/Content/Document/File/48805/20180125\\_01.pdf](https://www.cbr.ru/Content/Document/File/48805/20180125_01.pdf) (дата обращения: 27.04.2019).
21. О цифровых финансовых активах: проект Федерального закона (подготовлен Минфином России) (ред. до внесения в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 25.01.2018) [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=123484541603233977539170103&cacheid=DCDF76DD86006281686C739CE58597FF&mode=splus&base=PRJ&n=167908&rnd=0.6206713123044345#1wngr6ene95> (дата обращения: 19.06.2019).
22. О цифровых финансовых активах: проект Федерального закона № 419059-7 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 20.03.2018) [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=123484541603233977539170103&cacheid=22D9FC020D85760999E7E3263967C40B&mode=splus&base=PRJ&n=170084&rnd=0.6206713123044345#2ixs28ftvq4> (дата обращения: 19.06.2019).
23. О цифровых финансовых активах: проект Федерального закона № 419059-7 (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 22.05.2018) [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=123484541603233977539170103&cacheid=3BF17C99F2C1B4C00D607A81E5132664&mode=splus&base=PRJ&n=172447&rnd=0.6206713123044345#5ogs4d117vc> (дата обращения: 19.06.2019).

# **МАРКЕТПЛЕЙС КАК НОВАЯ ТЕХНОЛОГИЯ ПРИНЯТИЯ ИНВЕСТИЦИОННЫХ РЕШЕНИЙ**

***Н. В. Анохин***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры финансового рынка и финансовых институтов  
кандидат экономических наук  
nv-an@bk.ru

***Н. Г. Протас***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры финансового рынка и финансовых институтов  
кандидат экономических наук  
n.protas@mail.ru

***Т. А. Попова***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры финансового рынка и финансовых институтов  
кандидат экономических наук  
popova.tamara1985@gmail.com

В статье исследуется трансформация финансового рынка в результате внедрения нового канала розничных продаж в формате маркетплейса.

Ключевые слова: маркетплейс, витрина-агрегатор, электронная платформа, конкуренция, финансовые продукты.

The article examines the transformation of the financial market as a result of the introduction of a new retail sales channel in the marketplace format.

Key words: marketplace, showcase aggregator, electronic platform, competition, financial products.

Несмотря на сокращение числа финансовых институтов, конкуренция на рынке финансовых услуг обостряется. Кредитные и финансовые организации находятся в поиске путей снижения своих затрат. Дальнейшее развитие каналов продаж возможно в форме партнерства между банками и с другими участниками рынка.

Поколения Y и Z формируют новые модели поведения, демонстрируя одновременно готовность использовать развитые информационные технологии и недостаточный уровень финансовой грамотности как умения принимать обоснованные решения по управлению финансами, понимания сопутствующих рисков.

Изменению привычного алгоритма обращения к услугам способствует распространение новых технологий, таких как блокчейн, робоэдвайзинг, открытые API. Инновационные каналы дистрибуции товаров и услуг демонстрируют, как проверка товаров, подтверждение сделок и внедрение стандартных бизнес-правил формирует доверенную среду.

Эти предпосылки привели к изменению бизнес-модели финансовых институтов и разработке концепции маркетплейса Банком России [10].

В рамках маркетплейса происходит взаимная поддержка: банки могут продавать продукты других банков и небанковские продукты, а также предлагать свои продукты на независимых площадках [3].

Согласно проекту Банка России маркетплейс состоит из нескольких элементов, объединенных регуляторной средой в эффективный канал дистанционной розничной дистрибуции финансовых продуктов [2].

Существуют различные подходы к определению перечня элементов маркетплейса [2; 4].

Среди элементов можно выделить специфические, связанные с ключевыми особенностями системы:

- электронные платформы — инструмент автоматизации взаимодействия других элементов;
- витрины (агрегаторы) — ресурсы, обеспечивающие представление параметров финансовых продуктов, для удобного выбора;
- боты — автоматизированные консультанты, помогающие выбрать наиболее подходящий финансовый продукт и совершить сделку;

— регистратор финансовых транзакций — задуман как уникальный элемент для хранения юридически значимой информации и таким образом создания доверенной среды.

Для успешного функционирования маркетплейса необходимо также присоединение уже существующих элементов:

- потребители финансовых услуг;
- финансовые институты;
- платежные системы;
- депозитарии;
- системы идентификации;
- и др.

Продуктовый ассортимент маркетплейсов должен развиваться последовательно. В первую очередь, это базовые финансовые продукты, которые входят в определение финансовой доступности. К ним Банк России относит:

- банковские вклады;
- государственные и корпоративные облигации;
- паи паевых инвестиционных фондов;
- ОСАГО;
- ипотечные кредиты [9].

В дальнейшем в систему могут быть включены другие кредитные, страховые и инвестиционные продукты, имеющие розничный характер. Например, структурные продукты, сберегательные сертификаты, индивидуальный инвестиционный счет.

Анализ показывает, что развитие агрегаторов как канала взаимодействия с клиентами имеет большой потенциал. Основываясь на расчетах Банка России, можно спрогнозировать следующие показатели воронки продаж [10] 71 % населения является пользователями Интернета, 72 % из них имеют опыт покупок в Интернете, 55 % покупателей можно считать активными (они совершили хотя бы 1 покупку за последний месяц). Таким образом, долю рынка, которую могут занять агрегаторы из системы маркетплейса, можно определить на уровне 28 % от общего объема.

Для сравнения, можно отметить, что агрегаторы рынка такси на текущий момент уже занимают 33 % рынка, а агрегаторы доставки еды — 22 % [5; 11].

На текущий момент примерами уже работающих витрин-агрегаторов являются такие проекты как Fins (сервис для покупки инвестиционных продуктов), Финансовый маркет Юником24 (финансовые продукты от банков и МФО), Финансовая платформа «Цифровая перезагрузка ПИФ», Маркетплейс Ценные бумаги на Московской бирже [1; 6; 7; 12].

Банк России описывает новый алгоритм взаимодействия банка и клиента в рамках маркетплейса, состоящий из следующих этапов:

1. Сбор информации о продуктах.
2. Выборка продуктов по заданным критериям.
3. Финансовое консультирование.
4. Достижение цели, поставленной потребителем.
5. Определение потребностей клиента и их реализация [4].

Этот алгоритм должен быть положен финансовыми институтами в основу новых маркетинговых стратегий.

Большинство экспертов прогнозируют позитивные изменения для всех участников финансового рынка, к которым приведет распространение маркетплейсов [2; 3; 4; 8]. Рассмотрим подробнее, какой эффект оно должно оказать на потребителей и поставщиков финансовых услуг.

Для населения:

- снятие географических ограничений на доступ к финансовым услугам;
- улучшение сервисов;
- доступ к услугам в формате 24/7;
- более удобный выбор и принятие правильных решений, соответствующих целям и ограничениям.

Для банков и финансовых компаний предложение услуг сторонних организаций имеет следующие преимущества:

- привлечение новой клиентской базы;
- показательным примером является создание банками туристических порталов, которые привлекают тысячи новых клиентов;

- привлечение лояльности клиентов;
- банки ставят своей целью взаимодействовать с клиентом как можно чаще, предлагая единый интерфейс для удовлетворения его разнообразных потребностей;
- получение комиссионного дохода от партнерских продаж;
- повышение среднего чека с продаж, в случае если клиент готов приобретать партнерские товары и услуги в кредит.

Размещая свои продукты на сторонних площадках, финансовые институты также повышают свою эффективность за счет снижения стоимости привлечения и обслуживания клиентов и аутсорсинга сервисов.

Таким образом, дальнейшее развитие системы маркетплейса путем изменения регуляторной среды и роста популярности дистанционных каналов продаж приведет к выравниванию издержек федеральных и региональных банков, а значит, перераспределению долей на рынке. Кроме того, будут изменяться взаимодействие финансовых институтов и их клиентов и факторы, влияющие на принятие инвестиционных решений.

### **Литература**

1. Маркетплейс Ценные бумаги на Московской бирже [электронный ресурс]. URL: <https://place.moex.com/> (дата обращения: 16.05.2019).
2. Маркетплейс // Центральный банк Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: [http://www.cbr.ru/finmarket/market\\_place/](http://www.cbr.ru/finmarket/market_place/) (дата обращения: 04.05.2019).
3. Почему банки создают маркетплейсы // Ассоциация российских банков. 2016. 15 июня [электронный ресурс]. URL: [https://arb.ru/b2b/trends/pochemu\\_banki\\_sozdayut\\_marketpleysy-10020095](https://arb.ru/b2b/trends/pochemu_banki_sozdayut_marketpleysy-10020095) (дата обращения: 23.04.2019).
4. Проект «Маркетплейс» // Национальная ассоциация участников фондового рынка [электронный ресурс]. URL: <http://www.naufor.ru/tree.asp?n=14589> (дата обращения: 17.04.2019).
5. Рынку такси нужна цифровизация // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. 2018. 6 февраля [электронный ресурс]. URL: <http://ac.gov.ru/events/015801.html> (дата обращения: 23.03.2019).
6. Финансовый маркет Юником24 [электронный ресурс]. URL: <https://unicom24.ru/> (дата обращения: 16.05.2019)

7. Финансовая платформа «Цифровая перезагрузка ПИФ» [электронный ресурс]. URL: <https://platform.finance/> (дата обращения: 16.05.2019)
8. Халанский Р. «Маркетплейс»: как это работает // banki.ru. 2018. 19 июня [электронный ресурс]. URL: <https://www.banki.ru/news/columnists/?id=10519643> (дата обращения: 22.03.2019).
9. Чайковская Е., Мехтиев Э. Новые нормы регулирования для развития е-финансов // Банковское обозрения. 2018. 5 сентября [электронный ресурс]. URL: <https://bosfera.ru/bo/novye-normy-regulirovaniya-dlya-razvitiya-e-finansov> (дата обращения: 14.05.2019).
10. Швецов С. А. Экосистема. Трансформация бизнес-модели финансового рынка // Национальная ассоциация участников фондового рынка [электронный ресурс]. URL: <http://www.naufor.ru/getfile.asp?id=11485> (дата обращения: 12.05.2019).
11. «Яндекс» поработал на заказ // Коммерсантъ. № 4. 2019. 14 января [электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3853580> (дата обращения: 16.05.2019).
12. Fins [электронный ресурс]. URL: <https://fins.money/> (дата обращения: 16.05.2019).

# **ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНКИ КРЕДИТОСПОСОБНОСТИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ**

***И. А. Газизулина***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры финансового рынка и финансовых институтов  
кандидат экономических наук, доцент

***М. Н. Сатункин***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
магистрант гр. мФР81  
i-gaziza@yandex.ru

В работе рассматриваются способы оценки коммерческим банком кредитоспособности заемщика, проблемы и основные направления их совершенствования в условиях цифровизации экономики.

Ключевые слова: кредитоспособность, критерии оценки кредитоспособности, методика оценки кредитоспособности, цифровая экономика, цифровой профиль.

The paper considers the methods of assessing the creditworthiness of the borrower by a commercial Bank, the problems and the main directions of their improvement in the conditions of digitalization of the economy.

Key words: creditworthiness, the criteria of credit rating, methodology of credit rating, digital economy, digital profile.

Цифровые технологии положили начало развитию процесса цифровизации экономики в России. В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг. содержится следующее определение: «Цифровая экономика — хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг» [1].

Развитие цифровых технологий на финансовом рынке включает:



— создание и развитие финансовой инфраструктуры, составной частью которой выступают: платформа для удаленной идентификации, платформа быстрых платежей, платформа-маркетплейс для финансовых услуг и продуктов, платформа для регистрации финансовых сделок, перспективная платежная система Банка России и др.;

— расширение доступа финансовых организаций к государственным информационным ресурсам; развитие электронного документооборота между Банком России, участниками финансового рынка, юридическими и физическими лицами;

— хранение юридически значимых электронных документов,

— цифровизацию документов на бумажном носителе;

— расширение использования простой и усиленной квалифицированных электронных подписей.

Развитие цифровизации в экономике и в финансовой сфере участники рынка связывают с достижением следующих положительных результатов:

1. Для национальной экономики в целом — это рост ВВП, обеспечение конкурентоспособности за счет внедрения передовых цифровых технологий, высокий уровень прозрачности и объективности при взаимодействии бизнеса и власти.

2. Для предпринимателей — это рост производительности труда и снижение издержек производства за счет сокращения времени на поиск и анализ информации о контрагентах; получения новых сервисов в области автоматизации учета, мониторинга, отчетности; снижения учетных, бухгалтерских и управленческих ошибок вследствие использования достоверных данных; возможности открытия новых онлайн-бизнесов, создание новых рабочих мест и в конечном счете повышение уровня конкурентоспособности.

3. Для частных лиц — это удобство в получении необходимых товаров и услуг, на базе широкого выбора в режиме реального времени по привлекательности, включая ценовую составляющую, а также прозрачность взаимодействия с государственными и бизнес-структурами.

Наиболее наглядно процессы цифровизации отражаются в финансовом, в частности, в банковском секторе как главенствующем сегменте экономики любой страны.

Высокий процент использования новых информационных технологий как основы существования сети цифровых экосистем в финансовой сфере обеспечивает переход банковских услуг в сферу мобильных сервисов и приложений.

Большинство финансовых процессов с помощью цифровизации будут продолжать терять свою физическую составляющую, что вызовет сокращение численности сотрудников банка и количества банковских офисов. Это явление наблюдается уже сегодня, и оно затрагивает в основном сферу банковских услуг в области проведения расчетов.

Сферу кредитования это затрагивает в большей степени в связи с предоставлением кредитов физическим лицам посредством кредитных карт, тогда как кредитование юридических лиц продолжает осуществляться в банковских офисах при личном участии заемщиков. Но в любом случае вопрос оценки кредитоспособности заемщика остается актуальным для банковского бизнеса как один из инструментов управления банковскими рисками. А внедрение управляемой экосистемы цифровых платформ позволит устранить характерные для настоящего времени проблемы обмена данными между участниками экономической деятельности, в частности, между кредитором и заемщиком, а также повысить ценностные оценки анализируемых цифровых данных заемщика, его кредитоспособности, обеспечить качественный мониторинг и контроль как за входящей, так и за исходящей достоверной информацией по заемщику на протяжении всего кредитного процесса.

Под кредитоспособностью заемщика следует понимать его способность получить кредит и в установленный по договору с кредитором срок, полностью по нему рассчитаться с учетом процентов за пользование.

Кредитоспособность заемщика показывает, насколько он способен эффективно организовать свою деятельность, выстроить правильные взаимоотношения с партнерами, кредиторами и бюджетом, выдержать конкуренцию и обеспечить потенциал своего дальнейшего развития.

Качественная организация процесса оценки кредитоспособности позволяет, снизить уровень кредитных рисков банка и создать необходимые условия для качественного обслуживания клиентов, которые формируют спрос на кредитные продукты.

Для того чтобы получить наиболее эффективную оценку, кредитные организации при помощи статистических исследований и международного опыта, разрабатывают собственные методики оценки кредитоспособности. Оценка кредитоспособности должна включать в себя оценку текущей платежеспособности и прогноз ее будущего финансового положения.

Алгоритм принятия решений о выдаче кредита с учетом оценки кредитоспособности заемщика представлен на рисунке.

1. Определение допустимого уровня кредитоспособности с разбивкой на классы
2. Выбор критериев оценки кредитоспособности
3. Разработка шкалы оценок по выбранным критериям
4. Построение матрицы соответствия значений критериев классу кредитоспособности
5. Определение общего рейтинга на основе суммирования полученных значений
6. Принятие решения о возможности выдачи кредита
7. Выработка оптимальных условий кредитования
8. Мониторинг установленного рейтинга и устранение выявленных недостатков

#### Алгоритм принятия решения о выдаче кредита

Существенных изменений цифровизация не внесет в сам алгоритм принятия решений, но позволит повысить скорость принятия решений на базе широкого доступа к необходимой информации по заемщику с учетом ее возросшего качества. В этом поможет утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 03.06.2019 № 1189-р «Концепции создания и функционирования национальной системы управления данными».

Согласно концепции, будет обеспечена доступность работы с государственными данными для широкого круга

пользователей за счет формирования единой «экосистемы», направленной на взаимовыгодное сотрудничество с органами и организациями государственного сектора и с иными заинтересованными органами и организациями, за счет внедрения механизмов по развитию сервисов в области обработки, аналитики данных, постоянного обучения пользователей данных, развития системы их хранения и использования [2].

Более подробно следует остановиться на изменениях, которые затронет «цифровизация» в области методики оценки кредитоспособности заемщика.

Методику оценки кредитоспособности заемщика сгруппируем по характеру анализируемых показателей:

- 1) финансовый анализ;
- 2) обеспечение по кредиту;
- 3) деловая репутация заемщика и его положение на рынке;
- 4) конкурентоспособность заемщика в перспективе.

Набор показателей в каждой из групп может составлять от 3 до 5 и более показателей. Каждый показатель оценивается по балльной шкале, дифференцируется по уровню значимости и включается в интегральный показатель кредитного качества заемщика.

В данной статье проведем сравнение источников и уровня доступности к информации, необходимой для расчета показателей по сформированным группам, используемых в настоящее время в сравнении с возможностями, которые предоставит цифровая экономика.

Финансовый анализ. В настоящее время анализ заемщиков — юридических лиц проводится, как правило, на основе расчета коэффициентов оборачиваемости, ликвидности, рентабельности, независимости и т. д. Источником получения информации служит отчетность заемщика с необходимыми расшифровками, запрашиваемыми банками дополнительно. Проблемой в данной группе является представление отчетности зачастую не самой актуальной, достоверность проверки которой тоже затруднена. Оценка кредитоспособности физических лиц производится на основании данных справки о доходах, что так же не всегда бывает актуальной.

Несомненно, большим вкладом в качество данной оценки внесет реализуемый Банком России Пилотный проект по созданию цифровых профилей россиян, который запущен в апреле-мае 2019 г. Данный проект позволит гражданину возможность удаленно, с компьютера или смартфона, управляя своими персональными данными, разрешить доступ к ним банку-кредитору. Что исключит недостоверность и неактуальность предоставляемой информации.

Обеспечение по кредиту. Предоставляемое заемщиком обеспечение по кредиту проверяется банками на основании представленных документов, оценивается с помощью независимых оценщиков и требует анализа рынка реализации предоставленного обеспечения, в случае обращения взыскания на залог. В данном анализе достаточно много подводных камней, связанных как с неправомерностью владельцев, обременительностью залога и качеством его стоимости. Источником информации для оценки залога по недвижимости является и Государственный кадастр недвижимости (ГКН). Сбор кадастровой информации в настоящее время и ее внесение в ГКН является актуальной научно-технической задачей, но некоторые проблемы в его формировании, такие как низкое качество информации о характеристике отдельных объектов и кадастровые ошибки, продолжают оставаться нерешенными. Предполагаемая систематизация государственными органами на базе современных цифровых технологий недвижимого имущества с предоставлением кредиторам доступа к нему в режиме онлайн, позволило бы ускорить решение этих проблем, что несомненно, положительным образом отразилось бы на качестве оценки залога недвижимости в обеспечение кредита.

Деловая репутация заемщика и его положение на рынке. Для анализа показателей в этой группе, кредитор обращается к данным бюро кредитных историй. Но на сегодня накопленная всеми кредитными бюро, действующими на российском рынке база кредитных историй не достаточна. Кроме того, как отмечается в « Стратегии развития банка услуг бюро кредитных историй», в работе бюро имеются следующие проблемы: недостаточная достоверность и своевременность информа-

ции, поступающей в кредитные бюро; неполнота информации о долговых обязательствах заемщиков и дисциплине их исполнения; дублирование информации об одних и тех же кредитах в разных БКИ; отсутствие возможности однозначной идентификации заемщиков в случаях ошибок или смены персональных данных и, как следствие, невозможность доказать наличие кредитов у таких заемщиков. С развитием же цифровых технологий в данной сфере, предполагается применение методов анализа больших данных (Big Data) для повышения предсказательной силы относительно кредитоспособности и платежной дисциплины потенциальных заемщиков. Кроме того, в дополнение к существующим поставщикам кредитных историй, предполагается провести работу по обеспечению передачи в БКИ сведений (в том числе тех, которые относятся к категории персональных данных) из источников Федеральных органов исполнительной власти, которые в рамках своей деятельности осуществляют ведение централизованных баз данных в отношении физических и юридических лиц [3].

Конкурентоспособность заемщика в перспективе. Оценка устойчивости заемщика к изменениям, происходящим на рынке, заинтересованность в использовании современных технологий в управлении, производится банками по утвержденным ими методикам с использованием финансовой и управленческой отчетности заемщика. Развитие технологий на базе цифровизации, предоставляет сегодня возможность клиентам воспользоваться услугами по проверке благонадежности их контрагентов, а также предупреждению возможных рисков для него, связанных с невыполнения обязательств, неуплатой штрафов и блокировкой счетов, всего того, что создает потенциальную угрозу бизнесу в перспективе. Данная программа, например, сегодня предлагается клиентам Сбербанка России, работающим на платформе «Сбербанк Бизнес Онлайн», возможность реализации которой дала цифровизация.

Рассматривая влияние цифровизации на процесс оценки кредитоспособности заемщика, можно сделать вывод, что, не меняя алгоритм принятия решения о выдаче кредита, качество оценки повысится в первую очередь за счет ускорения доступа кредитора к достоверной информации заемщика,

в рамках формирующихся цифровых платформ, включая государственные базы информации. Это наиболее востребованное решение для качества оценки. И Проект по созданию цифровых профилей россиян, запущенный в апреле-мае 2019 г. Банком России, и расширение базы Госуслуг и доступа к ней пользователей, и цифровые платформы для мониторинга финансовых показателей, их изменений и прогнозирования рисков, дадут возможность кредитору обеспечить качество оценки кредитоспособности заемщика, а заемщику получить более удобный доступ к банковским услугам и расширить возможности в области управления собственными рисками.

Банки получают возможность ускоренного принятия решения о выдаче кредита, опираясь на усовершенствованные с использованием новых цифровых технологий анализа и мониторинга рисков заемщиков, заложенных в программы оценки кредитоспособности. Расширятся возможности более качественной оценки залогов, при повышении качества национальной базы объектов недвижимости. Сократится число мошеннических схем, основанных на недостоверной информации заемщика.

Возникновение противоречий между свободой информацией и правом на защиту частной жизни и коммерческой тайны, вызванные расширением доступа к базе данных юридических и физических лиц, еще предстоит осмыслить и урегулировать в области права, но дальнейшее проникновение цифровизации в экономику и финансовую сферу остановить невозможно.

### **Литература**

1. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: указ президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203.
2. Об утверждении Концепции создания и функционирования национальной системы управления данными и плана мероприятий («дорожную карту») по созданию национальной системы управления данными на 2019–2021 годы: распоряжение Правительства РФ от 03.06.2019 № 1189-р.
3. Доклад о стратегии развитии рынка услуг бюро кредитных историй. Банк России, октябрь 2017 г. [электронный ресурс]. URL: [http://www.cbr.ru/content/document/file/50684/consultation\\_paper\\_171024.pdf](http://www.cbr.ru/content/document/file/50684/consultation_paper_171024.pdf) (дата обращения 20.06.2019).

# ОСОБЕННОСТИ ЦИФРОВИЗАЦИИ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ

***И. А. Газизулина***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры финансового рынка и финансовых институтов  
кандидат экономических наук, доцент

***О. Н. Крымская***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
магистрантка гр. мФР81  
i-gaziza@yandex.ru

В работе рассматривается понятийный аппарат цифровой экономики и цифровизации, основные направления развития цифровой экономики, в частности, цифровой платформы маркетплейс, доходность от использования на примере Сбербанка и проблемы правового регулирования.

Ключевые слова: маркетплейс, финансовые технологии, цифровая экономика, цифровой профиль, экосистема.

The paper deals with the conceptual apparatus of the digital economy and digitalization, the main directions of development of the digital economy, in particular the digital platform marketplace, the profitability of the use of the example of Sberbank and the problem of legal regulation.

Key words: marketplace, financial technologies, digital economy, digital profile, ecosystem.

Трансформация современного общества и активное развитие его информационной составляющей приводит к изменению ключевых сфер общественной жизни, в том числе и экономической.

Основным трендом в развитии экономики является создание «цифровой» экономики. Среди законодательных документов, характеризующих подходы к формированию нового типа экономики, следует выделить национальную программу «Цифровая экономика в РФ», а также «Стратегию развития информационного общества в РФ на 2017–2030 гг.» [1].

Введем необходимый понятийный аппарат и определим термин «Цифровая» экономика.



В стратегии содержится следующее определение: цифровая экономика — хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг.

Однако многие исследователи при характеристике изменений в области экономики используют понятие «цифровизация». Под цифровизацией понимается процесс автоматизации передачи данных и систем управления, обеспечивающих передачу и распределение потоков информации в цифровом виде.

Согласно целям, задачам, описанию ключевых элементов цифровой экономики, представленным в программных документах государства, речь идет о более фундаментальном характере преобразований, отличных от «цифровизации». Кроме того, основными направлениями экономического развития являются блокчейн, криптовалюты, big-data, распределенные базы данных, компании-платформы т. д.

Таким образом, фундаментом «новой» экономики являются новейшие научные достижения. В связи с этим более уместным было бы употребление понятия «цифровая экономика» и «экосистема цифровой экономики».

Процесс создания цифровой экономики затрагивает всю финансовую систему РФ и, в частности, банковский сектор как наиболее развитый элемент в ее структуре. При становлении цифровая экономика затрагивала только финансовые процессы и связанные с ними сервисы, однако сейчас она проникает почти во все сферы управления, начиная от оцифровки документов и до электронного правительства. Это позволяет говорить о многократном увеличении рынка предоставляемых цифровых сервисов, что приводит к формированию качественно новых подходов к управлению бизнес-процессами. Отметим, что основным способом внедрения методов цифровой экономики в банковском секторе является применение интеллектуализированных вычислений, технологий больших

данных на основе интеграции роботизации и машинного самообучения. Иными словами, речь идет о менеджменте, основанном на данных и знаниях.

Согласно документу ЦБ РФ «Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов», в настоящее время на финансовом рынке РФ (прежде всего в банковском секторе) наблюдается ряд трендов, формирующих предпосылки для стимулирования и развития финансовых технологий, среди которых можно выделить:

- 1) низкую маржинальность банковских услуг;
- 2) преобразование участниками финансового рынка своих бизнес-моделей и стремление к созданию экосистем;
- 3) увеличение проникновения финансовых услуг за счет их цифровизации;
- 4) стремление банков к партнерству со стартапами и технологическими компаниями.

В соответствии с предпосылками можно выделить наиболее перспективные финансовые технологии, к числу которых относятся Big Data и анализ данных, мобильные технологии, искусственный интеллект, роботизация, биометрия, распределенные реестры и облачные технологии.

На основании данных исследований Банк России обозначил направления и задачи в области развития финансовых технологий, основными из которых являются:

- 1) правовое регулирование;
- 2) развитие финансовых технологий на финансовом рынке, в частности, исследование, анализ и разработка предложений по применения таких технологий, как биометрия, платформа для удаленной идентификации, платформа быстрых платежей, маркетплейс-платформа для финансовых продуктов и услуг, платформа для регистрации финансовых сделок и др. [2]

Рассмотрим подробнее некоторые технологии. В настоящее время крупнейшие банки страны (Альфа-банк, ВТБ, Сбербанк) работают над созданием собственной маркетплейс-платформы.

Это связано с тем, что для сохранения конкурентоспособности и клиентской базы банку необходимо постоянно совер-

шенствовать традиционные банковские продукты (кредиты, вклады и т. д.)

Маркетплейс представляет собой высокотехнологичную платформу, которая осуществляет коммуникации продавцов и покупателей с возможностью последующего проведения сделки. Основными каналами коммуникации являются интернет и социальные сети, смартфоны, мессенджеры и мобильные приложения.

В рамках реализации Основных направлений развития финансовых технологий на период 2018–2020 гг. Банком России совместно с участниками рынка в декабре 2017 г. запущен проект «Маркетплейс». Цель проекта — организация системы дистанционной розничной дистрибуции финансовых продуктов (услуг) и регистрации финансовых сделок.

Проект «Маркетплейс» призван, с одной стороны, обеспечить равный доступ пользователей услуг к финансовому рынку, с другой — сформировать предпосылки для развития конкурентной среды и оптимизации финансовых сервисов. Среди преимуществ проекта — улучшение ситуации с финансовой доступностью, в частности за счет снятия географических ограничений. При этом пользователи получают дистанционный доступ к финансовым услугам в режиме 24/7 и широкую линейку финансовых продуктов. Продуктовый ассортимент будет включать банковские вклады, государственные и корпоративные облигации, паи паевых инвестиционных фондов (ПИФ), ОСАГО и ипотечные кредиты. В перспективе он может быть расширен за счет иных кредитных, страховых, инвестиционных и прочих финансовых продуктов.

Инфраструктура системы будет интегрирована с платформой для удаленной биометрической идентификации, функционирующей в соответствии с одним из направлений развития Ассоциации ФинТех, что позволит перевести финансовые услуги в цифровую среду и повысить уровень их доступности для потребителей [3].

Возникновение маркетплейс и необходимость его внедрения легко объясняется психологией потребительских предпочтений, в рамках которой клиентам банка необходима максимальное удобство при минимальных затратах времени и сил.

Маркетплейс предполагает наличие у банка множества компаний-партнеров, продукцией которых может воспользоваться клиент. Кроме того, сервис включает систему скидок, позволяющих клиенту сэкономить его финансовые и временные ресурсы.

В ходе исследования были выявлены следующие основные направления развития системы маркетплейс:

1. Маркетплейс банковских услуг. Первоначально банки создавали единую площадку, предоставляя клиенту доступ ко всем видам услуг.

2. Следующим этапом является маркетплейс, привязанный к банковским продуктам, в рамках которого банк осуществляет продажу небанковских услуг в дополнение к традиционным продуктам.

3. Маркетплейс, не привязанный к банковским продуктам. При этом банк дает возможность клиентам через свою торговую площадку приобрести товары и услуги, не связанные с банковской деятельностью.

В настоящее время маркетплейс внедряется многими банками. Рассмотрим внедрение данной технологии на примере Сбербанка.

Сбербанк ведет активную работу над созданием собственного маркетплейс. В настоящее время банк имеет две маркетплейс-платформы. Первая платформа основана на предоставлении банками партнерам дополнительных услуг в рамках системы СББОЛ «Сбербанк бизнес-онлайн». По словам официальных лиц банка, затраты на реализацию проекта маркетплейс в рамках СББОЛ составили 5 млрд р. На основе данных о ценах на основные услуги маркетплейс и количестве пользователей, а также заявлений представителей банка, в рамках исследования был рассчитан годовой доход от применения проекта. Алгоритм расчета представлен в табл. 1.

Таблица 1

**Расчет годового дохода Сбербанка  
в результате внедрения системы маркетплейс**

Наименование этапа расчета дохода банка	Расчет данных
Этап 1 — расчет среднего числа покупателей через систему маркетплейс	900 000 клиентов микро- и малого бизнеса; из них 99 % приобретают одну услугу через систему маркетплейс, т. е. количество покупателей = $900\,000 \times 0,99 = 891\,000$ чел.
Этап 2 — расчет средней стоимости услуг, р.	$(9\,300 + 9\,000 + 63\,996 + 12\,356,4 + 5\,233,3 + 5\,880 + 16\,550 + 3\,600 + 3\,540 + 2\,500 + 89\,000 + 11\,640)/12 = 19\,383$
Этап 3 — расчет среднего годового дохода от внедрения системы маркетплейс для ЮЛ	$891\,000 \times 19\,383 = 17\,270\,253\,000$ р. = 17,27 млрд р.

Вторая платформа SberB2B была представлена 1 июня 2018 г. На проект SberB2B банк потратил 150 млрд р. за 5 лет. Расчет дохода от внедрения системы представлен в табл. 2. Предполагаемый доход от SberB2B составил 460 млрд к 2025 г.

Таблица 2

**Расчет предполагаемого дохода от реализации SberB2B к 2025 г.**

Год	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Предполагаемый доход, млрд р.	$460/7 = 65,71$	$460/7 \times 2 = 131,43$	$460/7 \times 3 = 197,14$	$460/7 \times 4 = 262,86$	$460/7 \times 5 = 328,57$	$460/7 \times 6 = 394,29$	460

Таким образом, можно сделать вывод о том, что маркетплейс — уникальная система, позволяющая банку установить партнерские отношения со своими клиентами — ЮЛ и являться посредником между данными компаниями и их покупателями.

Уникальная научная база для внедрения, масштабность новых платформ, изменение модели обслуживания клиентов позволяют сделать вывод о том, что маркетплейс является не направлением цифровизации, а одним из элементов цифровой экономики.

Безусловно, маркетплейс — активно развивающаяся платформа. Но в настоящее время выделяют ряд факторов прежде всего правового характера, сдерживающих развитие системы.

Юридические проблемы связаны в первую очередь с отсутствием правового регулирования системы маркетплейс. Система маркетплейс является качественно новым направлением в деятельности банков. В связи с этим главный надзорно-регулирующий орган банковского сектора, ЦБ, еще не разработал комплекс нормативно-правовых актов, направленных на регулирование системы маркетплейс.

Открытыми остаются вопросы о степени допустимого участия банков в работе системы, рекомендованный уровень комиссии банка за размещение на платформе разных категорий товаров, а также вопросы, связанные с организацией функционирования системы. Кроме того, необходимо проработать стандартные формы контрактов (договоров), которые будут заключаться между банками и их партнерами.

До тех пор пока данные пробелы в нормативных правовой базе не будут урегулированы, невозможно полноценное внедрение и развитие системы маркетплейс в банковском бизнесе. Очевидным способом решения данных проблем является скорейшее внесение изменений в существующее банковское законодательство и разработка всех необходимых нормативных правовых актов.

### **Литература**

1. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: указ президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203.
2. Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов [электронный ресурс]. URL: [http://www.cbr.ru/StaticHtml/File/36231/ON\\_FinTex\\_2017.pdf](http://www.cbr.ru/StaticHtml/File/36231/ON_FinTex_2017.pdf) (дата обращения 18.06.2019).
3. Банк России. Проект маркетплейс [электронный ресурс]. URL: [http://www.cbr.ru/finmarket/market\\_place/#highlight](http://www.cbr.ru/finmarket/market_place/#highlight) (дата обращения 18.06.2019).

# **РЕАЛИЗАЦИЯ ИННОВАЦИОННОГО ПОДХОДА В ОЦЕНКЕ ЗАЛОГОВОГО ИМУЩЕСТВА КОММЕРЧЕСКИМИ БАНКАМИ**

***Э. С. Коложвари***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры финансового рынка и финансовых институтов  
кандидат экономических наук

***К. А. Глазычев***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
руководитель бэк-офиса управления дополнительного образования

В статье рассматриваются подходы к оценке залогового имущества в кредитных организациях, рассмотрена существующая инфраструктура для целей оценки залога, сформулирован запрос на изменения существующей системы, предложены возможные пути модернизации существующей системы, обозначены требования к автоматизации оценочных процедур, представлен цифровой инструмент — автоматизированная система принятия решений, обозначены эффекты от внедрения цифрового инструмента, сформулированы требования к внедрению.

Ключевые слова: залоговое имущество, оценка имущества для целей залога, внедрение инноваций, информационные технологии, автоматизированная система принятия решений.

The article discusses approaches to the valuation of collateral in credit institutions, considers the existing infrastructure for the purpose of assessing collateral, formulated a request for changes to the existing system, suggested possible ways to modernize the existing system, outlined the requirements for automation of evaluation procedures, presented a digital tool — an automated decision-making system the effects of the introduction of a digital instrument are indicated, the requirements for the introduction are formulated.

Key words: mortgage property, property valuation for mortgage purposes, innovation, information technology, automated decision-making system.

Внедрение новых технологий в кредитной организации является перспективным по ряду причин, например, таких как:

— повышение доходности и эффективности работы организации;

- увеличение спроса на решения по максимально быстрому и качественному обслуживанию клиентов;
- снижение издержек;
- расширение географического охвата бизнеса — технологические инновации позволяют организации осваивать новые регионы, не прибегая к открытию в них филиалов;
- улучшение информационного взаимодействия;
- распространение новых знаний и повышение уровня квалификации сотрудников.

Инновации в области оценки для целей залога представляют собой осуществление залоговых операций, основанных на коммуникационных и интернет-технологиях.

Необходимо учитывать, что залоговая работа сопряжена материальными издержками, обусловленными работой по ее залоговому обеспечению, сопоставима с иными затратами (структурирование сделки, анализ финансового состояния контрагентов, проработка правовых аспектов сделки).

Корректность оценки активов, рассматриваемых как залоговое обеспечение при кредитовании — важный фактор, влияющий на устойчивость функционирования кредитной организации. Банки активно защищают свои интересы, создавая альтернативную независимым оценщикам модель экспертизы стоимости обеспечения. Также, получила развитие тема создания Центральным банком Российской Федерации собственного подразделения для контроля стоимости залогов и выявления недобросовестных оценщиков.

Залоговые специалисты кредитной организации вынуждены помимо анализа ликвидности, правовых и залоговых рисков самостоятельно проводить стоимостную экспертизу залога [1].

Процесс оценки залогового имущества достаточно трудоемкий и затратный, так как специалистам по работе с залогами для этого необходимо осуществлять проверку отчетов внешних оценщиков и проводить свои собственные расчеты, предполагающие огромный объем ручного труда.

В соответствии с этим назрела структурная модернизация и инновационный подход механизма оценки для целей залога.



Понятие «модернизация» отражает совокупность взаимосвязанных процессов мобилизации ресурсов, развития процессов и повышения производительности труда в следствии с обновлением экономической, технико-технологической сфер.

Модернизация механизма оценки для целей залога — это переход от прежнего набора функций, инструментов, знаний, соответствующих прежним процессам, к новому с использованием передовых разработок.

При модернизации механизма оценки используются техническое и технологическое обновление:

- создание новых инструментов, процессов, пересмотр состава трудовых функций, выполнение инновационной деятельности;

- создание и применение новых или модернизацию существующих способов (технологий) при выполнении экспертизы и оценке залогового имущества;

- применение информационных и иных инноваций (нововведений) при выполнении экспертизы и оценке залогового имущества, обеспечивающих экономию затрат или создающих условия для такой экономии.

Для целей модернизации залогового механизма необходимо задействовать всю инфраструктуру оценки для целей залога. Под «инфраструктурой оценки для целей залога» понимается совокупность субъектов в области корпоративного кредитования и оценки для целей залога. Под «субъектами» понимаются специализированные организационные структуры и автономные системы используемые в организации, которые способствуют получению достоверной оценки залогового имущества и качественного корпоративного кредитования.

Модернизация механизма оценки предполагает значительные изменения в технологии и/или программном обеспечении, что является процессной инновацией и характеризуется внедрением нового или значительно улучшенного способа работы. Процессные инновации механизма оценки для целей залога необходимы с целью снижения себестоимости процесса залоговой экспертизы в целом, повышение ее качества.

Внедрение новой или значительно усовершенствованной информационно-коммуникационной технологии (ИКТ) нацелено на повышение эффективности или качества вспомогательной деятельности кредитной организации.

ИКТ — это технологии, которые предназначены либо для осуществления функции обработки и передачи информации с помощью электронных средств, в том числе пересылку и демонстрацию файлов, либо технологии которые используют электронную обработку для выявления, измерения и/или регистрации физических явлений, или для управления физическим процессом.

В процессе модернизации механизма оценки применяются такие усовершенствования ИКТ, как появление высокоскоростной широкополосной сети, географическое расширение сетей широкополосного доступа, разработка «супермассива данных», осуществление вычислений при помощи интернет-ресурсов.

Эффективные ИКТ способствуют осуществлению таких инноваций в залоговой экспертизе, как:

- 1) автоматизации расчетов;
- 2) электронный документооборот;
- 3) автоматический ввод данных;
- 4) использование в расчетных моделях элементов геомаркетинга;
- 5) единые базы данных;
- 6) обмен документами по закрытым каналам с партнерами и клиентами;
- 7) интеграция с сервисами Росреестра;
- 8) автоматическая загрузка аналитической информации;
- 9) использование сервисов «онлайн-оценки», вычисления при помощи интернет-ресурсов и другое.

Также в рамках процесса модернизации кредитные организации взаимодействуют с внешними партнерами по онлайн-оценке, используют элементы геомаркетинга, работают с сервисами Росреестра и т. д. Это сотрудничество помогает получать доступ к базе идей и технологий, получать дополнительные узкоспециализированные знания и доступ к конкретным профессиональным навыкам и компетенциям.

Разработка и внедрение новых технологий не всегда связаны с большими издержками. Вычисления при помощи интернет-ресурсов являются одним из примеров, где организации могут использовать ресурсы без осуществления значительных начальных инвестиций в ИКТ-инфраструктуру и программное обеспечение. Сервисы «облачных» вычислений могут обеспечить вычислительными ресурсами, что позволяет быстро и своевременно реагировать на меняющиеся потребности, а также осуществлять расширение и справляться с увеличивающимся количеством видов деятельности. Сервисы «облачных» вычислений также могут обеспечить возможности для доступа к вычислительным ресурсам с меньшими затратами, чем собственная ИКТ-инфраструктура предприятия. Это обеспечивает требуемый доступ к ресурсам информационных технологий без необходимости капиталовложений в оборудование и программное обеспечение, и тем самым значительно снижает входные барьеры. Информационные технологии также снижают операционные издержки, как межкорпоративных коммерческих операций. ИКТ снижают расходы на анализ уровня цен, включая время и усилия.

Разработка систем автоматизации различных производственных и непроизводственных процессов — одно из наиболее перспективных направлений в условиях современного рынка информационных технологий.

Корректность оценки активов, рассматриваемых как залоговое обеспечение при кредитовании — важный фактор, влияющий на устойчивость функционирования кредитной организации.

Для решения проблемы стандартизации оценки залогового имущества предлагается использование автоматической системы принятия решений, которая с точки зрения оценки стоимости залога может быть использованы для стандартизации и автоматизации процесса на основе информационной базы данных, включающей данные об уже оцененных и принятых в качестве залога объектах и данных о стоимости объектов из открытых источников, что значительно ускорило и облегчило бы процесс оценки.

В спектр задач, которые возможно решить с помощью использования автоматической системы принятия решений входят классификация, прогнозирование, оптимизация, управление, а также многие другие, которые требуют обработки разноплановой информации, получение достоверных знаний, проведение анализа и нахождение оптимальных решений.

Также с ее помощью можно выявить нелинейные закономерности в абсолютно неоднородных данных, получить достоверные результаты при огромном числе входных параметров и затем обеспечить правильные адекватные решения при относительно небольших объемах исходных данных.

Процесс использования данного инструмента выглядит следующим образом: например, при оценке недвижимости, предоставляемой в залог, специалист по работе с залогами задает программе основные характеристики, такие как общая площадь, назначение объекта, его местоположение, ценовая зона, пешеходный трафик и, к примеру, удаленность от метро. После чего, программа подбирает наиболее близкие аналоги из большого диапазона уже имеющихся данных, позволяя определять стоимость залога и выявлять все ключевые предпосылки, лежащие на основе данных расчетов. Для оценки залогового имущества в первую очередь будет способствовать избавлению специалистов от ежедневной рутинной работы и использованию их экспертных знаний для анализа [3].

Преимущества использования автоматической системы принятия решений очевидны:

- оптимизация и сокращение издержек (в том числе на персонал);
- сокращение сроков принятия решений;
- уменьшение рисков, связанных с ошибками на человеческом факторе;
- улучшение качества банковских продуктов.

А также работа данного инструмента может вызвать некоторые затруднения:

- каждый случай кредитования под залог достаточно индивидуален и без постоянного участия и корректировки эксперта на данный момент не обойтись;
- рост издержек на внедрение новых технологий, программное обеспечение, обучение сотрудников и т. д.;
- зависимость от данной системы при принятии решений.

Внедрение автоматической системы принятия решений могло бы изменить тенденции в банковском секторе касающиеся залогового кредитования. Данные технологии облегчат деятельность специалистов по работе с залогами, избавят от необходимости проводить рутинные операции, позволят сфокусироваться на более сложных задачах, что отразится в позитивную сторону и на прибыли банка и на качестве банковских услуг [4].

Исходя из анализа последних исследований, публикаций, теоретических и опытных наработок, касающихся оценки залогов, можно говорить о том, что сегодня соответствующее методологическое и методическое обеспечение находится на достаточно высоком уровне. В то же время такого рода разработки и исследования зачастую имеют разнонаправленный характер, осуществляются нецентрализованно.

Применение устаревшего методического аппарата может привести к получению искаженного результата, не совпадающего с текущими реалиями и возможными ожиданиям рынка. Отсутствие единых верифицированных баз данных, необходимого объема информации или ее недоступность может привести к использованию сведений, которые с точки зрения достоверности могут быть подвергнуты сомнению. Безусловно, стандарты оценки позволяют реализовать принципы единства законодательной, нормативной и методической базы, но лишь в определенной степени, так как не могут учесть всего разнообразия ситуаций, человеческого фактора и постоянно меняющихся условий экономической среды.

Общий пример организации работы по оценке имущества в отсутствие единого информационного центра представлен на рис. 1.

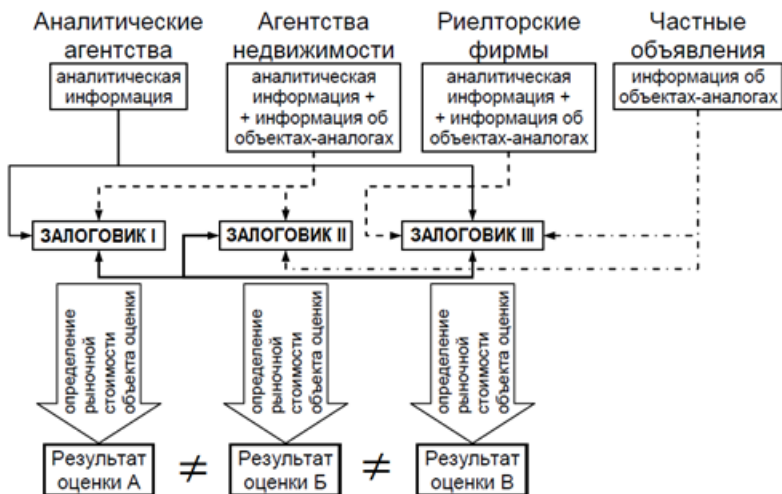


Рис. 1. Общий пример организации работы по оценке имущества в отсутствии единой информационной базы

Необходимо отметить, что специалисты по работе с залогами могут использовать для оценки одних и тех же объектов абсолютно различную информацию, получая при этом кардинально отличающиеся результаты. Иначе говоря, качество информации напрямую влияет на результаты оценки. Для устранения такого дисбаланса и предназначена автоматическая система принятия решений. Общий пример организации работы по оценке объектов недвижимого имущества при наличии единой базы данных на рис. 2.

На рис. 1 показано, что результаты оценки могут значительно отличаться (даже по идентичным объектам), поэтому они несопоставимы. А в случае применения технологии автоматической системы принятия решений получаемые результаты сопоставимы рис. 2.

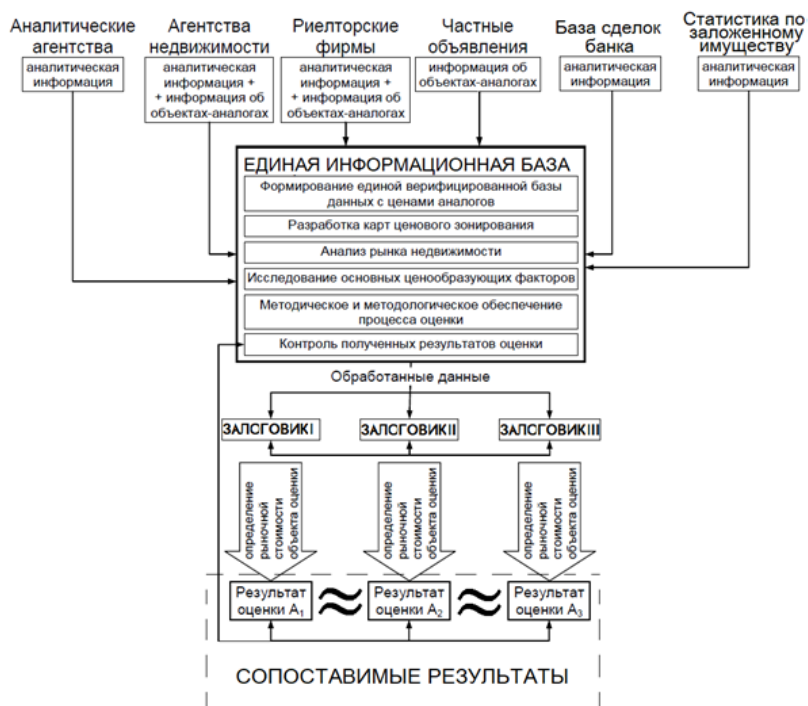


Рис. 2. Общий пример организации работы по оценке имущества при наличии единой информационной базы

Как правило каждый специалист сам выбирает методы, которым он отдаст предпочтение, и базы данных, которыми будет пользоваться. Соответственно, отсутствие единого методологического подхода к оценке залогового имущества может привести к тому, что стоимости сопоставимых объектов, полученные разными специалистами, могли отличаться не только в разы, но и на порядки.

Таким образом, учитывая сложившуюся ситуацию, возникла острая необходимость в оперативной разработке аппарата методического и информационно-аналитического сопровождения процесса оценки с целью обеспечения сопоставимости, проверяемости и защиты результатов оценки [2].

Автоматическая система принятия решений, представляет собой уникальный инновационный инструмент регу-

лирования оценочной деятельности, позволяющий в полной мере реализовать важнейший принцип любой экономической категории — единство, а также решить целый комплекс проблем. На практике применена система организации оценки с единой информационной базой, с помощью которой осуществляется оценка, централизованный сбор аналогов, проведение ценового зонирования и контроль получаемых результатов (см. рис. 2). Такая система снижает субъективизм оценки, повышает открытость и прозрачность информации, что закономерно повышает качество итоговых результатов и существенно снижает издержки количество ошибок, стандартизирует процессы залоговой экспертизы.

Особого внимания заслуживает тот факт, что эта технология имеет в своей основе:

- общие методологические и методические подходы к оценке;
- отработанный процесс непосредственного сопровождения процесса оценки на всех его стадиях (начиная с анализа документов до выдачи залогового заключения);
- контроль получаемых результатов на соответствие общей методологии и рекомендуемым диапазонам рыночных стоимостей [2].

Структурная схема сопоставимых элементов автоматизированной системы принятия решений процесса оценки представлена на рис. 3:

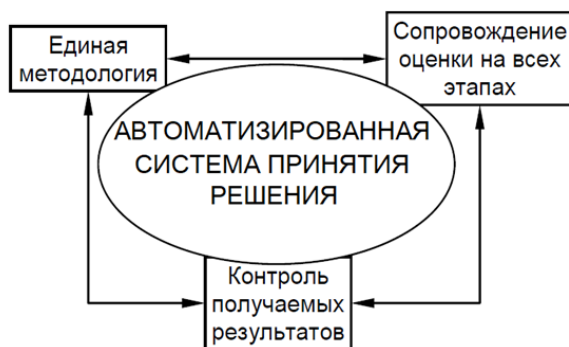


Рис. 3. Структурная схема сопоставимых элементов автоматизированной системы принятия решений процесса оценки



Применение технологии информационно аналитического обеспечения оценки позволяет получать сопоставимые результаты при соблюдении следующих условий:

- наличие актуальных карт ценового зонирования для различных видов разрешенного использования;
- наличие базы корректировок;
- использование для расчетов рыночной стоимости объектов имущества только проверенных аналогов из единой верифицированной базы данных;
- ведение постоянного мониторинга рынка, своевременное обновление и верифицированных баз данных.

Наличие единого информационного пространства значительно упрощает работу с большими объемами информации и большим количеством участников процесса оценки.

Система содержит все необходимые для работы документы и информационно-справочные материалы и регулярно обновляет аналитические данные.

Карты ценового зонирования разрабатывались на основе информации разработанной с помощью технологий геомаркетинга. Далее с использованием информации о рейтингах районов и данных об абсолютной ценности объектов недвижимого имущества были получены относительные коэффициенты ценности территорий. Карта территории с нанесенными на нее границами зон по ценовому признаку представляет собой карту ценового зонирования [2].

Пример карты ценового зонирования приведен на рис. 4. Зонирование позволяет получить наглядное представление о «проходимости» территории/здания.

В зависимости от ситуации на рынке в ходе ежеквартальной актуализации обновляются ценовые диапазоны. Исходя из изложенного можно резюмировать следующее:

1) представленная разработка (технология) может быть тиражирована на любую область оценки, где требуется получение ее сопоставимых результатов, в том числе на массовую оценку, при условии методологической доработки и разработки соответствующих специфических программных средств сопровождения (такие работы ведутся);



Рис. 4. Пример карты ценового зонирования  
(район пл. Калинина города Новосибирска)

2) алгоритм оценки имеет универсальный характер, что позволяет применять его как при индивидуальной, так и при массовой оценке.

Использование залоговыми специалистами единых методических рекомендаций позволяет объективно оценить имущество, избежать разночтений в стоимости идентичных объектов и при этом дает возможность полноценно учесть все индивидуальные особенности объекта оценки [5].

Качественное информационное обеспечение любого процесса управления хозяйственной деятельностью возможно только при использовании в полной мере всех достижений научно-технического прогресса. Использование в процессе оценки стоимости бизнеса массивов данных и разнообразного математического аппарата, неоднократное обращение к одним и тем же данным, ставят вопрос о необходимости применения информационных технологий. В первую очередь это касается применения в практике оценки новейших информационных технологий: средств вычислительной техники, программного обеспечения и телекоммуникаций.

Основные текущие затраты при проведении конкретных оценок связаны с поиском и обработкой различной информации, необходимой для реализации цели оценки. Поэтому развитие информационного обеспечения работы оценщиков является одним из важнейших факторов.

Для создания информационных систем требуются не только финансовые и интеллектуальные ресурсы, но и законодательные решения по использованию той или иной информации.

Естественно, и формирование информационной аналитической системы массовой и индивидуальной оценки объектов залога требует новаций. По мнению авторов, при дальнейшей эксплуатации и проведению работ по улучшению системы автоматизированной оценки стоимости залогового имущества необходимо учесть следующие моменты:

- организация и проведение массовой оценки объектов недвижимости требует одновременной совместной работы сотрудников залоговых служб в различных регионах всех субъектов РФ;

- структура объектов недвижимости, специфика местоположения, различия в экономической и географической ситуации, структура и полнота исходных данных о них, а также различия в менталитете населения не позволяют пользоваться едиными формулами для вычисления стоимости — необходимо учитывать специфику каждого региона;

- исследовать потенциал новых возможностей оптимизации процессов на базе ИТ-технологий за счет их гибкого масштабирования практически без ограничений;

- проработать механизм получения и верификации информации об объектах залога для целей оценки;

- необходимо повышение уровня квалификации залоговых специалистов, в т.ч. навыков работы с информационно-коммуникационными технологиями;

- нужна полноценная системы мониторинга и аналитики рынков, включающую в себя также данные Росреестра, рыночные данные, учитывать специфику каждого региона;

— необходимо проработать синхронизацию с другими подразделениями, CRM, единая база по клиенту, единый доступ к документам;

— должна быть обеспечена безопасность при обмене электронными данными, синхронизацию интернет киоска с внутренней системой банка.

### **Литература**

1. Коложвари Э. С., Глазычев К. А. Применение профессиональных стандартов при повышении квалификации банковских работников (на примере сотрудничества ЧОУ ВО САФБД И АО «Россельхозбанк»): сб. науч. трудов по мат-лам Всерос. научно-практ. конф. «Форсайт инновационной экономики: гармонизация профессиональных и образовательных стандартов» / под науч. ред. Н. В. Фадейкиной, О. В. Глушаковой. Новосибирск: Сибирская академия финансов и банковского дела, 2017. С. 396–404.
2. Корнилов Д. А. Технология информационно-аналитического обеспечения процесса индивидуальной оценки недвижимого имущества // Имущественные отношения в РФ. 2011. № 7. С. 82–95.
3. Косолобова А. И., Озерова Л. С. Залоговый механизм: проблемы и перспективы развития в условиях цифровой экономики // Трансформация банков в условиях цифровой экономики. М.: Компания КноРус, 2018. С. 177–184.
4. Мартемьянова К. Д. Искусственный интеллект — это альтернатива банковскому работнику? // Трансформация банков в условиях цифровой экономики. М.: КноРус, 2018. С. 53–58.
5. Нейман Е. И., Корнилов Д. А. Технология информационно-аналитического обеспечения процесса индивидуальной оценки недвижимого имущества // Вопросы оценки. 2011. № 1. С. 40–49.

# **ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ВНЕДРЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ В ОРГАНИЗАЦИЯХ**

***Е. В. Карасева***

ООО «Агентство трудовых споров»  
директор  
89139021848@mail.ru

***Л. Е. Никифорова***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
профессор кафедры корпоративного управления и финансов  
доктор экономических наук, профессор  
l.e.nikiforova@edu.nsuem.ru

На основе обобщения зарубежного опыта внедрения профессиональных стандартов охарактеризована их целевая функция и подходы к внедрению для российских организаций.

Ключевые слова: профессия, квалификация, профессиональный стандарт.

Based on the generalization of foreign experience in the implementation of professional standards, their objective function and implementation approaches for Russian organizations were characterized.

Key words: profession, qualification, professional standard.

При реализации стратегии управления человеческими ресурсами одним из базовых факторов является квалификация работников. Начиная с конца 1990-х гг. в мире активизируется деятельность по разработке, совершенствованию и широкому внедрению в практику профессиональных стандартов с целью развития системы квалификаций и подготовки квалифицированных кадров.

Данные стандарты внедряют практически все развитые экономические страны, страны Азии и Латинской Америки, Центральной и Восточной Европы, бывшие советские республики, что иллюстрирует табл. 1, в целях ликвидации стратегических разрывов и интеграции системы профессионального образования, существующего рынка труда и реального сектора экономики. Профессиональные стандарты определяют

требования к содержанию и качеству труда в определенной профессиональной сфере деятельности, которые в системе профессионального образования преобразовываются в требования к результатам обучения, тем самым профессиональный стандарт становится инструментом взаимодействия системы образования и рынка профессионального труда.

Таблица 1

**Лучшие практики в области разработки профессиональных стандартов**

Страна	Основная цель	Системное описание требований профессиональных стандартов (стандартов)
Великобритания	Определение и прогнозирование наличия определенных знаний, умений и компетенций, которые востребованы в определенных сферах экономики. Обеспечение баланса между требованиями рынка труда и возможностями системы профессионального образования	Программы профессионального образования и подготовки, обеспечивают сопряжение различных типов и видов обучения, начиная с базовых степеней и заканчивая послевузовскими степенями. Рамки квалификаций состоят из 6-ти уровней и объединяют имеющиеся пути образования и профессиональной подготовки
Дания	Сбалансирование спроса на рынке труда и предложения системы обучения	Содержат перечень заданий, умений, знаний, необходимых в определенной сфере деятельности, область компетенций. На основе этих данных разрабатываются образовательные стандарты, основной задачей которых является определение зоны ответственности образования в подготовке к ним
США	Определение подробной характеристики твердо измеряемых требований к результатам и качеству выполнения работниками своих трудовых функций в рамках конкретного вида профессиональной деятельности (профессии), выраженной в терминах компетенций	Существует три вида профессиональных стандартов: кодекс профессиональной этики, содержащий указания этического характера, кодекс квалификационных стандартов, содержащий указания относительно опыта и уровня образования, необходимых для работы и кодекс стандартов профессиональной деятельности, содержащий конкретные инструкции по выполнению той или иной работы
Австралия	Разработка и использование единых для всех регионов принципов, подходов и инструментов функционирования и развития профессионального образования с целью востребованности специалистов на существующем рынке труда	Профессиональные стандарты (Training Packages) — набор национально согласованных стандартов и квалификаций, позволяющих определить и оценить квалификацию работника. Training Packages описывают профессиональные навыки и знания, необходимые для эффективной работы, однако не регламентируется процесс и содержание учебной программы обучения

Таким образом, роль профессиональных стандартов приобретает большое значение как в сфере труда, обеспечивая управляемый карьерный рост и профессиональное развитие работников, так и в сфере образования, где создается основа для разработки программ профессиональной подготовки и адекватных эффективных методов оценивания и аттестации результатов профессионального обучения.

В СССР оплата труда рабочих осуществлялась на основе тарифных ставок, окладов, а также бестарифной системы в зависимости от специфики деятельности организации. Размер оплаты труда каждого работника в соответствии с тарифно-квалификационным справочником работ и профессий рабочих (ЕТКС) или квалификационным справочником должностей руководителей, специалистов и других служащих (ЕКС) зависела от личного трудового вклада и качества труда, что регламентировалось должностными инструкциями, рабочими инструкциями. Справочники определяли характеристики основных видов работ по профессиям рабочих и квалификационные характеристики служащих в зависимости от сложности работ, профессиональных знаний, умений и навыков, качества выполняемых работ. Трудовые функции незначительно изменялись и дополнялись в организациях, но основные характеристики были едины на всей территории страны.

В настоящее время Трудовым кодексом РФ заработная плата определяется как вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, что, по сути, принципиально не изменяет трактовку, принятую ранее. Но с момента вступления Трудового кодекса РФ в законную силу ЕТКС и ЕКС стали носить рекомендательный характер, кроме тех наименований должностей, по которым законодательно предусматривались льготы, гарантии или ограничения. Отмена обязательности применения работодателями ЕТКС и ЕКС объяснялась необходимостью замены их более современными характеристиками работ.

Либерализация в данной сфере обусловила большое разнообразие подходов на микроуровне к определению перечня

функциональных обязанностей работников и составлению должностных инструкций вне зависимости от уровня заработной платы. Ввиду отсутствия четкого определения квалификаций работников, работодатели ориентировались не столько на профессиональные компетенции, сколько на «гибкие» навыки работников, таких как: способность работать с большим объемом данных, приспособляемость к изменяющемуся рынку, многозадачность и др.

Кроме того, у топ-менеджмента появилась возможность создавать новые наименования должностей, не соответствующие в большинстве случаев размеру организации, ее основной деятельности. Широко применяемые иностранные названия должностей не позволяли адекватно определить их функционал, и работники кадровых служб значительную часть времени при проведении собеседования тратили на установление фактического функционала соискателя на прежних местах работы.

Снятие ограничений в формировании штатного расписания, отсутствие законодательно установленных уровней квалификации создало работодателям условия для использования труда работников вне зависимости от квалификации, сложности и объема работ. Оплата труда производилась по минимальному уровню.

Подобный подход создал дисбаланс на рынке труда, порождающий дефицит кадров в определенных сферах деятельности. Проблемы обеспечения качества трудовых ресурсов, отсутствие эффективных механизмов поддержания и повышения квалификации работников, конфликт сферы труда и сферы образования привели к социально-экономическому кризису рынка труда. Потребовалось разработать современный, носящий комплексный характер конструкт в виде сочетания требований к знаниям, профессиональным умениям и навыкам, опыту работы [3]. На законодательном уровне гл. 31 Трудового кодекса РФ дополнена ст. 195.1 [7], в которой определены понятия квалификации работника и профессионального стандарта. Характеристика квалификаций, составляющая основу профессионального стандарта, необходима для



обеспечения рационального использования людских ресурсов и, в итоге, содействия благоприятному развитию общества.

Порядок разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов, а также установления тождественности наименований должностей, профессий и специальностей, содержащихся в ЕТКС и ЕКС, наименованиям должностей, профессий и специальностей, содержащихся в профессиональных стандартах, устанавливается Правительством Российской Федерации с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» [8].

В сфере труда профессиональные стандарты призваны оказать содействие в определении и формулированию потребностей в трудовых ресурсах и их профессиональной подготовке. Для обеспечения повышения производительности и конкурентоспособности организаций на рынке профессиональные стандарты позволят сформировать и поддерживать высокий профессиональный уровень работников. Эффективный, обоснованный подбор кадров на основе профессиональных стандартов позволит снизить затраты на персонал.

В соответствии с [4; 6] профессиональные стандарты применяются:

- работодателями при формировании кадровой политики и управлении персоналом, при организации обучения и аттестации работников, разработке должностных инструкций, тарификации работ, присвоении тарифных разрядов работникам и установлении систем оплаты труда с учетом особенностей организации производства, труда и управления;
- образовательными организациями профессионального образования при разработке профессиональных образовательных программ;
- при разработке в установленном порядке федеральных государственных образовательных стандартов профессионального образования.

Если последние два направления актуальны для образовательных организаций, то для других субъектов национальной экономики важен механизм применения профессионального

стандарта при организации обучения и аттестации работников, создании должностных инструкций, создании системы нормирования труда, присвоении тарифных разрядов, установлении системы оплаты труда.

Профессиональный стандарт представляет собой многофункциональный нормативный документ, содержащий структурированную характеристику знаний, профессиональных навыков и умений, опыта, системы ценностей и личные качества, необходимые для осуществления определенного вида профессиональной деятельности.

Структура профессионального стандарта реализована по принципу «матрешки», т. е. обобщенные сведения о профессии, должности или специальности конкретизируются через описание обобщенных трудовых функций и далее — через описание трудовых функций и действий, что иллюстрирует табл. 2.

Таблица 2

**Структура профессионального стандарта**

Уровень	Содержание
Первый: целевой	— цель вида профессиональной деятельности, в которой приводится краткое описание вида профессиональной деятельности; — наименование одной или нескольких базовых групп занятий, соотносимых с обобщенными трудовыми функциями профессионального стандарта; — виды экономической деятельности
Второй: трудовые функции	Функциональная карта вида профессиональной деятельности: — наименование обобщенной трудовой функции и уровень квалификации; — наименования и коды трудовых функций, уровень (подуровень) квалификации
Третий: характеристика обобщенных трудовых функций	— наименование и код обобщенной трудовой функции, а также уровень квалификации, к которому она относится; — происхождение обобщенной трудовой функции; — возможные наименования должностей — примеры наименования должностей работников, выполняющих данную обобщенную трудовую функцию;

Уровень	Содержание
	<ul style="list-style-type: none"> <li>— требования к образованию и обучению — требования к уровню общего и (или) профессионального образования, направленности основных и (или) дополнительных программ профессионального образования и (или) основных программ профессионального обучения;</li> <li>— требования к опыту практической работы — характер и продолжительность такого опыта;</li> <li>— особые условия допуска к работе — требования к половозрастным характеристикам работников, выполняющих данную обобщенную трудовую функцию, наличие специального права в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, необходимого для выполнения работы, а также ссылки на документы, содержащие эти требования;</li> <li>— дополнительные характеристики обобщенных трудовых функций, содержащие, например, наименования должностей или профессий в соответствии с ЕКС и ЕТКС;</li> <li>— трудовые действия — перечень основных трудовых действий, обеспечивающих выполнение трудовой функции;</li> <li>— необходимые умения и необходимые знания, обеспечивающие выполнение всех трудовых действий;</li> <li>— другие характеристики, в которой указывается наличие факторов производственной среды и трудового процесса, оказывающих влияние на работоспособность и здоровье работника, а также другие значимые по решению разработчика характеристики трудовой функции, например, специфика средств труда или предметов труда, конкретизация ответственности</li> </ul>

Новеллой трудового законодательства является установление уровней квалификации работников, которые, в зависимости от полномочий и ответственности работника, определяют требования к его умениям, знаниям и уровню квалификации. Уровень квалификации характеризует сложность трудовых функций. Если ЕТКС устанавливается уровень сложности выполняемых работ, то в ЕКС квалификация устанавливается в зависимости от образования и стажа работы, что не предусматривало единой системы оценки квалификации. В соответствии с профессиональными стандартами уровень

квалификации для каждой трудовой функции определяется в соответствии с обобщенными характеристиками. При этом у топ-менеджмента появилась возможность расширения и уточнения уровней квалификации работника с учетом специфики конкретных трудовых функций в организации. В этом случае разработчик профессионального стандарта может ввести подуровни квалификации.

Профессиональные стандарты направлены на то, чтобы для всех профессий, должностей и специальностей разграничить обязанности по уровню сложности, что необходимо для установления сложности, качеству и количеству выполняемых работ оплаты труда. На практике встречаются случаи, когда работникам по одноименной должности выплачивается одинаковая заработная плата вне зависимости от сложности выполняемых работ.

Особого внимания топ-менеджмента требует наименование должностей. Должность, как единица в штатном расписании организации, должна отвечать набору требований для выполнения определенных работ, должностных обязанностей, решения задач при соответствующих квалификации и образовании работника. Распределение должностей в иерархичной системе штатного расписания позволяет регулировать трудовые процессы эффективно и результативно использовать имеющиеся человеческие ресурсы организации.

Трудовое законодательство России предоставляет работодателю право самостоятельно определять штатное расписание, наименования должностей и трудовые функции, исключение составляют наименования должностей, профессий или специальностей и квалификационные требования к ним, выполнение работ в которых связано с предоставлением компенсаций и льгот либо наличием ограничений.

Таким образом, основной целью создания профессиональных стандартов являлось решение вопросов, непосредственно связанных с созданием эффективной системы управления трудовыми ресурсами за счет объединения разных уровней квалификации, что сделает их удобным ориентиром для работодателя при подборе работников и управлении персоналом в бизнесе.

Результаты изучения опыта МБУ города Новосибирска «Комплексный центр социального обслуживания населения» Калининского района и ООО «Речфлот», а также результаты анализа публикаций, посвященных внедрению профессиональных стандартов [1; 2; 5], свидетельствуют о наличии ряда проблем:

- Обязательность (или необязательность) в каждом конкретном случае применения профессиональных стандартов.

- Определение профессиональных стандартов, относящихся к деятельности работников организации (характеристика квалификации в соответствующих профессиональных стандартах разработана без учета особенностей выполняемых работниками трудовых функций, которые непосредственно зависят от применяемой технологии).

- Значение профессиональных стандартов для принятия решений работодателем о приеме на работу и об увольнении. При приеме работника на работу его оценка квалификации должна проводиться в соответствии с профессиональным стандартом, который, однако, содержит минимальные требования к квалификации без учета системы организации производства и труда в организации. Проведение процедуры аттестации работников неизбежно приводит к разграничению работников на работающих до 01.07.2016 и принятых после этой даты, когда профессиональные стандарты должны применяться в организации. Увольнение же работников по инициативе работодателя независимо от профессиональных стандартов остается полномочиями работодателя.

- Необходимая для выполнения определенной трудовой функции квалификация работника. В отличие от ЕТСК и ЕКС, профессиональные стандарты содержат не характеристику должности, а характеристику квалификации, необходимой для выполнения определенных трудовых действий. Являясь конструктором, профессиональный стандарт не позволяет исчерпывающе описать трудовые функции и квалификации.

- Необходимость и целесообразность переименования должностей. Несмотря на то что при применении профессиональных стандартов возникает необходимость переименования должностей, на практике этот вопрос остается открытым.

Вызывает затруднение несоответствие тарифно-квалификационных справочников и профессиональных стандартов, наличие в последних целого перечня возможных наименований должностей.

— Механизм определения профильного образования по специальности. Зачастую в профессиональных стандартах не имеется конкретики при определении квалификации работника. Для определенного вида деятельности устанавливается уровень образования и наличие дополнительного профессионального образования, однако зачастую ссылка на вид образования отсутствует.

— Необходимость приведения квалификации работников в соответствии с требованиями профессиональных стандартов? Законодателем обязанность по направлению на обучение за счет работодателя установлена только для бюджетной сферы, для остальных работодателей вопрос остается открытым.

Таким образом, процедура внедрения профессиональных стандартов достаточно сложная, требующая учета большого числа юридических и специфических аспектов деятельности организации, что обуславливает востребованность методики ее реализации в системе управления.

Этапы применения профессиональных стандартов регламентированы, остановимся на наиболее сложных для реализации.

Если уровень образования подтверждается документально дипломом об образовании, то вопрос об опыте практической работы остается открытым. Подтверждение стажа по записям в трудовой книжке не есть подтверждение того, что сотрудник имеет достаточный опыт для выполнения определенных функций. В трудовой книжке указывается не конкретный стаж работы, связанной с составлением бухгалтерской отчетности, а период трудоустройства. Например, если главный бухгалтер отработал 2 мес. в организации и ушел в отпуск по беременности и родам, затем в отпуск по уходу за ребенком до 3 лет, то реальный стаж работы составит 2 мес., тогда как время трудоустройства по записям в трудовой книжке — 4 года. Этот вопрос до настоящего времени не урегулирован законодательством и

остается открытым. Для установления необходимой квалификации работника рекомендуется использовать Протокол соответствия квалификационных требований.

Именно на данном этапе отмечаются расхождения в плане внедрения профессиональных стандартов в бюджетных и коммерческих организациях.

Для бюджетных организаций основным приоритетом является не внедрение профессиональных стандартов, а выявление работников, не соответствующих занимаемой должности в связи с недостаточной квалификацией, определенной в профессиональных стандартах. В данном случае работодатель обязан за свой счет провести соответствующее обучение, что определяет необходимость разработки и утверждения:

- плана профессионального образования, профессионального обучения и (или) дополнительного профессионального образования работников;
- ученических договоров в работниками;
- плана-графика проведения аттестации по результатам обучения.

Коммерческие организации самостоятельно формируют штат, поэтому могут незамедлительно внести изменения в штатное расписание. В первую очередь это относится к изменениям наименований специальностей и должностей, приведение их в соответствие с должностным функционалом профессиональных стандартов, изменение локальных нормативных актов.

Цель и предназначение профессиональных стандартов в механизме правового регулирования не предполагают увольнения с работы лиц, не соответствующих в полной мере квалификационным требованиям, но при этом успешно выполняющих трудовые обязанности. Оценка способности работника выполнять порученную ему работу, проведенная в ходе аттестации, позволит решить вопрос о продолжении профессиональной деятельности и необходимости профессионального образования, профессионального обучения и (или) дополнительного профессионального образования.

Для этого работодатели должны на основе анализа квалификационных требований, содержащихся в профессио-

нальных стандартах, сформировать сведения о потребности в профессиональном образовании, профессиональном обучении и (или) дополнительном профессиональном образовании работников.

Работодатель, отвечающий за конечный результат своей экономической деятельности, самостоятельно определяет необходимость профессиональной подготовки, переподготовки кадров для собственных нужд, в отличие от бюджетных организаций. Для направления на обучение рекомендуется составить план-график по обучению, в который внести необходимо прежде всего тех специалистов, в отношении специальностей и должностей которых профессиональные стандарты носят обязательный характер. План-график по обучению важен еще и потому, что описывает конкретные действия работодателя по переходу на профессиональные стандарты и является основой для распределения денежных потоков на данную цель.

Проведение мероприятий по обучению работников неизбежно влечет внесение изменений в локальные нормативные акты, регулирующие проведение мероприятий по образованию и обучению, в частности к ним относятся:

- коллективный договор (установление порядка осуществления работодателем подготовки работников и дополнительного профессионального образования работников);
- дополнительные соглашения к трудовым договорам или должностные инструкции конкретных работников, являющиеся приложением к трудовому договору (в части изменения требований к квалификации, условий профессионального обучения, переподготовки кадров);
- ученические договоры;
- положение об аттестации работников.

Таким образом, процедура аттестации работников в связи с внедрением профессиональных стандартов становится обязательной для всех организаций, независимо от их организационно-правовой формы, и эту деятельность необходимо активизировать топ-менеджменту всех организаций, независимо от вида экономической деятельности.



## Литература

1. КоАП РФ Статья 5.27. Нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права [электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/7ff50b874c8cbce814266fd45eb5fff8b30449b6](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/7ff50b874c8cbce814266fd45eb5fff8b30449b6) (дата обращения: 06.12.2018).
2. Профстандарты создадут дополнительные проблемы для малого и среднего бизнеса [электронный ресурс]. URL: <http://www.rationalgrain.ru/news/profstandarty-sozhdadut-dopolnitelnuyu-problemu-dly> (дата обращения: 04.04.2019).
3. Профстандарты. Новые правила применения с 1 июля 2016 года [электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/law/doc/profstandart> (дата обращения: 27.01.2019).
4. Пункт 2 приказа Минтруда России от 18.10.2013 № 544н [электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-mintruda-rossii-ot-18102013-n-544n/> (дата обращения: 08.05.2019).
5. Российские компании все еще не готовы внедрять профстандарты [электронный ресурс]. URL: <http://hrdocs.ru/novosti/gotovnost-k-profstandartam> (дата обращения: 29.05.2019).
6. Статья 11. Федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования. Образовательные стандарты [электронный ресурс]. URL: <https://www.zakonrf.info/zakon-ob-obrazovanii-v-rf/11/> (дата обращения: 08.05.2019).
7. Статья 195.1. Понятия квалификации работника, профессионального стандарта [электронный ресурс]. URL: <http://otkrf.ru/st195.1> (дата обращения: 05.12.2018).
8. Статья 195.3. Порядок применения профессиональных стандартов [электронный ресурс]. URL: <http://otkrf.ru/st195.3> (дата обращения: 05.12.2018).

# **ОБУЧЕНИЕ БАКАЛАВРОВ НАПРАВЛЕНИЯ «ЭКОНОМИКА» ПО ПРОФИЛЮ «БАНКОВСКОЕ ДЕЛО»: УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

***Н. П. Литвинова***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры корпоративного управления и финансов  
кандидат экономических наук, доцент  
uvr09@yandex.ru

Статья посвящена особенностям изучения управленческих дисциплин бакалаврами направления «Экономика» по профилю «Банковское дело» с тем, чтобы будущие молодые специалисты банковского дела могли успешно конкурировать на рынке банковских услуг с более опытными управленцами финансовой сферы деятельности.

Ключевые слова: управление, бакалавры, общекультурные компетенции, профессиональные компетенции, менеджер организации.

The article is devoted to the peculiarities of studying management disciplines by bachelors in Economics in the Banking profile so that future young banking professionals can successfully compete in the banking services market with more experienced managers in the financial field.

Key words: management, bachelor, general cultural competence, professional competence, manager of the organization.

Основные виды деятельности, к которым готовятся бакалавры направления «Экономика» по профилю «Банковское дело», — это расчетно-экономическая, аналитическая, научно-исследовательская, организационно-управленческая и банковская [1].

Среди управленческих дисциплин, в рамках которых раскрываются общекультурные, общепрофессиональные и профессиональные компетенции, необходимые для практической деятельности банковских работников, особенно заметна базовая дисциплина «Менеджмент». Основной целью этой дисциплины является приобретение бакалаврами «Банковского дела» знаний в области управления банковской организацией, которые позволят им сформировать современное управленческое мировоззрение и выработать навыки практической управленческой деятельности в современных рыночных условиях [4].

Исходя из цели в процессе изучения дисциплины решаются задачи получения знаний по следующим разделам:

- основные этапы развития менеджмента как науки и профессии;
- функции и теоретико-методологические основы менеджмента;
- организационные структуры и процессы взаимодействия внутри организации;
- подготовка, принятие и организация выполнения управленческих решений;
- управление персоналом и его особенности в зарубежной практике;
- организационная культура предприятия и ее развитие;
- оценка эффективности качества управленческих решений [3].

Для того, чтобы правильно усвоить содержание общекультурных компетенций ОК-2 («способность анализировать основные этапы и закономерности исторического развития общества для формирования гражданской позиции»), ОК-5 («способность работать в коллективе, толерантно воспринимая социальные, этнические, конфессиональные и культурные различия») и ОК-7 («способность к самоорганизации и самообразованию») необходимо выстроить образовательный процесс таким образом, чтобы бакалавры могли в процессе обучения не только изучить теоретический аспект вышеназванных проблем, т. е. знать их содержание, но также уметь владеть этим знанием для его эффективного использования в своей практической деятельности [5].

Первоначально бакалавры Банковского дела должны усвоить лекционный материал в аспекте «знать». Это значит, что они должны изучить основные положения теории управления, типы организаций и организационно-управленческую структуру предприятий, основы и методику процесса подготовки, принятия и оценки эффективности управленческих решений. Кроме этого, им необходимо знать современную теорию тайм менеджмента, функции, принципы и методы самоуправления и самоорганизации, функции самоменеджмента и основные положения технология организации времени и повышения эффективности его использования и т. п. [2]

Это знание достигается традиционными методами обучения — лекциями, самостоятельным изучением литературных источников и интернет-сайтов. Повсеместно в современном образовательном процессе используются интерактивные методы обучения, что помогает быстрее усваиванию дисциплины. Оценивается преподавателем в процессе контроля знаний полное раскрытие вопроса, правильная формулировка понятий и категорий, самостоятельность ответа, умение делать выводы по содержанию рассматриваемого вопроса и умение студента ответить на дополнительные вопросы.

Нужно отдать должное также индивидуальным консультациям преподавателей, во время проведения которых студенты имеют возможность индивидуально побеседовать с педагогом и проконсультироваться у него по всем вопросам, касающимся изучаемого предмета и его применения в сфере своей профессиональной деятельности — в нашем случае, финансовой [8].

Затем полученные будущими финансистами знания переходят в категорию «уметь», то есть закрепляются на практике. В этом амплуа студенты должны научиться применять основные положения теории управления менеджмента в практическом аспекте своей деятельности, то есть уметь планировать, организовать, координировать, мотивировать и контролировать как свое личное пространство, так и деятельность структурных подразделений базовых организаций и их отдельных работников. В этом же аспекте надо уметь рассчитывать эффективность принимаемых управленческих решений.

На этом этапе тоже используются и традиционные методы обучения — подготовка и участие в практических или семинарских занятиях, письменные домашние работы, и современные методы обучения с применением интерактивных форм образовательных технологий [10].

Эффективны для усвоения теории вопроса презентации теоретических и экспериментальных основ исследования, проводимые студентами самостоятельно на этих семинарских занятиях. Бакалавры особенно увлеченно участвуют в работах такого рода. Поскольку компьютерные технологии постоянно совершенствуются, а молодежь, как известно, увлекает сам

этот процесс изменения и совершенствования чего-либо, то параллельно с этим активнее происходит изучение и закрепление на практике полученных ими теоретических знаний.

Довольно эффективно ипостась «знать» осваивается бакалаврами также с помощью «мозгового штурма», во время которого преподавателями создается креативная творческая обстановка, позволяющая активизировать само творческое начало участвующих в этом процессе. И в этот момент происходит активный поиск самых эффективных, порой крайне необычных решений проблемы, возникшей в конкретной управленческой ситуации в сфере финансовой деятельности.

Не менее эффективно в рамках закрепления теоретического материала работает также метод учебной дискуссии, которую педагоги чаще всего организуют на практическом занятии в форме коллоквиума, когда один из студентов докладывает свое видение управленческой проблемы, а затем педагогами организовывается бурное обсуждение этой проблемы внутри группы. При этом преподавателем оценивается в первую очередь высокая степень самостоятельности при разработке темы, оригинальность в представлении материала, демонстрация уверенного владения понятийным аппаратом дисциплины, а также отсутствие ошибок в употреблении терминов. Если правильно организовать такое занятие, то этот метод не позволяет студентам оставаться равнодушными к изучаемой им проблеме, поскольку преподаватель, являясь модератором такого процесса, следит за сохранением творческой атмосферы в группе на протяжении всего занятия [6].

И, наконец, студенты переходят к этапу, который называется «владеть». То есть знания теории управления, полученные ими на лекциях или из книг, и умения ее использования на практике в деятельности банков, полученные ими на практических занятиях, теперь должны перейти в категорию реального владения ими. А это уже означает серьезную адаптацию всех знаний и умений в практическом аспекте. В этом конечном пункте обучения навыкам управления организациями финансовой сферы бакалавры учатся ставить личные и карьерные цели и добиваться их осуществления. Очень важным на этом этапе обучения является воспитание у бакалавров

осознания полной личной ответственности за их результаты и предвидение последствий своего поведения и изменения своего личного пространства в результате собственной самоорганизации. И в завершение обучения бакалавры научаются умению применять приобретенные управленческие навыки в своей профессиональной деятельности, а именно в процессе разработки и принятия эффективных управленческих решений в финансовой сфере с полной ответственностью за результаты их реализации [7].

Именно в этом аспекте усвоения управленческой дисциплины довольно часто преподаватели на практических занятиях используются ролевые игры по какой-то особенно актуальной для бакалавров «Банковского дела» проблеме. В конце занятия все участники ролевой игры делятся своими впечатлениями и эмоциями, которые они испытали в процессе этой игры. И именно такая подача материала помогает более глубокому запоминанию изучаемого управленческого материала и готовности студентов уверенно использовать его в своей будущей практической деятельности.

Для правильного усвоения содержания общепрофессиональных и профессиональных компетенций ОПК-4 («способность находить организационно-управленческие решения в профессиональной деятельности и готовность нести за них ответственность») и ПК-11 («способность критически оценить предлагаемые варианты управленческих решений и разработать и обосновать предложения по их совершенствованию с учетом критериев социально-экономической эффективности, рисков и возможных социально-экономических последствий») кроме вышеописанных методов обучения целесообразно применять метод, называемый МК [9].

Метод конкретный ситуация — это современный и очень эффективный способ обучения студентов, занимающий сейчас основное место в методике преподавания управленческих дисциплин. Практикующие упражнения представляют собой задания определенного типа, предназначенные для закрепления пройденного материала и использования его непосредственно в управлении финансовыми организациями. Подобно конкретным ситуациям, происходящим в управленческой

деятельности руководителей финансовых структур, практикующие упражнения являются отражением реальных событий и управленческих проблем, требующих немедленного решения. Выполнение упражнений индивидуально и в группах способствует развитию у студентов многих важных качеств, требуемых в управленческой работе финансистов — решительность, креативность, творчество, оригинальность, умение выстраивать эффективные межличностные и групповые отношения, умение слушать и слышать других, умение формулировать и выражать свои мысли и идеи.

На старших курсах бакалаврам «Банковского дела» уже предлагается возможность самим являться авторами мини-кейсов, обсуждаемых на практических занятиях. Такой подход к проведению семинара оживляет процесс решения финансовой проблемы, вынесенной на всеобщее обозрение. Ведь такая постановка вопроса максимально приближает и заинтересовывает в себе всю студенческую аудиторию. Поскольку зачастую проблема, по мнению студента, приготовившего мини-кейс, хорошо знакома всем бакалаврам «Банковского дела», участвующим во внутригрупповых дебатах. И они наверняка находятся на уровне осознания серьезности этой управленческой ситуации в финансовой сфере.

При оценке мини-кейсов преподавателю важно учитывать такие аспекты, как полное раскрытие обсуждаемой проблемы, использование точных названий и определений, правильные формулировки понятий и категорий, самостоятельность ответа, умение вводить и использовать собственные классификации. Кроме этого отслеживается умение бакалавра Банковского дела анализировать ситуацию и делать собственные выводы по рассматриваемой тематике применительно к финансовой сфере деятельности.

Таким образом, можно надеяться на то, что такой алгоритм обучения бакалавров «Банковского дела» навыкам управленческой деятельности поможет формированию у будущих финансистов современного управленческого мировоззрения и позволит им выработать навыки профессиональной управленческой деятельности в финансовой сфере в современных рыночных условиях.

## Литература

1. Балашов А. П. Организационная культура: учеб. пособие. М., 2016.
2. Гениберг Т. В. Благотворительность в России в конце XX — начале XXI века: характерные черты, сложности, пути развития. Вестн. Тихоокеанск. гос. ун-та. 2016. № 3 (42). С. 181–190.
3. Гончарова Е. Ю., Чистякова В. И. Доведение целей организации до каждого сотрудника как эффективный способ мотивации // Современные направления теории и практики экономического анализа, бухгалтерского учета, финансового менеджмента: сб. мат-лов междунар. науч. конф. Новосибирск: СибУПК. 2017. С. 67–71.
4. Зиннер В. Я. Биржевой финансовый рынок России: проблемы и перспективы развития. Экономика и предпринимательство. 2018. № 7 (96). С. 157–160.
5. Литвинова Н. П. Развитие кооперативного мышления студентов // Бизнес и образование: интеграционная модель развития: мат-лы Междунар. научно-практ. конф. / отв. ред. И. Г. Воробьева. М., 2014. С. 208–214.
6. Наталья Т. В. Реформы в высшем образовании и их влияние на уровень подготовки выпускников // Условия эффективности качественной профессиональной подготовки в университете: мат-лы междунар. научно-метод. конф. Новосибирск: СГУПС. 2017. С. 67–69.
7. Немцева Ю. В. Организационно-экономические основы управления профессиональной ориентацией молодежи в рыночных условиях (на примере г. Новосибирска): автореф. дис. ... канд. экон. наук. Омск, 2004.
8. Петухова С. В. Актуализация методов управления персоналом в современных условиях // Проблемы экономической науки и практики: сб. науч. трудов / под ред. С. А. Филатова. Новосибирск, 2015. С. 161–164.
9. Соболев В. Ф., Малеванная М. В. Стратегические цепочки процедур реструктуризации и банкротства как стратегия управления // Вестн. НГУЭУ. 2013. № 2. С. 158–171.
10. Терешкина Н. Е. Система механизмов реализации государственной инновационной стратегии // Могущество Сибири будет прирастать: сб. докладов междунар. науч. форума «Образование и предпринимательство в Сибири: направления взаимодействия и развитие регионов». 2018. С. 299–303.
11. О стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 // Официальный интернет-портал правовой информации [электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.05.2019).



# **ПРОБЛЕМЫ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ФИНАНСОВЫХ СЕРВИСОВ**

***П. М. Пашков***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
кафедра прикладной информатики  
кандидат экономических наук, доцент  
ppm@cn.ru

***В. Я. Пелых***

магистрант гр. мБИ71  
Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
pelyhv@gmail.com

В данной статье приведены результаты исследования в сфере развития финансовых сервисов и их цифровой трансформации. Целью исследования является определение подходов к нормативному правовому регулированию процессов цифровой трансформации финансовых сервисов. Это обусловлено спецификой российского законодательства, его жестких регулятивных мер, что отрицательно сказывается на развивающейся сфере финансовых технологий. В качестве выводов сформулированы проблемы правового и законодательного характера. Авторами предложены меры и пути решения выявленных проблем, в том числе на основе анализа опыта Евросоюза по внедряемой директиве PSD II.

Ключевые слова: нормативному правовое регулирование, цифровая бизнес-экосистема, цифровая трансформация, финансовые технологии, цифровой финансовый сервис, цифровая экономика.

This article presents the results of research in the field of development of financial services and their digital transformation. The aim of the study is to identify approaches to the regulatory and legal regulation of the digital transformation of financial services. This is due to the specifics of the Russian legislation, its strict regulatory measures, which negatively affects the developing sphere of financial technologies. As conclusions the problems of legal and legislative character are formulated. The authors propose measures and solutions to the identified problems, including based on the analysis of the EU experience on the implemented Directive PSD II.

Key words: regulatory and legal regulation, digital business ecosystem, digital transformation, financial technologies, digital financial service, digital economy.

Сфера финансовых технологий — одна из передовых индустрий на пути цифровой трансформации. Международная сеть

компаний Deloitte, оказывающая услуги в области консалтинга и аудита, провела исследование в российских банках с целью выявить тенденции применения новых технологий, в рамках цифровой трансформации сервисов и процессов в финансовой сфере. Эксперты выявили 11 ключевых инновационных направлений в российской финансовой сфере, и сформировали несколько групп: «умная идентификация, аналитика Big Data, персональные финансовые помощники, цифровые платежные технологии (онлайн-кошелек, бесконтактная оплата и т. д.), автоматизация сервисов (роботы в отделениях), геймификация (интерактивные игры и квесты для клиентов) и P2P-кредитование» [12].

Применение инновационных технологий и направлений оказывает существенное влияние на трансформацию экономики и финансовой сферы в Российской Федерации. Удобные мобильные сервисы стали обыденным явлением, их разнообразие хорошо заметно в сфере финансовых услуг и банков. Привычной стала оплата коммунальных услуг в онлайн-банке, виртуальные переводы с карты на карту, покупки в интернете с онлайн-оплатой. Именно финансовая сфера первой стала трансформироваться в интересах клиента, начали формироваться цифровые бизнес-экосистемы.

Однако процесс изменений и трансформации финансовой отрасли сталкивается с множеством проблем технологического, организационного и культурного характера. Одной из наиболее важных групп проблем, существенно ограничивающих темпы цифровой трансформации экономики, являются проблемы нормативного правового регулирования. Во многом это объясняется тем, что вовлеченность финансовых технологий во все экономические процессы требует обязательного государственного контроля, что проявляется в наличии большого количества регуляторов и надзорных органов.

Например, эти проблемы часто встают на этапе взаимодействия финансовых компаний и коммерческих банков с клиентами. В частности, передача любой клиентской информации вне организации требует особого контроля, что ограничивает перспективное направление создания цифровых бизнес-экосистем, под которыми понимается «сеть устойчи-

вых взаимоотношений между компанией, ее поставщиками, партнерами и клиентами, формирующиеся в цифровом пространстве с целью предоставления максимальной ценности всем ее участникам» [7].

Специфика российского законодательства, проявляющаяся в применении жестких регулятивных мер с целью недопущения неоднозначных трактовок и поддержании ограничительных мер, существенно сдерживает развивающуюся сферу финансовых технологий, что ведет к недоступности каналов коммуникации клиентов и финансовых институтов. Согласно проведенным исследованиям, только около 30 % опрошенных респондентов полностью удовлетворены количеством и доступностью каналов коммуникации [13]. При этом спрос на финансовые услуги стабильно растет, что подтверждается данными компании Admitad, полученными на основе исследования финансового онлайн-рынка услуг в России [10]. Растущий спрос на финансовые услуги, вне зависимости от уровня доходов, в сочетании с неравномерным доступом к качественным и надежным финансовым сервисам вынуждает потребителей прибегать к рискованным методам, являющимися более дорогими, например, залоговые схемы кредитования, микрокредиты и кассы-взаимопомощи [4, с. 40–45].

Для обеспечения необходимого уровня развития финансовых технологий следует определить механизмы государственного регулирования процессов цифровой трансформации финансовой отрасли, что, в свою очередь, предполагает разработку научно-обоснованных подходов к построению цифровых финансовых сервисов, а также созданию иных, цифровых бизнес-моделей.

Целью исследования является определение подходов к нормативному правовому регулированию процессов цифровой трансформации финансовых сервисов. Для достижения цели необходимо решить следующие задачи:

- сформулировать определения основных понятий цифровой трансформации финансовой отрасли;
- определить основные реализуемые возможности и перспективы цифровых финансовых сервисов;

— определить необходимые меры со стороны государства для решения правовых проблем и стимулирования развития цифровых финансовых сервисов;

— изучить *правовой и законодательный опыт* зарубежных стран по цифровой трансформации экономики и финансов.

1. Основные понятия цифровой трансформации финансовой отрасли. Согласно «Стратегии формирования информационного общества», принятой в РФ в 2017 г., цифровая экономика — это вид деятельности, где основополагающим фактором производства становятся данные в цифровом виде, сопровождающиеся обработкой больших объемов информации, с применением различных аналитических подходов для существенного повышения эффективности производства, применения технологий и оборудования, формирования новых цифровых товаров и услуг [3]. Развитие цифровой экономики происходит путем цифровой трансформации предприятий и организаций различных отраслей народного хозяйства. Основой цифровой экономики является гипервзаимодействие, которое означает растущую взаимосвязанность людей, организаций и машин в результате применения новых технологий, интернета и мобильных приложений.

Цифровая экономика стремительно изменяется и существенно изменяет сложившиеся представления о том, как организованы предприятия, как реализованы бизнес-процессы, как фирмы взаимодействуют между собой, как потребители получают услуги, информацию и товары.

Термин цифровая экономика, был впервые использован в Японии, японским профессором и экономистом-исследователем Hirouki Narada, в разгар японского кризиса 1990-х гг. На западе этот термин одним из первых использовал Дон Тапскотт в 1995 г. [18]. Это была одной из ранних публикаций, посвященных Internet-бизнесу.

Томас Мезенбург сформулировал три концептуальные основы цифровой экономики. К ним относятся: «инфраструктура электронного бизнеса (оборудование, программное обеспечение, телекоммуникации, сети, человеческий капитал и т. д.); электронный бизнес (как ведется бизнес, любой процесс, который организация проводит через компьютерные

сети); электронная коммерция (передача товаров, например, когда книга продается в Интернете)» [19].

Изменения в экономике обусловлены не столько бизнес-контекстом, сколько возможностью использования новые технологии, что влечет изменение бизнес-моделей и устоявшихся принципов, тем самым экономика преобразуется и трансформируется. Эти изменения принято называть Цифровой трансформацией.

Под цифровой трансформацией (ЦТ) понимается процесс изменений, направленный на внедрение новых цифровых технологий в бизнес-процессы с целью совершенствования существующих бизнес-моделей. Данный подход направлен не на использование нового современного электронного оборудования или программных средств, а на фундаментальные преобразования бизнес-логики, подходов к управлению, организации процессов, корпоративной культуры, построение новых коммуникациях и преобразованию цепочек ценностей. Эти изменения требуют новых программных решений, которые нацелены на использование клиентского опыта, как в интересах клиента, так и с целью получения выгод. Комплексные решения, в финансовой сфере, с использованием передовых технических решений, реализуются в новых финансовых сервисах.

Цифровой финансовый сервис (ЦФС) — механизм предоставление базовых финансовых услуг с помощью инновационных технологий и цифровых каналов, направленный на удовлетворение потребностей клиентов и создание эффективных цепочек ценностей. ЦФС может быть любая финансовая услуга или продукт, доступный с использованием цифровых платформ. Он может включать в себя ряд услуг, включая электронные деньги, транзакционные счета, сбережения, кредиты и страхование. Задача для регулирующих органов состоит в том, чтобы создать соответствующую (и не слишком обременительную) правовую и регулируемую среду для ЦФС с целью улучшения финансовой доступности. Развитие ЦФС путем использования цифровых платформ ведет к стиранию границы между виртуальным и офлайн-обслуживанием, что соз-

дает предпосылки к формированию цифровых бизнес-экосистем, позволяющих генерировать новые цепочки ценностей.

На сегодняшний день, уже недостаточно иметь веб-сайт с соответствующей политикой конфиденциальности (юридическое уведомление и политика использования файлов cookie) и присутствовать в социальных сетях, чтобы сказать, что мы участвуем в цифровой бизнес-экосистеме. Необходимо создавать новые, цифровые продукты на основе новых технологий и бизнес-моделей, с учетом того, что среда, в которой участники взаимодействуют и развиваются, становится более сложной и трудоемкой.

2. Возможности и перспективы цифровых финансовых сервисов. Основной задачей цифровой трансформации финансовых сервисов является создание устойчивой доступной финансовой системы, которой доверяют люди. Данное определение было обозначено на международном экономическом форуме World Economic Forum 2016 [16].

В связи с тем, что сложившаяся в мире экономическая обстановка создает негативные факторы по росту благосостояния населения не только развитых, но и развивающихся стран, доступность инвестиций, банковского обслуживания и финансовых продуктов имеют важное значение для долгосрочного экономического роста и развития. Создание универсальных ЦФС, обеспечивающих доступ к инвестициям, вкладам и кредитам, позволяющим формировать здоровую финансовую среду, является одной из важнейших задач современности.

В России сегодня стали активно развиваться компании, которые применяют технологии для оптимизации затрат и снижения рисков, новыми и передовыми способами. Эти компании формируют новую финансовую отрасль, называемую *Финтех* (финансы плюс технологии). Финтех состоит из «современных высокотехнологичных компаний, применяющих инновационные и перспективные технологии, а также новые бизнес-модели, для создания новых финансовых сервисов, продуктов и услуг. По отношению к традиционным финансовым учреждениям (ФУ) — они могут быть как их частью, так и конкурентами или партнерами» [10].

Развитие этих новых высокотехнологичных компаний, способных динамично адаптироваться к переменчивым финансовым условиям, разрушают существующую отрасль финансовых продуктов и сервисов. Финтех способен достичь успехов в создании альтернативных финансовых возможностей, продуктов и ЦФС для каждого клиента, от крупных компаний и средних предприятий до физических лиц.

Нацелившись на непрерывный мониторинг предоставляемых услуг, создаваемые ЦФС начали оказывать ощутимое давление на привычные формы взаимодействий клиентов с банками и финансовыми компаниями. Монополисты, которые когда-то инвестировали свои средства в долю физического присутствия и свои инвестиционные портфели, стали осознавать, что эти факторы теперь фактически сдерживают их развитие и жизнеспособность в текущем цифровом контексте.

Существующие и ставшие традиционными банковские сервисы все еще играют большую роль в индустрии финансовых услуг, но предприятия Финтеха с их способностью динамично меняться и адаптироваться уже создают новые возможности, заставляя финансовый рынок меняться все быстрее.

Несмотря на внушительные темпы цифровой трансформации, полностью реализованных цифровых бизнес-экосистем на российском рынке пока еще нет. Одна из причин отсутствия резкого скачка — накопленные «зоопарки» финансовых сервисов и систем, определяемые спецификой развития и политикой каждого конкретного банка или финансовой компании [14]. Кроме того, в сфере финансов и экономики существует жесткая регламентация и система контроля. Сформированные на текущий момент финансовые сервисы целиком завязаны на ИТ инфраструктуру, отличаются плохой гибкостью и архаичными интеграциями с создаваемыми решениями. Но большинство традиционных финансовых компаний и банков стало создавать в своей структуре, отделы и департаменты цифрового бизнеса, в попытке быть в тренде, создавать новые цифровые решения и сервисы.

На основании результатов исследования TAdviser, банки из списка топ-30 подтвердили свою заинтересованность

и готовность проводить цифровую трансформацию [11]. Большая часть из них уже оцифровали банковское обслуживание (Онлайн-банк и мобильный банк). Около 95 % опрошенных финансовых компаний и банков реализуют или планируют автоматизировать программы лояльности.

Но эти процессы можно отнести только к процессу цифровизации. Следующим же этапом должна выступать цифровая трансформация финансовых сервисов, с изменением типовых моделей бизнеса, и финансовых продуктов. Так, создание и развитие партнерских продуктов с использованием единых цифровых marketplace, или концепции white label (когда создается новый единый и универсальный бренд, агрегирующий предложения максимального количества поставщиков), позволило бы предложить клиентам максимально выгодные условия. Но на данный момент все это не очень интересно российским банкам Топ-30. Основным сдерживающими факторами выступают: неочевидность монетизации, отсутствие примеров и реализованных кейсов, недостаточность мировой практики, а также пробелы в нормативном законодательстве.

Мировой опыт по цифровой трансформации финансовых сервисов еще не сформирован, но есть яркие примеры стремления и развития. Так крупнейший банк Канады Scotiabank, в 2018 г. анонсировал запуск проекта инновационной цифровой фабрики, которая создает и внедряет цифровые инновации и перспективные ЦФС. Этот опыт считается передовым и успешным. Цифровизация финансовых сервисов позволили Scotiabank значительно увеличить свой функционал, а также расширить рынок присутствия на Северную и южную Америку [18].

В Германском Deutsche Bank существует успешный пример собственного финтех-центра по развитию ЦФС — Digital Factory во Франкфурте. Этот центра насчитывает более 400 разработчиков, программистов и финансовых экспертов из 14 стран. Начиная с 2016 г. это подразделение Deutsche Bank занято реализацией ЦФС, которые выходят значительно дальше за рамки традиционных финансовых и банковских услуг. Этот подход позволяет создавать полноценную бизнес-экосистему цифровых инноваций, сотрудничая со стартапами



со всего мира. Задавшись идеей создания цифровой фабрики, в свою очередь банк предоставляет доступ к проприетарной среде разработки, реализуя прикладной интерфейс (dbAPI), те самым реализуя цифровых сервисы будущего.

Переход к ЦФС позволяет:

- сфокусироваться на потребностях клиента (цифровая услуга или сервис создаются в зависимости от требований потребителя, а не исходя из предложений финансовой компании);

- повысить мобильность и скорость финансовых операций;

- широко использовать клиентский опыт (формирование новых данных из уже имеющихся и принятие решений, исходя из проведенного анализа);

В Российской Федерации главенствует другой опыт, когда традиционно применяется проприетарный подход к разработке ЦФС. Например, российский финансовый гигант Сбербанк сформировал ИТ-компанию «Сбертех». Текущие проекты Сбёртеха сориентированы на процесс развития собственных банковских систем, за счет внутренних сил. Но при этом, реализация открытых интерфейсов (Open API) декларируется как одно из передовых направлений [5, с. 59–60]. Это можно связать с процессом создания так называемых маркетплейсов, что фактически формирует создание цифровых агрегаторов. Это позволит Сбёртеху совместно с партнерами продавать не только финансовые, но и любые другие не смежные услуги. Например, путешествия и страховки.

Эти процессы особенно актуальны в связи с тем, что финансовая экосистема развивается и появляется большое количество желающих разрабатывать собственные сервисы, связанные с финансовой средой. Подобные стремления в сфере российской финансовой действительности создают предпосылки к диалогу в процессе цифровой трансформации, чему способствует привлечение необходимых ИТ-специалистов и стартап-идей.

К наиболее перспективным подходам по реализации цифровой трансформации ЦФС относятся:

1. Создание и развитие открытой среды разработки и внедрения ЦФС. Формирование независимых, но партнерских компаний-разработчиков инновационных цифровых сервисов для ведения самостоятельной разработки и продвижения [5, с. 15–17].

2. Формирование бизнес-экосистем в рамках финансовой сферы на основе решений от независимых программистов, специалистов по цифровым технологиям, стартапов и других заинтересованных лиц [5, с. 48].

Однако любой процесс изменений требует значительных финансовых затрат, цифровая трансформация не исключение. Изменения в финансовых институтах, банках и финансовых компаниях, должны быть оправданы. Комиссионные издержки будут колоссальны, так как процесс трансформации носит глобальный характер, и к этому нужно быть готовыми.

Проведенный SWOT-анализ перспектив развития ЦФС, учитывающий возможности и преимущества, которые они способны предоставить, позволяет выявить слабые стороны и явные угрозы данного процесса (рис. 1).

**Сильные стороны:**

- Устранение посредников, прямые каналы сбыта
- Снижение затрат на маркетинг
- Увеличение объемов рынка

**Возможности:**

- Захват новых рынков
- Получение информации о предпочтениях потребителей

**Слабые стороны:**

- Комиссионные издержки
- Необходимость перестройки корпоративных процессов

**Угрозы:**

- Потеря контроля над инфраструктурой рынка
- Потеря контроля над каналами сбыта
- Появление новых конкурентов

Рис. 1. SWOT-анализ перспектив цифровых финансовых сервисов

Процесс создания цифровых бизнес-экосистем несет явные угрозы для участников, так как всегда будут присутствовать опасения потерять контроль над каналами сбыта, упустить выгоду и оттока клиентов. Поэтому процесс построения ЦФС, должен быть обоснован, а все возможные угрозы должны быть учтены и минимизированы.

Кроме того, процесс создание цифровых бизнес-экосистем, внедрение открытых протоколов и внедрение независимых, слабо подчиненных сервисов для банков и финансовых компаний создает риск появления новых конкурентов. Но вся идея цифровой трансформации как раз и нацелена на здоровую конкуренцию. Это подтверждает существующий мировой опыт, который показывает, что только честная борьба, способна обеспечить благосостояние, как компаниям, так и клиентам. Поэтому развитие конкуренции можно отнести к одной из основных задач развития цифровой экономики [4, с. 87–100; 6, с. 70–71]. В решении этой задачи огромную роль играет регулятивная функция государства. Необходимость в развитие цифровой экономики Российской Федерации, на государственном уровне было обозначено 1 декабря 2016 г. президентским указом, в котором говорилось о потребности создания новой цифровой экономики с целью изменения эффективности всех отраслей вследствие применения современных цифровых технологий.

3. Роль государства в развитии цифровых финансовых сервисов. Еще десять лет назад банковскую и финансовую отрасль в России можно было считать неповоротливой, многие попытки трансформации или изменений сталкивались со сложной бюрократической системой. Роль регуляторов и сегодня остается надзирающей и контролирующей. Но тем не менее позитивные изменения становятся все заметнее. Финансовые компании стали осознавать, что мировые тенденции к переменам неизбежны, и эти процессы нужно стимулировать. Колоссальные изменения претерпели многие банки, банковские сервисы и процессы. Появились прототипы полностью цифровых банков, бурно развиваются финансовые сервисы, место и роль традиционных банков меняется. Считается, что процесс цифровизации будет завершен в ближайшие несколько лет.

Следующим этапом развития области финансовых технологий будет процесс цифровой трансформации, который потребует кардинальных изменений, и в рамках этого процесса необходимо обозначить роль государства и необходимость в его участии.

Развитие цифровой экономики России в общем виде было определено Распоряжением от 28 июля 2017 г. № 1632-р. в котором оговориться, что «Программой цифровая экономика РФ определены цели, задачи, направления и сроки реализации основных мер государственной политики по созданию необходимых условий для развития в России цифровой экономики, в которой данные в цифровом виде являются ключевым фактором производства во всех сферах социально-экономической деятельности» [1]. В программе был определен перечень «сквозных» цифровых технологий, поддержка которых должна осуществляться: большие данные, технологии беспроводной связи, нейротехнологии и искусственный интеллект, промышленный Интернет, блокчейн, квантовые технологии, робототехника, новые производственные технологии, технологии дополненной и виртуальной реальностей. Естественно, что данный перечень не является достаточным и полным, и есть необходимость его дополнять по мере создания и внедрения новых перспективных технологий.

Год спустя в соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 204 от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — Указ) действующая программа «Цифровая экономика Российской Федерации» была доработана и трансформирована в большой национальный проект, что позволило увеличить финансирование в три с лишним раза, относительно проекта 2017 г. [2]. Основными направлениями цифровой экономики, согласно новому национальному проекту, стала информационная инфраструктура, квалифицированные кадры для цифровой экономики, обеспечение информационной безопасности, нормативное регулирование цифровой среды, цифровые технологии и цифровое государственное управление.

Таким образом, в качестве новых приоритетов развития цифровой экономики в Российской Федерации, было обозначено формирование системы правового регулирования в рамках создаваемой цифровой экономики, с применением гибких подходов в каждой отдельной сфере, а также вовлечение гражданского потенциала в рамках цифровых технологий

и создание конкурентоспособной инфраструктуры, систем обработки, передачи и хранения данных, с приоритизацией отечественных разработок. Также большую значимость приобрели вопросы, связанные с созданием высококвалифицированных кадров для нужд процесса цифровой трансформации экономики.

Эти меры и государственные программы можно считать достаточными, но процесс не должен останавливаться. Развития финансовой сферы, финансовых технологий и сервисов, требует непрерывного участия государства, так как эти изменения направлены на улучшения уровня жизни, предоставление более качественных и доступных услуг гражданам.

Правовые и нормативные проблемы в процессе трансформации финансовых сервисов и экономики пока остаются не решенными. На сегодняшний день в России требуют решения следующие проблемы:

- 1) неопределенность нормативного статуса цифровых технологий и сервисов;
- 2) неразвитость норм регулирования взаимодействия участников трансформации и их ответственности;
- 3) неопределенность политики трансформации финансовых институтов в процессе формирования Индустрии 4.0 и Финансов 4.0;
- 4) монополизации финансовых рынков.

Для формирования представления о возможном пути развития цифровой экономики целесообразно обратиться к зарубежному опыту, но при этом важно также учитывать тот факт, что зарубежная экономика развивается в иных условиях и подчиняется иным правовым законам.

4. Правовой и законодательный опыт зарубежных стран по цифровой трансформации экономики и финансов. Можно привести в качестве актуального примера, европейский правовой и законодательный опыт. Разработанная в 2007 г. и внедренная в 2009 г. Директива о платежных услугах (PSD1) была направлена на создание единого рынка для платежей в Европейском союзе, а также на создание основы для Единой зоны платежей в евро (SEPA). Ее основной целью было сделать международные платежи такими же простыми, недорогими и без-

опасными, как и внутренние платежи. Однако по мере развития цифровой экономики в Евросоюзе начали появляться новые сервисы, которые стали выходить за рамки PSD1.

В связи с этим была разработана новая Директива о платежных услугах II (PSD2), согласно которой эти новые услуги и их поставщики могут быть зарегистрированы, лицензированы и отрегулированы, что позволит усилить конкуренцию, предоставить больше выбора для клиентов, а также будет способствовать снижению цен на платежи [9]. Для этого должны быть соблюдены технические требования, требования безопасности и аутентификации, однако при этом PSD2 должна быть перенесен в национальное законодательство государствами-членами в ограниченные сроки.

Ключевые изменения, приносимые PSD2, направлены на изменения на рынке платежей. В рамках PSD2 появляются два новых типа финансовых посредников: поставщики услуг по инициированию платежей (PISP) и поставщики информационных услуг для счетов (AISP). PISP иницируют платежи с банковского счета клиента и от их имени, а AISP предоставляют клиентам услуги агрегации счетов. В соответствии с PSD2 банки обязаны предоставлять PISP и AISP доступ к учетной записи клиента с их согласия (рис. 2).

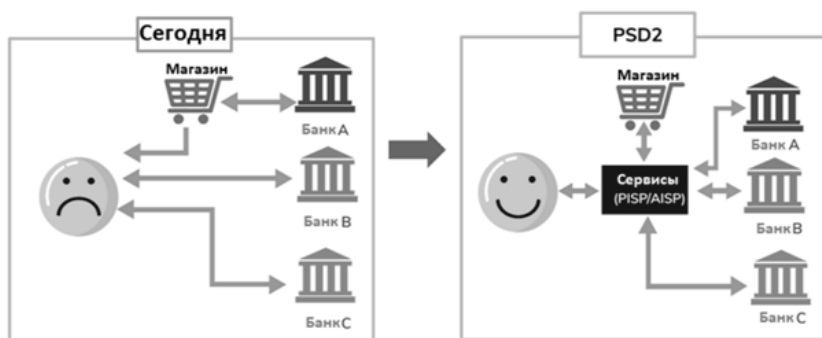


Рис. 2. Изменения на рынке платежей при введении Payment Initiation Service Provider (PISP)

PISP сможет инициировать платежи от имени клиента со счета клиента в банке (ASPPSP). Например, кто-то, делающий

покупку онлайн, может инициировать перевод кредита через PISP вместо использования дебетовой или кредитной карты. Когда клиенты выбирают эту опцию, они соглашаются передавать свои банковские учетные данные в PISP. Затем PISP инициирует платеж для клиента, а затем APSP выполнит платеж и дебетует счет клиента.

AISP предоставляет подробную информацию о транзакциях и балансах и получает доступ к информации об учетной записи. С согласия клиента AISP будут предоставлять им услуги агрегации счетов в разных банках в ЕЭЗ, предлагая просмотр нескольких счетов в одном месте. Это означает, что клиенты могут иметь доступ к всеобъемлющему, агрегированному представлению своих платежных счетов через единый портал.

Усовершенствованные AISP также могут поддерживать управление личными финансами, используя модели расходов и доходов, чтобы помочь в достижении целей человека.

Например, клиент, имеющий счета в разных банках разных стран, может использовать AISP для получения сводных отчетов по этим счетам. Эти отчеты могут содержать различные диаграммы, такие как анализ их расходов и доходов.

В Евросоюзе с появлением Директивы о платежных услугах II (PSD2) новые цифровые сервисы и услуги будут зарегистрированы, лицензированы, что усилит конкуренцию, предоставит больше выбора для клиентов и будет способствовать снижению цен на посреднические услуги и стоимость обслуживания.

Также директивой определены основные преимущества нового подхода к функционированию ЦФС, а именно:

- 1) повышение прозрачности платежей и сборов;
- 2) защита клиентов;
- 3) усиленная безопасность платежей;
- 4) повышение эффективности банковских сервисов [8].

В качестве оценки перспективы внедрения данной Директивы Евросоюза можно привести результаты опроса, подготовленного экспертами консалтинговой компании Strategy&, которые выяснили три основные позиции относительно PSD2:

1. Негативная. Директива воспринимается как неизбежная необходимость повлиять на существующие стратегии банков, что ведет к серьезным затратам со стороны банков, а также к увеличению конкуренции, и снижению прибыли.

2. Выжидательная. Сторонники этого подхода считают, что еще рано формировать выводы и предпринимать действия по изменению стратегии и ценовой политики.

3. Катализатор. Респонденты, которые отнесли себя к этой категории, оценивают PSD2 в качестве новой каталитической силы, способной задать вектор для инновационных решений в финансовой сфере [15].

Несмотря на встречающиеся возражения со стороны банковского сектора, данная Директива имеет большое значение для регулирования финансового рынка. Ее внедрение принесет очевидные преимущества для всех клиентов банков и будут способствовать экономическому развитию Евросоюза. PSD2, по задумке Еврокомиссии, должна усилить конкуренцию на финансовом рынке, а также стимулировать создание новых предложений, финансовых услуг и цифровых решений, а также увеличить долю онлайн-покупок и электронных платежей.

Данный пример свидетельствует о реализуемых возможностях государства в развитии цифровой экономики.

Заключение. В рамках проведенного исследования был сделан обзор основных понятий цифровой трансформации цифровой экономики и, в частности, финансовых сервисов. Определены основные реализуемые возможности и перспективы ЦФС, а именно, удовлетворение потребностей клиента, обеспечение мобильности и повышение скорости сервисов, ориентация на клиентский опыт и его предугадывание.

По мнению авторов, для осуществления перехода к цифровой экономике в Российской Федерации, необходим следующий комплексный набор мер по стимулированию процесса цифровой трансформации финансовых сервисов:

1. Включение в государственную программу положений о развитии Финансов 4.0 в рамках Индустрии 4.0 и этапов их реализации.



2. Разработка подхода для реализации цифровой трансформации в финансовой сфере в рамках цифровой экономики.

3. Формирование правовой и нормативной базы для поддержки непрерывного развития процесса трансформации в рамках Финансов 4.0 и Индустрии 4.0.

Пример внедрения в Евросоюзе PSD2 вместе с открытыми интерфейсами программирования приложений (API), показывает реальную возможность государства ускорить цифровую трансформацию в банковской и финансовой сфере.

Для этого необходимо обязать участников финансового рынка использовать открытые API-интерфейсов с целью предоставления сторонним разработчикам возможность создавать приложения и сервисы вокруг систем финансовых учреждений. Эти цифровые сервисы и приложения обеспечат доступ к традиционной банковской инфраструктуре. Для клиентов это дает возможность видеть и управлять своими финансами через единые сервисы, которые не созданы или обслуживаются только их банком. При этом клиенты также смогут перемещать деньги между счетами при просмотре в удобном и доступном формате.

В ходе исследования были сделан вывод о том, что процесс цифровой трансформации неизбежен, так как технологии для создания ЦФС уже существуют. Однако остаются не решенными ряд проблем, в том числе, отсутствие нормативных актов и неготовность регуляторов для осуществления перехода к Финансам 4.0. Следующий этап формирования нормативного и правового регулирования цифровой экономики будет переходным, следовательно, будет обладать значительной степенью неопределенности. На данный момент и до реализации, внедрения и апробации новых законопроектов достаточно сложно оценить результаты запланированных преобразований, а также их воздействие на экономику России. Поэтому требуется глубокая и планомерная работа по развитию существующих правовых понятий в рамках Российского законодательства, с опорой на международный опыт в сфере цифровой трансформации экономики и финансов. Важную роль в процессе трансформации финансовых сервисов должны сыграть

междисциплинарные исследованиям в информатике, экономической и юридической науке, что позволит сформировать целостный подход к нормативно-правовому обеспечению стратегии развития цифровой финансовой системы.

### Литература

1. Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р.
2. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период 2024 года: указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204.
3. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг.: указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203.
4. Вайл П., Ворнер С. Цифровая трансформация бизнеса: изменение бизнес-модели для организации нового поколения. М.: Альпина Паблишер, 2019. 257 с.
5. Прохоров А., Коник Л. Цифровая трансформация. Анализ, тренды, мировой опыт. М.: Издательские решения, 2018. 460 с.
6. Роджерс Д. Л. Цифровая трансформация: практ. пособие. М.: Издательская группа «Точка», 2017. 344 с.
7. Пашков П. М., Баулина К. В., Шевченко Л. А. Развитие экосистемы содействия трудоустройству выпускников вуза на основе цифровых технологий // Инновации в жизнь. 2018. № 3 (26). С. 234–252.
8. Евросоюз подрывает традиционную финансовую систему с помощью PSD2. 2017 [электронный ресурс]. URL: <http://www.jetinfo.ru/stati/evrosoyuz-podryvaet-traditsionnnuyu-finansovuyu-sistemu-s-promoschyu-psd2> (дата обращения: 02.05.2019).
9. Зарин А. Платежная директива Евросоюза PSD2. Комплексный анализ и меры противодействия. М., 2016 [электронный ресурс]. URL: <http://www.ecommerce-payments.com/psd2-revised-payment-services-directive.html> (дата обращения: 02.05.2019).
10. Как изменился онлайн-рынок финансовых услуг РФ за последний год? [электронный ресурс]. URL: <https://www.plusworld.ru/daily/platezhnyj-biznes/kak-izmenilsya-onlajn-rynok-finansovyh-uslug-rf-za-poslednij-god-2/> (дата обращения: 05.05.2019).
11. Конявский В., Акаткин Ю., Ясиновская Е. Цифровая трансформация российских банков / [электронный ресурс]. URL: <http://www.tadviser.ru/index.php/> (дата обращения 01.05.2019).
12. Стогней А., Седов Д. Банки для гиков: эксперты назвали лидеров финансовых инновацией. М., 2016 [электронный ресурс]. URL: <http://money.rbc.ru/news/57bb7ffe9a7947340fa28c1f> (дата обращения: 01.05.2019).
13. Финансовая доступность в России: взгляд потребителя // Аналитический центр НАФИ, 2013 [электронный ресурс]. URL: <https://nafi.ru/projects/finansy-finansovaya-dostupnost-v-rossii-vzglyad-potrebitelya/> (дата обращения: 10.05.2019).

14. Цифровая трансформация банковской отрасли [электронный ресурс]. URL: <http://lib.itsec.ru/articles2/Oborandteh/tsifrovaya-transformatsiya-bankovskoy-otrasli> (дата обращения: 01.05.2019).
15. PSD2: катализатор или угроза? [электронный ресурс]. URL: <http://web-payment.ru/article/176/psd2-katalizator-ili-ugroza> (дата обращения: 02.05.2019).
16. Breene, Keith Formative Content What is the future of global finance? [электронный ресурс]. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/what-is-the-future-of-global-finance/> (дата обращения: 10.05.2019).
17. Digital economy [электронный ресурс]. URL: [https://howlingpixel.com/i-en/Digital\\_economy#cite\\_note-3](https://howlingpixel.com/i-en/Digital_economy#cite_note-3) (дата обращения: 05.05.2019).
18. Maras, Elliot Scotiabank digital transformation emphasizes 'one-bank' customer experience [электронный ресурс]. URL: <https://www.atmmarketplace.com/articles/scotiabank-digital-transformation-emphasizes-one-bank-customer-experience/> (дата обращения: 02.05.2019).
19. Tapscott, Don The digital economy: promise and peril in the age of networked intelligence [электронный ресурс]. URL: <https://docplayer.net/865328-The-digital-economy-promise-and-peril-in-the-age-of-networked-intelligence-by-don-tapscott-reviewed-by-rupali-babu.html> (дата обращения: 02.05.2019).

# ИННОВАЦИИ В БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*А. В. Припутенко*

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
аспирант

Люди и технологии — два главных, важных спектра для любого банка. От технологий и качества персонала зависят результаты работы финансово-кредитной организации, а также получения прибыли и то, насколько она способна успешно развивать свой бизнес на конкурентном рынке. Первый и важнейший для банков тренд — это продолжение внедрения инновационных подходов. При рассмотрении инновационных подходов любая финансово-кредитная организация должна ориентироваться на клиентов — это желание услышать клиента, способность понять его потребности и предоставить максимально качественно ту услугу, которая ему нужна. Не навязывать ему ничего и не уговаривать его приобрести тот или иной продукт и услугу, а именно удовлетворить уже сформировавшуюся у него потребность. Со стороны общества увеличивается спрос на предоставление услуг в интернете, в том числе и финансовых. Банки должны быть заинтересованы в том, чтобы запустить востребованную площадку для совершения сделок по покупке финансовых продуктов в упрощенной форме. Оставаться в поле, котором мы находимся, неразумно, и надо двигаться дальше в сторону изменения подходов, инноваций. Финансовым компаниям больше всех необходимо осуществлять трансформацию своей бизнес-модели, искать новые источники роста, уходить в новые области и рынки, пытаться заработать на других продуктах и нишах.

Важными основными критериями для любого банка являются:

- готовность к внешним изменениям;
- поиск и тестирование новых идей;
- готовность меняться самим.

Конечно же, мини-докладе не получится охватить все инновационные подходы, разработки в банковской деятельности, охватим лишь те, которые на текущий момент наиболее популярны, но требуют еще глубоких проработок и доработок.

Рассмотрим часть инноваций, приносящих прибыль банку и удовлетворяющие потребности клиентов в банковской деятельности:

1. Внедрение виртуальной карты и выдача наличных без карты в устройствах самообслуживания.
2. Электронные кассиры в офисах банка.
3. Дистанционное открытие счетов, вкладов клиентам, выдача карт, подключение ДБО.
4. Нестандартный подход при обслуживании клиентов ЮЛ и ФЛ.
5. Качественное ведение внешнеэкономической деятельности.
6. Биометрия.
7. Развитие ДБО (дистанционного банковского обслуживания).

Давайте проработаем инновационные подходы более детально.

Рассмотрим новую возможность для банков — виртуальные пластиковые карты и выдачу наличных без карты в устройствах самообслуживания. Виртуальная карта — это аналог платежной карты, который существует только в электронном виде, без физического носителя. В современном мире в ближайшее будущее Банки постепенно исключат изготовление, использование, пластиковых карт для потребителей, денежные средства можно будет получить в устройствах самообслуживания (в банкоматах) без наличия карт. Тенденция рынка на текущий момент сводится к замещению пластиковых карт цифровыми аналогами (оплата при помощи мобильного телефона/часов/браслетов/колец, цифровых платежей).

Преимущества виртуальной карты и выдачи наличных в банкомате без карты (для банка, для клиентов):

- сокращение расходов на изготовление, персонализацию и доставку карт для банка;
- уменьшение риска мошенничества (вероятность того, что она будет украдена или будут украдены ее реквизиты, сводится к нулю);
- быстрое оформление, проведение операций, закрытие счета;
- выгодное содержание карты;

- удобство и оперативность выпуска;
- виртуальная карта обходится своему держателю значительно дешевле пластиковой, а во многих случаях и вообще бесплатно (банки не тратят деньги на производство и хранение карт, на работников, которые будут их выдавать людям);
- не требуется введения пин-кода при проведении расходных, приходных операций.

Следующий инновационный подход в банковской деятельности — это установка электронных кассиров, функция «одного окна» при обслуживании клиентов.

Переход на электронных кассиров позволит:

- повысить скорость и эффективность обслуживания клиентов (сокращаются очереди, клиент обслуживается одним сотрудником от начала и до конца);
- устранить необходимость в ручном пересчете и проверке купюр на подлинность;
- сократить площадь помещений и расходов на их укрепление

Еще один новый инновационный подход в банковской сфере — это дистанционное открытие банковских счетов, вкладов, выдача карт, подключение ДБО. Клиенту уже не надо приходить в банк, тратить свое личное время, стоять в пробках и очереди, достаточно заполнить мини-анкету на сайте банка для открытия расчетного счета, указав лишь наименование и ИНН, банк почти мгновенно открывает счет, посылает агента, либо сотрудника банка в офис к клиенту в удобное для него время для подписания договора и при необходимости дополнительной документации.

На рынке банковских услуг большая конкуренция и банки должны уходить от стандартного подхода в обслуживании ЮЛ, ФЛ, постепенно используя не стандартные подходы, то есть предоставлять клиенту услуги комплексно, расширяя свою деятельность. Инновационные подходы заключаются в предоставлении клиентам дополнительных услуг, например:

- Создание экосистемы, которая даст возможность создать технологию и предоставлять услуги не только в банковском секторе, но и в совершенно иных отраслях: связанных с недвижимостью, здравоохранением, телекоммуникацией, электронной коммерцией, с образованием, здравоохране-

нием, госуслугами, отдыхом и путешествиями, потребительским сектором. Банковская экосистема — это взаимосвязанная сеть компаний, работающих на единой технологической платформе и пользующихся услугами и возможностями всех входящих в состав организаций для доступа клиентов к различным сервисам, формирования для них предложений и решений. Клиент должен видеть, что банк в нем заинтересован, на сайте банка и в мобильном приложении должен быть полный спектр услуг для клиента (например, дешевые билеты, отели, туры, аренда автомобилей, путешествие, страхование, инвестиции (покупка акций, облигаций через банк-онлайн — бухгалтерия для клиента — разработать сервис, например, мобильное приложение «Мой брокер» для инвестиций на биржевых площадках. Сервис позволит пользователям торговать не только российскими, но и американскими акциями, а также облигациями. Данный подход позволит банкам повысить свою прибыль, получать хороший комиссионный доход, расширить клиентскую базу.

— Создание Клуба предпринимателей — это площадка для общения владельцев бизнеса и руководителей для поиска идей и ресурсов и решения совместных бизнес-задач. Это команда региона, скрепленная общей идеей развития бизнеса и открытия новой «формулы успеха».

— Создание на сайте банка отдельного представления в помощь физическим и юридическим лицам (например, представление «личный помощник» — в нем отражать информацию, куда выгодно деньги вложить на текущий момент, курсы валют, новые возможности в банковской системе и т. д.).

На рынке большим спросом у клиентов пользуется услуга банка ВЭД, но не все банки достаточно качественно и профессионально предоставляют данную услугу, требуются различные инновационные подходы, например:

— Проведение онлайн-семинаров по ВЭД. Клиенты хотят получать знания в данном направлении и не знают где черпать информацию, если бы банки проводили семинары, клиентам было бы это очень интересно. Например, индивидуальный или групповой семинар.

— Конверсия: льготный курс и отсутствие комиссий. С помощью сервиса ДБО клиент может воспользоваться услу-

гой «Льготный курс». Например, клиентам из малого и среднего бизнеса при выборе суммы система автоматически рассчитывает, каким будет спред. Для крупнейших клиентов обеспечить доступ к валютной ликвидности напрямую — к биржевому участию в торгах в реальном времени.

— Комплексные решения для международной торговли. Обеспечение расчетов в международных сделках может быть в виде аккредитивов, инкассо и гарантий.

В целом можно отметить, что при правильном подходе ВЭД может являться основным продуктом, приносящим наибольшую прибыль для банков.

По инновационному подходу в части биометрии можно много писать, говорить, разрабатывать новые подходы, основным направлением в данный момент является подтверждение переводов через биометрические данные в банкоматах, магазинах -использование не пинкода, а фото/голоса/отпечатка пальцев.

Большинство клиентов взаимодействуют с банками при проведении платежных документов, направления запросов по системе ДБО, данную систему можно применять не только как обмен документами с банком, возможно подойти с инновационной точки зрения, например в системе ДБО клиент может вести свою бухгалтерию (очень удобно, так как вся информация по счетам в программе), формирование различных отчетов, получать информацию по контрагентам, о новых возможностях банка и т. д.

Подводя итоги, можно сделать вывод, если у банков стоит цель получать прибыль, занимать лидирующие позиции, быть результативнее конкурентов на порядки (по качеству и цене), то они должны отличаться от традиционных банков, быть технологически продвинутыми, создавать принципиально новые продукты, предлагать прорывные бизнес-модели, ориентируясь на большие и глобальные рынки, а самое главное должны внедрять инновационные подходы, а не стоять на месте, работая в стандартном режиме.

Только при выше указанных подходов в работе можно добиться успеха, процветания, занять лидерское положение на рынке и расти опережающими темпами.



# ДОГОВОРНО-ПРАВОВАЯ СУЩНОСТЬ СМАРТ-КОНТРАКТА

*Е. В. Сомова*

Новосибирский государственный университет  
старший преподаватель  
elisabethsomova@gmail.com

Автором рассматривается вопрос о том, можно ли смарт-контракт считать договором, при этом анализируется, что меняется в теории и практике в связи с появлением смарт-контрактов. Единых взглядов на договорно-правовую сущность смарт-контракта среди юристов и специалистов в иных сферах не сформировалось. Дискуссионными являются вопросы о том, является ли смарт-контракт договором и какой разновидностью договоров он выступает. По итогам проведенного анализа автором формируется определение смарт-контракта и предложения по внесению изменений в ГК РФ в связи с распространением смарт-контрактов.

Ключевые слова: смарт-контракт, автоматизированное исполнение обязательств, блокчейн, токены, криптовалюта.

The Author considers the question of whether a smart contract can be considered a contract, while analyzing what is changing in theory and practice in connection with the emergence of smart contracts. Common views on the contractual and legal essence of the smart contract among lawyers and specialists in other areas have not been formed. The question of whether a smart contract is a contract and what kind of contract it is is debatable. Based on the results of the analysis, the author forms the definition of a smart contract and proposals for amendments to the civil code in connection with the spread of smart contracts.

Key words: smart contract, automated fulfillment of obligations, blockchain, tokens, cryptocurrency.

В российской доктрине наиболее известное определение смарт-контракта на настоящий момент было предложено А. И. Савельевым, в котором смарт-контракт рассматривается как соглашение сторон, существующее в форме программного кода, функционирующего в распределенном реестре данных, который обеспечивает самоисполнимость условий такого договора при наступлении заранее определенных в нем обстоятельств [6, с. 40]. В то же время имплементирование понятия смарт-контракта в качестве отдельного вида договора правовыми системами романо-германской правовой семьи до сих пор остается спорным вопросом в силу сложившихся положений о существующих видах договоров. Помимо

вопроса о выделении смарт-контракта как отдельного вида договора, представляется необходимым рассмотреть вопрос об изменениях в способах исполнения обязательств в связи с распространением смарт-контрактов. В определении смарт-контракта, появившемся в доктрине, вызывает сомнения использование такого понятия, как самоисполнимость. Могут ли быть обязательства исполняемы сами по себе или за исполнением всегда стоят определенные действия должника?

В ходе проведенного исследования установлено, что среди экономистов и специалистов в сфере информационных технологий единого мнения относительно сущности смарт-контракта не сложилось. Однако все же большинством исследователей смарт-контракт рассматривается как договор (транзакция, сделка), исполнение которой технологически гарантируется. Можно выделить и иные мнения относительно смарт-контракта, а именно то, что смарт-контракт представляет собой компьютерную программу, алгоритм, компьютерный код.

Так, В. А. Якунин под смарт-контрактом понимает компьютерную программу, которая сама проводит расчеты между контрагентами, при этом условия расчетов описаны в смарт-контракте, и эти условия технически невозможно изменить. Указывается, что создается смарт-контракт на одном из объектно-ориентированных языков программирования и записывается в блокчейне [7, с. 129]. Помимо этого, В. А. Якунин указывает, что смарт-контракт «сам выполняет и записывает в блокчейн расчеты между контрагентами», при этом блокчейн «чем-то схож с реестром, в который записываются сделки, которые произошли на условиях, описанных в смарт-контракте» [7, с. 129]. То есть смарт-контракт выступает и компьютерной программой, исполняющей условия договора, и в то же время договором, фиксирующим волю сторон.

А. С. Осмоловская пишет о том, что смарт-контракт является алгоритмом, предназначенным для автоматизации процесса исполнения договоров [5, с. 54]. Можно заметить, что смарт-контракт здесь уже выступает алгоритмом в блокчейне, позволяющим исполнять обязательства сторон. В данном случае должно получаться так, что существует договор между сто-

ронами и смарт-контракт, который исполняет условия этого договора в блокчейне. Однако, по мнению автора настоящей работы, сами совершаемые сделки в блокчейне, то есть смарт-контракты, и процесс их исполнения неразрывным образом связаны. В самой сделке (смарт-контракте) заложена обеспеченность ее исполнения путем использования информационной системы блокчейн и криптографических методов.

Кроме того, смарт-контракт признается «компьютерным кодом, построенным внутри определенной блокчейн-сети, заключенным между двумя индивидами, при этом индивиды остаются анонимными, а условия контракта перманентно прописываются в блокчейн-сети и доступны для всех пользователей сети» [3, с. 28]. Представляется, что данная концепция не вносит чего-либо нового в понимание смарт-контракта, а акцентирует внимание на внешней форме выражения смарт-контракта (компьютерном коде). Все же основное значение смарт-контракта как договора присутствует и в этой концепции.

В качестве установленных автором признаков, отражающих технологическую сущность смарт-контракта и позволяющих нам отличить смарт-контракты от иных обязательств, являются: 1) его заключение и исполнение в информационной системе блокчейн; 2) запись и сохранение условий смарт-контракта с использованием криптографических методов (шифрования); 3) опосредование смарт-контрактом оборота цифровых финансовых активов (токенов и криптовалюты) или же объектов реального мира (если за счет использования цифровых финансовых активов достигается связь с объектами реального мира).

В юридической науке под смарт-контрактом понимают: 1) форму договора (форму программного кода); 2) программу для ЭВМ; 3) тип договора (договорную модель); 4) новый способ исполнения обязательств, осуществляемый без участия должника.

И. Т. Булгаков рассматривает смарт-контракт как программный код, который исполняется автоматически при наступлении определенных условий [1, с. 85]. Л. А. Новоселова указывает, что с технической точки зрения смарт-контракт можно назвать фрагментом программного кода, реализован-

ного на платформе блокчейн, инициирующего блокчейн-транзакциями и организующего внесение записей в блокчейн [4, с. 32].

Используя определения И. Т. Булгакова и Л. А. Новоселовой, можем отметить, что смарт-контракт представляет собой особую форму договора, а именно договор в форме программного кода, который при этом имеет особый способ исполнения, а именно исполняется автоматизированным образом. Получается, что и в данной концепции смарт-контракт можно рассматривать как договор.

Рассматривая подробнее, автору представляется, что программный код смарт-контракта означает использование языка программирования для формирования условий договора. По мнению автора, существующая в ГК РФ форма договора позволяет описать и форму смарт-контракта. Так, в ст. 434 ГК РФ предусматривается, что договор в письменной форме может быть заключен путем составления одного документа, подписанного сторонами, а также путем обмена письмами, телеграммами, телексами, телефаксами и иными документами, в том числе электронными документами, передаваемыми по каналам связи, позволяющими достоверно установить, что документ исходит от стороны по договору. Учитывая то, что под электронным документом понимается и обмен информацией в электронной форме<sup>1</sup>, форма смарт-контракта подходит под письменную форму. Другие авторы также соглашались с тем, что законодательство не запрещает заключать договор на любом языке, в том числе и на языке программного кода, что, по сути, и представляет собой смарт-контракт [2, с. 24]. Использование программного кода для записи договорных условий является, скорее, дополнительным квалифицирующим признаком, которое отличает особенности интерпретации, в том числе судебного толкования, условий смарт-контракта.

Также следует отметить, что появление нового способа исполнения обязательств благодаря использованию смарт-

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019 г.). Ст. 434.

контракта признается рядом зарубежных авторов [8, с. 9; 9, с. 1–15] в качестве основной характеристики смарт-контракта. Это автор объясняет тем, что смарт-контракт утверждает невозможность неисполнения обязательств. Смарт-контракт потому и получил такое название, так как, в отличие от иных договоров, исполняется автоматизированно без участия должника. При этом исполнение происходит на платформе блокчейн, исполняются условия, записанные в форме программного кода. Данный способ исполнения обязательств, в сравнении с тем, который закреплен в ст. 307 ГК РФ, где сторона вправе выбирать, исполнять ей или нет обязательство, не оставляет сторонам смарт-контракта возможности выбора, исполнять или не исполнять обязательство. Иного способа неисполнения обязательства, кроме как внесение изменений в саму платформу блокчейн, нарушение ее целостности, не существует, но представляется, что в данном случае возникнет уже деликтное обязательство лица, произведшего такие действия.

По мнению автора, по итогам проведенного анализа, под смарт-контрактом следует понимать договор, заключаемый и исполняемый в информационной системе блокчейн с использованием криптографических методов, опосредующий оборот цифровых финансовых активов. При этом заключается смарт-контракт в форме программного кода, которую можно отнести к письменной форме договора, и исполняется автоматизированным образом, что представляет собой особый способ исполнения обязательств.

Автором предлагается закрепить понятие смарт-контракта в ст. 429.5 ГК РФ следующим образом: «Смарт-контрактом признается договор в форме программного кода, исполнение обязанностей по которому осуществляется путем совершения автоматизированным образом цифровых транзакций в распределенном реестре цифровых транзакций (блокчейне) при наступлении условий, согласованных сторонами такого договора». А также дополнить ст. 309 ГК РФ абзацем вторым следующего содержания: «Условиями договора может быть предусмотрено исполнение возникающих из него обязанностей без участия сторон, но на основании заранее выраженного ими

согласия путем совершения автоматизированным образом цифровых транзакций в распределенном реестре цифровых транзакций (блокчейне) (автоматизированное исполнение обязательства). Оспаривание состоявшегося автоматизированного исполнения обязательства допускается исключительно в случаях, когда доказано вмешательство сторон договора или третьих лиц в процесс исполнения либо наличие технической ошибки в условиях договора».

### Литература

1. Булгаков И. Т. Правовые вопросы использования технологии блокчейн // Закон. 2016. № 12. С. 82–90.
2. Гуляев А. И., Новикова С. В. О некоторых перспективах развития умного контракта как особого инструмента в области заключения и исполнения гражданско-правовых договоров // Эпомен. 2018. № 3. С. 18–29.
3. Исупов П. А. Инновационные тренды и их проявления // Вопр. студ. науки. 2017. № 7. С. 25–30.
4. Новоселова Л. А. «Токенизация» объектов гражданского права // Хозяйство и право. 2017. № 12. С. 29–44.
5. Осмоловская А. С. Смарт-контракты: функции и применение // Бизнес-образование в экономике знаний. 2018. № 2. С. 54–56.
6. Савельев А. И. Договорное право 2.0: «умные» контракты как начало конца классического договорного права // Вестн. гражд. права. 2016. № 3. С. 32–60.
7. Якунин В. А. Смарт-контракт. Смарт-бухгалтерия? // Факторы успеха. Экон. науки. 2018. № 1. С. 128–131.
8. Cong L. W., He Z. Blockchain Disruption and Smart Contracts. NBER Working Papers Series. National Bureau of Economic Research. 1050 Massachusetts Avenue. Cambridge, April 2018. 52 p.
9. Levy K. E. C. Book-Smart, not Street-Smart: Blockchain-Based Smart Contracts and the Social Workings of Law // Engaging Science, Technology, and Society. 2017. № 3. P. 1–15.

# **РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ИНДИВИДУАЛЬНОГО БАНКОВСКОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ СОСТОЯТЕЛЬНЫХ КЛИЕНТОВ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ**

***М. М. Сорокина***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры финансового рынка и финансовых институтов  
кандидат экономических наук  
m40ina@mail.ru

***И. С. Фокина***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
магистрант  
zarickaya.i@mail.ru

Современные исследования в области банковской деятельности свидетельствуют о продолжающейся адаптации банковских систем передовых стран мира к цифровой модели банковского обслуживания. Несмотря на тот факт, что современный этап развития как мировой, так и российской банковской систем неразрывно связан с осуществлением цифровой трансформации процессов обслуживания клиентов кредитных организаций, вопросам изучения цифровой модели индивидуального банковского обслуживания уделяется мало внимания. Исследование позволяет выявить особенности и установить основные параметры услуги Private banking, предоставляемой российскими банками состоятельным клиентам. Авторами обосновано, что развитие системы индивидуального обслуживания в условиях цифровизации будет способствовать повышению конкурентоспособности кредитных организаций и дальнейшему совершенствованию банковской деятельности.

Ключевые слова: вип-обслуживание, приват-банкинг, система индивидуального банковского обслуживания, цифровая модель банковского обслуживания.

Modern research in the field of banking shows the continuing adaptation of banking systems in the advanced countries of the world to the digital model of banking services. Despite the fact that the current stage of development of both the world and Russian banking system is inextricably linked with the implementation of digital transformation of customer service processes of credit institutions, little attention is paid to the study of the digital model of individual banking services. The study allows us to identify the features and establish the main parameters of the Private banking service provided by Russian banks to wealthy clients. The author proves that the development of the system of individual service in the conditions of digitalization

will contribute to the competitiveness of credit institutions and further improvement of banking activities.

Key words: VIP-service, private banking, system of individual banking service, digital model of banking service.

Система индивидуального банковского обслуживания (или private banking) — достаточно молодой сегмент рынка, по сравнению с другими.

Private banking — банковская услуга для состоятельных клиентов, которая предполагает осуществление операций с деньгами клиента, сохраняющих и увеличивающих его состояние [5].

На текущий момент рынок развивается и продолжает расти — примерно на 15–20 % в год. В России данный сегмент находится на этапе становления (примерно 20 лет), в то время как зарубежная практика обслуживания составляет уже около 100 лет.

Под данным сервисом подразумевается полное сопровождение клиента по всем финансовым вопросам:

- доступ к банковским и инвестиционным продуктам;
- услуги консультирования (например, в сфере налогов, юриспруденции, страхования и т. д.);
- разработка стратегии инвестирования финансов;
- брокерское обслуживание;
- доверительное управление и т. д. [1].

Для удержания vip-клиентов банки предлагают привлекательные условия, например, возможность обменять валюту по выгодному курсу, расширенную программу страхования с большим страховым покрытием. Также как вариант инвестирования средств, покупка золота, платины посредством ведения обезличенных металлических счетов (ОМС).

Кроме продуктов и услуг, предлагают услуги консъерж-сервиса (услуги по бронированию гостиниц, авиабилетов и т. д.), скидки от партнеров банка, vip-залы в аэропортах мира. В конкурентной борьбе банки придумывают индивидуальные и эксклюзивные предложения. Например, услуги инкассации, обзор светских и культурных мероприятий, услуги по сопровождению отношений с домашним персоналом (выдача карт с лимитом для оплаты расходов на ведение домашнего хозяйства).



Среди большого перечня возможных финансовых и нефинансовых услуг возникает потребность персонального консультанта. Прежде всего таким клиентам необходимо индивидуальное обслуживание. Это люди, которые ценят свое время и хотят обслуживаться в банке с особым комфортом, персональный финансовый менеджер помогает решать как повседневные вопросы, так и более сложные задачи, связанные с банковским обслуживанием [2].

На практике данные менеджеры закреплены за определенным клиентом в течение всего времени его обслуживания в банке.

В данный момент некоторые банки по направлению *private banking* подходят к обслуживанию комплексно, включая всех членов семьи клиента. Таким образом, менеджер готов максимально удовлетворить все потребности в режиме 24/7.

Цена услуг такого рода всегда индивидуальна и рассчитывается под каждого клиента. Но есть и определенные условия, позволяющие клиентам войти в «высшую категорию». Речь идет не только об открытии депозита, но и, например, о покупке акций банка, размещении средств в инвестиционных продуктах управляющих компаний-агентов и пр.

Например, в «Связь-банке» клиенты делятся на категории:

- первая категория — это те, кто разместил средства в депозиты на сумму более 10 млн р. (в Москве и Санкт-Петербурге) либо свыше 3 млн р. в регионах;
- вторая категория — клиенты, остаток ссудной задолженности которых при положительной кредитной истории превышает 20 млн р. [3].

Каждый банк согласно мировым правилам *private banking* сам определяет сумму денежных средств, которую клиент должен передать в управление, чтобы претендовать на статус категории.

В коммерческих банках минимальный порог денежных средств сильно варьируется, например, объем средств для Москвы и регионов часто устанавливается на разных ступенях. Стать *vip*-клиентом в «Абсолют банке» можно, передав в управление 1,5 млн р. В московский банк Сбербанк клиенты должны внести 8 млн р., когда на остальных террито-

риях банка — 4 млн р. «Газпромбанк» и «ВТБ 24» установили минимальный порог в 15 млн р., а «Уралсиб» — в 1 млн долл. Другая сторона вопроса — комиссия за годовое обслуживание. В некоторых банках, например, в «ВТБ 24», она фиксирована и составляет 75 тыс. р. в год. В некоторых банках платежи идут ежемесячно, в зависимости от остатка средств на текущем счете клиента. Например, в «Промсвязьбанке» в базовом пакете при балансе счета в 20–70 млн р. комиссия составляет 35 тыс. р. в месяц, а если текущий счет превысит 70 млн р. — опускается до 15 тыс. р. в месяц. В «Газпромбанке» при балансе от 15 млн р. комиссия отсутствует [6].

Что касается кредитования и размещения средств в депозиты, то здесь также существуют индивидуальные выгодные условия. Как правило, при размещении вклада процентная ставка выше на 2–3 %, но существует минимальный порог в несколько миллионов рублей. При кредитовании — наоборот, ниже действующих в банке, но сумма кредита больше. Банку всегда важно иметь флагманский продукт, поэтому в год выпускают по три и более новых продуктов.

Некоторые российские банки до сих пор включают в понятие *private banking* любую услугу, которая предоставляется персональным банковским сотрудником. Однако традиционный *private banking* и вип-обслуживание на практике сильно различаются. Вип-обслуживание — это в первую очередь сервис и иногда специальные тарифы. По сравнению с *private banking*, такой вид обслуживания предполагает более скромный набор возможностей. Как правило, банки предлагают состоятельным клиентам стандартные, но немного адаптированные под такой сегмент услуги из линейки розничного обслуживания, а также услуги индивидуального обслуживания [4].

В России во всем, что касается банковских услуг, в том числе в сегменте *private banking*, форма иногда превосходит содержание. У нас сложилось определенное представление о вип-клиенте, и поэтому считается, что клиента нужно поразить внешним антуражем. Однако зачастую за красивым оформлением иногда прячется несоответствующее содержание. Российским банкам не всегда получается предложить клиенту хороший сервис. Часто мешает многоступенчатая

система принятия решений. Иногда, стараясь сделать отличный фронт-сервис, забывают о мидл- и бэк-офисе, которые оказываются совершенно оторваны от понимания нужд клиентов. Другая более серьезная проблема — многолетний сформированный стереотип инвестиций капиталов вне России.

Подводя итог, отметить, что, несмотря на все минусы, перспективы развития сегмента в России весьма положительны. В ближайшее время число вип-клиентов в нашей стране будет увеличиваться, а значит, спрос на private banking продолжит расти. Кроме того, ситуация с Кипром, наступление на банковскую тайну Швейцарии, совместные усилия правительств разных стран по контролю за доходами своих граждан, усиление контроля за валютными операциями увеличивают риски хранения капиталов за рубежом. Цифровая модель банковского обслуживания позволит банкам в данном периоде сконцентрировать внимание не на внедрении новых каналов связи, а на совершенствовании качества и эффективности существующих. Смогут ли банки в России воспользоваться этой ситуацией для того, чтобы увеличить собственную клиентскую базу, — это основной вопрос, от которого зависят перспективы private banking в России.

### Литература

1. Брейтенбихер Д., Шадрин А. Private banking: сохранить или преумножить? // Банковское обозрение. 2016. № 11.
2. Гончаренко Н. В. Обслуживание состоятельных клиентов (Private banking): зарубежный опыт и российские перспективы // Вестн. СПбГУ. Сер. 5: Экономика. 2017. № 3.
3. Зражевский В. В. Индивидуальное банковское обслуживание — Private Banking // Деньги и кредит. 2017. № 11.
4. Китаев А. А. Private banking (частное банковское обслуживание) в России и перспективы его развития в регионах // Финансы и кредит. 2018. № 36.
5. Российские деньги в Европе. Топ-2015 private banking. М.: Регламент-Медиа, 2015.
6. Информационное агентство Банкир.Ру [электронный ресурс]. URL: <http://bankir.ru/publikacii/20170425/bankovskie-karty-i-drugie-elektronnye-sredstva-platyezha-konkurenciya-obostroaetsya-10008829/> (дата обращения: 01.05.2019).

# **ПРАВОВАЯ ПРИРОДА КРИПТОВАЛЮТЫ КАК ЦИФРОВОГО ФИНАНСОВОГО АКТИВА**

***И. В. Фролов***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры административного,  
финансового и корпоративного права  
кандидат юридических наук, доцент  
lex-sib@mai.ru

Приведен анализ различных подходов к правовой природе криптовалюты и ее месту в современном хозяйственном обороте. Исследованы механизмы закрепления цифровых финансовых активов.

Ключевые слова: цифровые права, криптовалюта, банкротство, цифровые финансовые активы.

The analysis of various approaches to the legal nature of the Cretaceous and its place in the modern economic circulation is given. The mechanisms for securing digital financial assets are investigated.

Key words: digital rights, cryptocurrency, bankruptcy, digital financial assets.

Современная юридическая действительность ставит перед обществом задачи по расширению правового регулирования системы связей и взаимных обязательств в цифровой сфере, что невозможно без ясного понимания природы отношений системы цифровых активов и системы цифровых финансовых активов в виде криптовалют. Именно по указанной причине следует согласиться с мнением специалистов о том, что «отсутствие четкого правового определения криптовалюты как самостоятельного объекта гражданского права приводит к трудностям в определении прав и обязанностей, возникающих между лицами — участниками таких гражданских правоотношений» [14, с. 8].

В настоящее время Гражданский кодекс РФ дополнен ст. 141.1 «Цифровые права», под которыми «признаются названные в таком качестве в законе обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы, отвечающей установленным законом признакам. Осуществление, распоряжение, в том числе передача, залог,

обременение цифрового права другими способами или ограничение распоряжения цифровым правом возможны только в информационной системе без обращения к третьему лицу. Если иное не предусмотрено законом, обладателем цифрового права признается лицо, которое в соответствии с правилами информационной системы имеет возможность распоряжаться этим правом. В случаях и по основаниям, которые предусмотрены законом, обладателем цифрового права признается иное лицо. Переход цифрового права на основании сделки не требует согласия лица, обязанного по такому цифровому праву» [14, с. 8].

Вводя в российскую правовую систему понятие «*цифровые права*» [6]. Законодатель фактически вплотную подошел к намерению устранить сформировавшуюся в настоящее время в правовой системе России неопределенность относительно природы, назначения и юридического оформления такой категории, как «*криптовалюта*» [12]. Об указанной проблеме неоднократно упоминалось на самых различных уровнях [3; 9; 15; 18; 19]. При этом изначально предполагалось, что правовое регулирование криптовалюты как объекта права будет оформлено в специализированном законодательном акте «О цифровых финансовых активах», проект которого в настоящее время активно обсуждается [10]. Однако анализ динамики рассмотрения законопроекта № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации (о цифровых правах)» [25] выявил проблему правовой природы криптовалюты как одного из основных видов цифровых финансовых активов. Суть указанной проблемы свелась к тому, что изначально законопроект № 424632-7 «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации (о цифровых правах)» включал в себя такое понятие, как «*цифровые деньги*». В частности, в тексте указанного законопроекта планировалось введение следующей редакции п. 1 ст. 141.2 ГК РФ: *цифровые деньги — это «не удостоверяющая право на какой-либо объект гражданских прав совокупность электронных данных (цифровой код или обозначение), созданная в информационной системе, отвечающей установленным законом признакам децентрализован-*

ной информационной системы, и используемая пользователями этой системы для осуществления платежей». Согласно п. 2 указанной статьи в законопроекте планировалось, что цифровые деньги были «не обязательны к приему при осуществлении всех видов платежей, для зачисления на счета, во вклады и для перевода на всей территории Российской Федерации, однако в случаях и на условиях, установленных законом, могли использоваться физическими и юридическими лицами в качестве платежного средства». Кроме того, согласно п. 3 указанной статьи законопроекта «в случаях, когда в соответствии с п. 2 выше-названной статьи цифровые деньги могли бы использоваться в качестве платежного средства, к их обороту должны были применяться правила о цифровых правах (ст. 141.1 ГК РФ)». В п. 2 пояснительной записки законопроекта № 424632-7 обращалось внимание на тот факт, что понятие «криптовалюта» отождествляется с понятием «цифровые деньги», и декларировалось, что, введя понятие «цифровые деньги» (в обиходе — «криптовалюта»), планируемый законодательный акт закрепил бы одно из важных правил — законным средством платежа данный вид денег не мог являться. Разработчиками законопроекта в пояснительных записках отмечалось, что в случаях и на условиях, установленных законом (то есть в перспективе), цифровые деньги могли быть использованы физическими и юридическими лицами в качестве платежного средства (п. 2 новой ст. 141.1 ГК) в контролируемых объемах и в дополнительно урегулированном порядке. В законопроекте также отмечалось, что если *цифровые права* в сущности давали возможность у кого-то что-либо потребовать, то *цифровые деньги* такой возможности не должны давать, так как они не обеспечены золотом или иными активами. В целях описания того, каким образом будет осуществляться оборот цифровых денег (в случаях и в пределах, предусмотренных законом), в планируемой к введению ст. 141.2 ГК предполагалось применить юридико-технический прием — правила о цифровых правах планировалось применять к цифровым деньгам. Указанный прием позволял бы также включить цифровые деньги в конкурсную массу должника и в наследственную массу. Наряду с иностранной валютой цифровые деньги планирова-

лось использовать также при формулировании валютных оговорок в соглашениях (коррективы ст. 317 ГК).

Однако в конечном итоге в Федеральный закон № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» [23] не была внесена норма ни о «*цифровых деньгах*», ни о «*цифровой валюте*» [20]. В принятом тексте Федерального закона № 34-ФЗ правовая конструкция «*цифровых денег*» была заменена конструкцией «*цифровые права*».

В связи с указанными изменениями достаточно актуальными стали ответы на следующие вопросы: какова в настоящее время правовая природа криптовалюты в российской юрисдикции? Может ли криптовалюта, как финансовый актив и объект гражданских прав быть отнесена к иному имуществу по смыслу ст. 128 ГК РФ, или указанная категория должна быть отнесена к группе специальных обязательственных прав, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами соответствующей информационной системы?

При этом, казалось бы, до принятия Федерального закона № 34-ФЗ, которым были внесены изменения в ст. 128 ГК РФ и введена ст. 141.1. ГК РФ, российской правоприменительной практикой уже был сформулирован ответ на часть из вышеназванных вопросов при рассмотрении дела о банкротстве гражданина-должника И. И. Царькова (Арбитражный суд города Москвы, дело № А40-124668/2017)<sup>1</sup> [26]. В указанном

---

<sup>1</sup> При рассмотрении указанного дела о банкротстве гражданина возник спор о возможности истребования информации о наличии у гражданина-должника криптовалюты и включении ее в конкурсную массу. 05.03.2018 судом первой инстанции финансовому управляющему было отказано в удовлетворении требования о включении криптовалюты в конкурсную массу и понуждении передать пароль доступа к электронному кошельку, так как, по мнению суда, криптовалюта не относится к объектам гражданских прав и находится вне правового поля. Однако с такими выводами не согласился Десятый арбитражный апелляционный суд, отменив своим постановлением от 15.05.2018 определение суда первой инстанции и обязав должника передать финансовому управляющему доступ к электронному кошельку для включения цифровых активов в конкурсную массу. По мнению апелляционного суда, криптовалюта может быть квалифицирована применительно к ст. 128 ГК РФ как иное имущество.

деле криптовалюта по смыслу ст. 128 ГК РФ была отнесена к таким объектам гражданских прав, как *«иное имущество»*. Однако принятый недавно Федеральный закон № 34-ФЗ вносит определенную корректировку в данную позицию, фактически относя криптовалюту к категории цифровых прав. Это создало существенные теоретические препятствия по отнесению криптовалюты к категории иного имущества как вида объектов гражданских прав по смыслу ст. 128 ГК РФ.

Так к каким объектам гражданских прав должна быть отнесена криптовалюта в гражданском обороте после введения в ГК РФ ст. 141.1 «Цифровые права» и внесения изменений в ст. 128 «Объекты гражданских прав» ГК РФ?

Является ли криптовалюта имуществом с присущими указанному объекту гражданских прав вещными способами защиты, или криптовалюта является особым видом обязательств с соответствующей системой прав и обязанностей, осуществление которых определяется в соответствии с правилами соответствующей информационной системы?

От ответов на данные вопросы зависит будущая система правового регулирования отношений, связанных с обладанием (владением) правом на криптовалюту как объект права, и решение того, *вещные* или обязательственные способы защиты подлежат применению в случае нарушения прав владельцев и (или) бывших владельцев криптовалюты в российской юрисдикции.

Стоит обратить также внимание на тот факт, что, в отличие от общепринятых вещных способов защиты прав (самозащита права; виндикационные и владельческие иски, иски о признании права, кондикационные и негаторные иски; иски о защите давности владения, иски об освобождении имущества от ареста), особенности обязательно-правовых способов защиты определяются существенной спецификой самих обязательственных правоотношений, в рамках которых кредитор (в нашем случае владелец и (или) бывший владелец криптовалюты) наделяется правом на действие обязанного лица (должника), а не на его имущество (как происходит, например, в вещных правоотношениях, если криптовалюта не будет отнесена к категории имущества). Именно по указанным при-



чинам, как нам представляется, в анализе правовой природы криптовалюты возникает целая серия теоретических проблем.

Если криптовалюта будет отнесена к особому виду обязательств (ст. 128 ГК РФ), основанных на цифровых правах (ст. 141.1 ГК РФ), то будет ли одним из основных способов защиты нарушенных прав соответствующих обладателей криптовалюты в случае неисполнения должником принятого на себя обязательства наряду с привлечением должника к ответственности признание права кредитора требовать от должника исполнения соответствующего обязательства в натуре? И если да, то возникает еще группа вопросов: должен ли закон допускать требование к должнику, вытекающее из обладания криптовалютой как цифровым правом, исполнения соответствующего обязательства в натуре, или в отношении специфики особенностей цифровых прав это: а) невозможно; б) затруднительно; в) должно быть урегулировано в особом порядке?

Ответы на данные вопросы зависят от выбираемых соответствующим правопорядком правовых моделей криптовалюты по типу объектов гражданских прав в смысле правовой конструкции, заданной ст. 128 ГК РФ: криптовалюта — это имущество (вещная теория криптовалюты) или это особый вид обязательств (обязательственная теория криптовалюты).

В настоящий момент среди специалистов имеются сторонники обеих концепций.

Сторонники отнесения криптовалюты к виду имущества категории «иное имущество» [21; 5, с. 1–2] в подтверждение своих доводов ссылаются на активно применяемый в иностранных правовых системах подход, в соответствии с которым вещно-правовой режим можно распространить и на нематериальные объекты, когда они повторяют юридически релевантные характеристики объектов движимого или недвижимого имущества [28] и критикуют распространение как на криптовалюту, так и на транзакции в блокчейне понятия обязательства, закрепленного в ст. 307 ГК РФ [4, с. 52]. В данном случае сторонники указанной теории придерживаются модели общих вещно-правовых норм (в нашей стране это получило название концепции «цифрового товара», хотя не

все считают данный термин удачным [16, с. 148]), в рамках которой и вводятся такие категории, как «цифровое имущество», «цифровые активы», «виртуальная собственность» [1; 2] и прочие категории [29, с. 32; 30, с. 379; 31, с. 362, 363; 32, с. 12; 33, с. 506; 34, с. 204; 35, с. 336; 36; 37, с. 254; 38, с. 7, 10, 11; 39].

При этом следует учесть ряд важных замечаний, вполне обоснованно высказанных сторонниками указанной точки зрения А. Ю. Толкачевым и М. Б. Жужжаловым, в части того факта, что отнесение криптовалюты к категории имущества поднимает ряд правовых проблем.

*Во-первых*, есть объективные сомнения в том, можно ли относить к имуществу счетные единицы как таковые.

*Во-вторых*, по каким правилам криптовалюта как имущественная категория будет использоваться и обращаться в хозяйственном обороте: по общим нормам ГК РФ или по особым, специально установленным правилам по отношению к цифровым финансовым активам в специализированном законодательном акте? Если предполагается второй путь, то как будет решаться вопрос о конкуренции действия норм указанного специального законодательного акта с общегражданским законодательством?

*В-третьих*, даже если специальный гражданско-правовой режим криптовалюты будет установлен, то как будет урегулирован публично-правовой аспект владения (обладания) и ее использования?

Так как в ситуации с криптовалютой общепризнано, что указанная категория является денежным суррогатом, возникает вопрос: как будет построена система фискальных обязательств, вытекающих из владения данным видом имущества, отнесенным к категории денежного суррата<sup>1</sup>? Однознач-

---

<sup>1</sup> Справедливости ради следует обратить внимание, что А. Ю. Толкачев и М. Б. Жужжалов довольно подробно сформулировали ответы на данные вопросы в работе «Криптовалюта как имущество — анализ текущего правового статуса», но в основном с точки зрения блокчейн-технологии и уже существующих институтов, связанных с виртуализацией имущества в иностранных правовых порядках. Однако изменения, внесенные Федеральным законом от 18.03.2019 № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и ст. 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» в гражданское законодательство Российской Федерации, делают их доводы спорными. — *Прим. авт.*

ных ответов на данные вопросы с учетом последних изменений, внесенных Федеральным законом № 34-ФЗ, еще не нет. Однако, по нашему мнению, системе налоговых обязательств, вытекающих из обладания криптовалютой, должен быть посвящен отдельный, специальный раздел в налоговом законодательстве.

*Сторонники трактовки криптовалюты* как обязательственного права [13; 22] в свою очередь привязывают праву каждого владельца криптовалюты обязанности всех остальных участников соответствующей расчетной системы в соответствии с исходными правилами ее функционирования.

Определенные тенденции развития российского законодательства также свидетельствуют в пользу сторонников указанной трактовки правовой природы криптовалюты, что проявляется в следующих аспектах:

1) Федеральный закон № 34-ФЗ, приравнивая криптовалюту к цифровым правам, в определенном смысле усилил позицию сторонников данного подхода относительно правовой природы криптовалюты;

2) динамика рассмотрения законопроекта о цифровых финансовых активах свидетельствует о приоритете трактовки криптовалюты как обязательственного права.

Вместе с тем указанная трактовка природы криптовалюты, безусловно, должна основываться на общих положениях об обязательствах, а именно: а) понятие обязательства предполагает наличие в нем управомоченного субъекта и обязанного субъекта; б) в общем смысле кредитор — это лицо, которое может потребовать определенного поведения от обязанного (должника).

Если распространить указанные общие положения об обязательствах на криптовалюту, например, в ситуациях с Биткоином<sup>1</sup>, то кредитором будет являться держатель монеты, а должниками будут майнеры / ноды. В данном случае модель

---

<sup>1</sup> Биткоин — пиринговая платежная сеть, основанная на собственном блокчейн-протоколе и децентрализованной расчетной единице, биткоине. Соответственно, термин «биткоин» содержит следующие смысловые значения: а) децентрализованная платежная сеть; б) единица криптовалюты в собственном смысле. В нашем случае термин «Биткоин» мы используем в первом значении.

обязательственной природы криптовалюты сводится в тому, что требование (просьба) к майнерам заключается в том, чтобы в конечном итоге транзакция была «упакована» в блок и записана в блокчейн. Так, например, вся система Биткоин функционирует на основании многостороннего договора (соглашения), заключаемого путем принятия условий (акцепт) публичной оферты (whitepaper во взаимосвязи с кодом протокола) конклюдентными действиями: путем установки «клиента» и/или биткоин-кошелька. При этом стороны подтверждают свое «заранее выраженное согласие» на исполнение условий соглашения по тем алгоритмам, которые заложены в протоколе. Однако в связи с этим возникает ряд вопросов:

1. Каково юридическое соотношение условий whitepaper и программного кода протокола?

2. Какой тип договора (опционный, рамочный, присоединения) и вид договора (оказание услуг, смешанный, непоименованный) следует применить?

От ответов на данные вопросы зависит разрешение важной юридической неопределенности: возникают ли обязательства в смысле конструкции ст. 307 ГК РФ при заключении *смарт-контрактов*<sup>1</sup> [7, с. 9; 8, с. 34–37; 24; 27] в блокчейне?

Разрешение данного вопроса определяет возможность или отсутствие возможности применения к сторонам смарт-контракта институтов договорного права. Ведь если смарт-контракт не порождает обязательства в смысле конструкции ст. 307 ГК РФ, то трудно говорить о факте возникновения прав

---

<sup>1</sup> Смарт-контракт (англ. smart contract — «умный договор») компьютерный алгоритм, позволяющий автоматически исполнять условия сделки в реестре блокчейн. Указанный термин планируют использовать для обозначения правовых договоров (или отдельных элементов договора), заключенных в электронной форме, исполнение прав и обязательств по которому осуществляется путем совершения в автоматическом порядке цифровых транзакций в распределенном реестре цифровых транзакций в строго определенной им последовательности и при наступлении определенных им обстоятельств. Смарт-контракт не является классическим договором, так как в его программном алгоритме заложена возможность самостоятельного принятия решения об исполнении обязательств по договору при наступлении определенных программой условий. Например, в безакцептном порядке автоматически списывать средства со счета контрагента или расторгать договор аренды в случае просрочки внесения арендной платы, если программа не подтвердит факт оплаты.

и обязанностей сторон договора. Но при отсутствии прав и обязанностей договаривающихся сторон их невозможно нарушить. Какова в данном случае ответственность для сторон смарт-контракта? Ведь правовая категория ответственности носит компенсаторный характер и производна от обязательства, а если его нет, возможна ли ответственность? И если обязанностей в смарт-контракте нет, то не сведется ли правовая функциональность всего института блокчейна исключительно к регистрации факта? Не приравнивается ли тогда правовая модель смарт-контракта исключительно к процессуальному подтверждению факта заключения некой договоренности (именно договоренности, так как нам трудно сказать, что это является договором в смысле правовых конструкций сделки и договора в соответствии со ст. 153 и 420 ГК РФ) о том, что договоренность имела место, и не более? [4, с. 51–53; 17, с. 94–116].

Ответы на данные вопросы нужны для построения легитимных правовых моделей в сфере владения, пользования и распоряжения криптовалютой как объектом гражданских прав поскольку криптовалюта им и является, это уже ни у кого не вызывает сомнений. Критики обязательственной модели криптовалюты могут поставить под сомнение ее обязательственную природу как объекта гражданских прав ввиду недостаточной определенности сторон по данному типу обязательств. Однако не стоит смешивать категорию *«неопределенность»* с понятием *«неизвестности»*. Так, например, в системе Биткоин круг должников-нод довольно широк, но он определен. Каждая транзакция зарегистрирована, а отправители и получатели общеизвестны. Это свидетельствует о том, что любую транзакцию можно отследить<sup>1</sup>. В свете вышесказанного заслуживает внимание мнение М. Успенского о том, что «... выявление “известности” — это вопрос фактических действий в реальном мире, но никак не вопрос гражданского права. Технические специалисты утверждают, что возможно ретроспективно проследить связь конкретного блока с кон-

---

<sup>1</sup> Цифровая программа гарантирует, что криптовалюта с точки зрения идентификации пользователя технически прозрачна, так как можно увидеть список транзакций любого пользователя, поскольку все потоки поступления дохода размещаются в публичной цепочке цифровых символов.

кретной нодой, а также установить личность “оператора ноды” в результате специализированного расследования, что лиш- ний раз подчеркивает псевдоанонимность сети Биткоин» [22].

Конечно, имеется еще довольно много иных теоретиче- ских вопросов об обязательственной природе криптовалюты, ответы на которые следует теоретически обосновать, обсудить и соотнести с действующим российским законодательством.

Именно по указанной причине автор надеется, что про- блемные вопросы, обозначенные в настоящей работе, дадут определенные импульсы к научной дискуссии и обсуждению такой важной и достаточно актуальной для российской юрис- дикции проблемы, как правовая природа криптовалюты.

### Литература

1. Архипов В. В. Виртуальная собственность: системные проблемы в контексте развития индустрии компьютерных игр // Закон. 2014. № 9. С. 69–90.
2. Архипов В. В. Виртуальное право: основные проблемы нового направления юридических исследований // Изв. высш. учеб. заведе- ний. Правоведение. 2013. № 2. С. 93–114.
3. Анатолий Аксаков: криптовалюты необходимо признать финансо- вым инструментом [электронный ресурс]. URL: <http://komitet2-12.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/15431704> (дата обращения: 05.04.2019).
4. Блокчейн на пике хайпа: правовые риски и возможности. М., 2017. С. 52.
5. Бондарчук Д. Криптовалюту, майнинг и смарт-контракты легали- зуют. Как это отразится на юридической работе? // ЭЖ-Юрист. 2018. № 6. С. 1–2.
6. Вадимов В. Госдума узаконила новые виды сделок / Новости. 12.03.2019. URL: <https://legal.report/gosduma-uzakonila-novye-vidy-sdelok/> (дата обращения: 05.04.2019).
7. Вайпан В. А. Основы правового регулирования цифровой эконо- мики // Право и экономика. 2017. № 11. С. 9.
8. Громова Е. А. Смарт-контракты в России: попытка определения пра- вовой сущности // Право и цифровая экономика. 2018. № 2. С. 34–37.
9. Дузенко Д. Госдума РФ отложила рассмотрение законопроекта о цифровых финансовых активах [электронный ресурс]. URL: <https://cryptofeed.ru/news/gosduma-rf-otlozhila-rassmotrenie-zakonoproekta-o-cifrovyyh-finansovyh-aktivah/> (дата обращения: 05.04.2019).
10. В Государственную Думу внесен законопроект о цифровых финан- совых активах [электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/news/26526/> (дата обращения: 05.04.2019).
11. Карапетов А. Г. Экономический анализ права. М., 2016. С. 201.

12. Правовое регулирование экономических отношений в современных условиях цифровой экономики: моногр. / коллектив авторов; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М., 2019. С. 118–121.
13. Новоселова Л. О. О правовой природе биткоина // Хозяйство и право. 2017. № 9. С. 3–16.
14. Перов В. А. Криптовалюта как объект гражданского права // Гражданское право. 2017. № 5. С. 8.
15. Путин поручил Госдуме принять закон о цифровых активах до 1 июля [электронный ресурс]. URL: <http://currencies.ru/putin-poruchil-gosdume-prinyat-zakon-tsifrovyyh-aktivah-19022811510882.htm> (дата обращения: 05.04.2019).
16. Савельев А. И. Криптовалюты в системе объектов гражданских прав // Закон. 2017. № 8. С. 148.
17. Савельев А. И. Некоторые правовые аспекты использования смарт-контрактов и блокчейн-технологий по российскому праву // Закон. 2017. № 5. С. 94–117.
18. Солодков А. «Цифровой пакет»: когда Госдума примет законы о криптовалюте? [электронный ресурс]. URL: <https://bloomchain.ru/cryptocurrency/tsifrovoy-paket-kogda-gosduma-primet-zakony-o-kriptovalyute/> (дата обращения: 05.04.2019).
19. Сидоренко Э. Л., Хисамова З. И. Российская концепция регулирования рынка цифровых активов: реалии и перспективы // Право и экономика. 2019. № 2. С. 5–12.
20. Термин «цифровые деньги» заменили на «права» вопреки позиции Минфина [электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20180614/1522714943.html> (дата обращения: 06.04.2019).
21. Толкачев А. Ю., Жужжалов М. Б. Криптовалюта как имущество — анализ текущего правового статуса // Вестн. экон. правосудия РФ. 2018. № 9. С. 91–135.
22. Успенский М. Легитимный биткоин [электронный ресурс]. URL: [https://zakon.ru/blog/2017/12/13/legitimnyj\\_bitcoin](https://zakon.ru/blog/2017/12/13/legitimnyj_bitcoin) (дата обращения: 05.04.2019).
23. О внесении изменений в ч. 1, 2 и ст. 1124 ч. 3 Гражданского кодекса Российской Федерации: федер. закон от 18.03.2019 № 34-ФЗ.
24. Юрасов М. Ю., Поздняков Д. А. Смарт-контракт и перспективы его правового регулирования в эпоху технологии блокчейн [электронный ресурс]. URL: <https://zakon.ru/blog/2017/10/9> (дата обращения: 05.04.2019).
25. О внесении изменений в ч. 1, 2 и ст. 1124 ч. 3 Гражданского кодекса РФ [электронный ресурс]. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/424632-7> (дата обращения: 05.04.2019).
26. Электронное правосудие [электронный ресурс]. URL: [https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3e155cd1-6bce-478a-bb76-1146d2e61a4a/58af451a-bfa3-4723-ab0d-d149aafecd88/A40-124668-2017\\_20180515\\_Postanovlenie\\_apelljacionnoj\\_instancii.pdf](https://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3e155cd1-6bce-478a-bb76-1146d2e61a4a/58af451a-bfa3-4723-ab0d-d149aafecd88/A40-124668-2017_20180515_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf) (дата обращения: 05.04.2019).
27. Lauslahti K., Mattila J., Seppala T. Smart Contracts — How will Blockchain Technology Affect Contractual Practices? [электронный ресурс]. URL:

- <https://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Raportit-Reports-68.pdf>  
(дата обращения: 05.04.2019).
28. Fairfield J. A. T. Virtual Property // Boston University Law Review. 2005. Vol. 85. P. 1047–1102.
  29. Terre F., Simler Ph. Droit civil. Les biens. 8e 6d. Paris, 2010. P. 32.
  30. Larenz K., Wolf M. Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts. 9. Aufl., München, 2004. S. 379.
  31. Lasarte C. Principios de Derecho civil. T. I. Parte General y Derecho de la persona. 16a ed. Madrid, 2010. P. 362, 363.
  32. Dullinger S. Bürgerliches Recht. Bd. II: Schuldrecht — Allgemeiner Teil. 4. Aufl. Wien, 2010. S. 12, Rn. 1/30.
  33. Heckelmann M. Zulässigkeit und Handhabung von Smart Contracts // NJW. 2018. S. 506.
  34. Kaulartz M. Herausforderungen bei der Gestaltung von Smart Contracts // InTer. 2016. S. 204.
  35. Syska S. J. Eight-Years-Young: How the New York BitLicense Stifles Bitcoin Innovation and Expansion with Its Premature Attempt to Regulate the Virtual Currency Industry // Journal of High Technology Law. 2017. Vol. 17. P. 336.
  36. Heck Ph. Grundriss des Schuldrechts. Tübingen, 1929. S. 59.
  37. Bonneau Th. Droit bancaire. 9 ed. Paris, 2011. P. 254.
  38. Schlossman S. Der Vertrag. Leipzig, 1876. S. 7, 10, 11.
  39. Auffenberg L. Bitcoins als Rechnungseinheiten. Eine kritische Auseinandersetzung mit der aktuellen Verwaltungspraxis der BaFin // NVwZ. 2015. S. 1184–1187.



# **РАЦИОНАЛЬНЫЙ ВЫБОР ФИНАНСОВОЙ УСЛУГИ В УСЛОВИЯХ АСИММЕТРИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ**

**О. А. Халтурина**

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры корпоративного управления и финансов  
кандидат экономических наук

Современное общество потребления предлагает покупателям различные способы достижения желаний. Одним из них является банковское кредитование, рекламируемое СМИ. Для оценки влияния рекламы кредитных продуктов необходим сравнительный анализ кредитного портфеля российских банков. Для обоснованных выводов по результатам исследования необходимо подтверждение или опровержение от гипотезы о том, что реклама банковских кредитов при отсутствии финансовой грамотности населения существенно влияет на качество кредитного портфеля российских банков и закредитованность населения России. Подтверждение этой гипотезы может способствовать улучшению качества кредитного портфеля российских банков и снижению расходов российских граждан на обслуживание кредитов.

Ключевые слова: кредиты физических лиц, реклама кредитных продуктов, Центральный банк, законодательство, финансовая грамотность.

Modern consumer society offers customers different ways to achieve desires. One of them is Bank lending, advertised by the media. To assess the impact of advertising of credit products, a comparative analysis of the credit portfolio of Russian banks is necessary. For reasonable conclusions based on the results of the study, it is necessary to confirm or reject the hypothesis that the advertising of Bank loans in the absence of financial literacy of the population significantly affects the quality of the credit portfolio of Russian banks and the creditworthiness of the Russian population. Confirmation of this hypothesis can help to improve the quality of the credit portfolio of Russian banks and reduce the costs of Russian citizens to service loans.

Key words: loans to individuals, advertising of credit products, Central Bank, legislation, financial literacy.

На сегодняшний день трудно, наверное, найти экономического субъекта, не пользовавшегося банковским кредитом хотя бы один раз. Кредиты востребованы абсолютно всеми. Юридическим лицам кредит необходим для поддержания ликвидности, расширения производства и прочих целей.

Физические лица также пользуются кредитами для удовлетворения собственных потребностей. Потребности в жилье можно удовлетворить, если взять в банке ипотечный кредит.

Если есть желание, то можно приобрести в кредит автомобиль, взяв в банке автокредит. Получение потребительского кредита без указания цели расходования денежных средств дает возможность отдыха в любом экзотическом месте, покупки любого предмета либо услуги. Если есть желание, то получить кредит можно как в рублях, так и в иностранной валюте. Кроме того, кредиты могут быть выданы на срок от 30 дней и на срок более 3 лет. Например, тот же ипотечный кредит некоторые банки предоставляют на срок 25 лет. Также кредит, который называется овердрафтом, можно получить и просто при недостатке средств на депозитном счете. То есть кредиты предоставляются на любые цели, в любой валюте и на любой срок.

Найти коммерческий банк, который предоставит кредит, тоже не проблема. Все средства массовой информации, включая телевидение, радио, Интернет, содержат рекламу кредитных продуктов коммерческих банков. На всех телевизионных каналах постоянно рекламируют кредиты и возможности их использования. Поиск в Интернете даже раскрывает предложения не только конкретного банка, но и сводит их в таблицу для возможностей сравнения (табл. 1).

*Таблица 1*

### **Кредитные предложения российских коммерческих банков [2]**

Банк	Кредит	Минимальная ставка, %	Минимальный платеж в месяц, р.	Количество заявок
«Почта банк»	Суперпочтовый	10,9	8 834	20 180
«Райффайзенбанк»	Персональный	9,99	8 791	5 939
«Хоум кредит банк»	Наличными на любые цели	9,9	8 787	12 507
«Восточный банк»	Комфорт	11,5	8 862	8 452
«Альфа-банк»	Наличными	15,99	9 073	6 888
«ОТП банк»	ОТП Универсальный Промо	14,9	9 021	2 958
«Хоум кредит банк»	Рефинансирование	9,9	8 787	2 808
«Совкомбанк»	Денежный кредит	8,9	8 741	2 262
«Тинькофф банк»	Наличными	12,0	8 885	2 242
«Росбанк»	Просто деньги	10,9	8 838	1 417

Из 122 предложений, указанных на сайте, здесь представлены только десять первых, наиболее востребованных с наибольшим количеством оставленных на сайте заявок. Размер минимального платежа указан, если у заемщика сумма кредита составляет 100 тыс. р. Если там же, на сайте, рассматривать каждый кредит отдельно и детально, то можно получить информацию о сумме минимального платежа для любого размера кредита, о максимальной сумме, которая может быть предоставлена заемщику, о максимальной ставке по выбранному кредиту и о сумме окончательной переплаты. То есть ставка по кредиту может быть увеличена, и в зависимости от суммы кредита минимальная сумма платежа также может значительно увеличиться. Тем не менее предложения банков есть, и получить кредит не составляет большого труда и проблем.

Но после того как кредит получен и истрачен, наступает момент его возврата. Если кредит не погашается своевременно, в установленные в кредитном договоре сроки, то он становится просроченным. На официальном сайте «Центрального банка России» содержится информация о предоставленных ссудах, о срочной и просроченной ссудной задолженности как физических, так и юридических лиц. Рассмотрим статистику кредитования физических лиц за последние 10 лет.

Таблица 2

**Динамика кредитов, предоставленных  
физическим лицам — резидентам в России, млн р. [1]**

Дата	Предоставлено рублевых кредитов	Изм., %	Предоставлено валютных кредитов	Изм., %	Предостав- лено всего	Изм., %
01.01.2010	2 482 890		128 032		2 610 921	
01.01.2011	3 506 664	41	142 436	11	3 649 141	40
01.01.2012	5 289 180	113	149 471	17	5 438 764	108
01.01.2013	7 075 352	185	151 071	18	7 226 608	177
01.01.2014	8 612 537	247	165 626	29	8 778 410	236
01.01.2015	8 461 421	241	168 301	31	8629 963	231
01.01.2016	7 565 755	205	95 595	-25	7661 555	193
01.01.2017	7 100 623	186	109 659	-14	7210 468	176
01.01.2018	9 132 509	268	101 217	-21	9233 994	254
01.01.2019	12 366 659	398	89 391	-30	12 456 448	377

В таблице представлена статистика в целом по всем коммерческим банкам России. За рассматриваемые 10 лет очевиден рост выдачи рублевых кредитов физическим лицам, который составил почти 400 %. Выдача кредитов в иностранной валюте, очевидно, с ростом ее курса, наоборот, уменьшилась на 30 %. Притом что резкое уменьшение выдачи на 56 % произошло в течение 2015 г. В целом же кредитов граждане России за последние годы получили больше на 377 %. Часть полученных кредитов погашается. В табл. 3 представлена динамика кредитов на руках у населения с учетом их выдачи и погашения.

Таблица 3

**Динамика срочной ссудной задолженности  
физических лиц — резидентов в России, млн р.**

Дата	Задолженность по рублевым кредитам	Изм., %	Задолженность по валютным кредитам	Изм., %	Задолжен- ность всего	Изм., %
01.01.2010	2 959 679		361 677		3 321 356	
01.01.2011	3 479 536	18	305 214	-16	3 784 768	14
01.01.2012	4 973 646	68	270 760	-25	5 244 474	58
01.01.2013	7 197 294	143	201 829	-44	7 399 266	123
01.01.2014	9 292 495	214	194 266	-46	9 486 975	186
01.01.2015	10 384 997	251	244 126	-33	10 629 374	220
01.01.2016	9564168	223	208 439	-42	9 772 830	194
01.01.2017	9 809 082	231	108 513	-70	9 917 826	199
01.01.2018	11 222 465	279	66 367	-82	11 289 111	240
01.01.2019	14 023 647	374	75 138	-79	14 099 159	325

Динамика ссудной задолженности по рублевым кредитам повторяет динамику выдач этих кредитов, то есть показывает постоянный рост. По валютным кредитам ситуация несколько иная. Если до 1 января 2015 г. выдача кредитов в иностранной валюте увеличивалась, то срочная задолженность по ним только уменьшалась с каждым годом все более значительно, а в последние два года — практически на 80 %. Ссудная задолженность по валютным кредитам в банковской отчетности показывается в рублевом эквиваленте по официальному курсу «Центрального банка». В связи с ростом курса иностранной валюты любой валютный кредит становится намного дороже,

очевидно, поэтому такие кредиты менее востребованы и погашают их заемщики — физические лица быстрее. Тем не менее общая сумма задолженности по кредитам физических лиц за счет рублевых кредитов увеличилась на 325 %.

С другой стороны, срочная ссудная задолженность могла уменьшиться за счет несвоевременного погашения и ее перевода в категорию просроченных ссуд. В табл. 4 представлена динамика просроченной ссудной задолженности.

Таблица 4

**Динамика просроченной ссудной задолженности физических лиц — резидентов в России, млн р.**

Дата	Просроченная задолженность по рублевым кредитам	Изм., %	Просроченная задолженность по валютным кредитам	Изм., %	Просроченная задолженность всего	Изм., %
01.01.2010	207 503		33 507		241 010	
01.01.2011	235 732	14	43 563	30	279 295	16
01.01.2012	244 387	18	45 918	37	290 305	20
01.01.2013	276 927	33	35 581	6	312 508	30
01.01.2014	406 452	96	32 709	–2	439 161	82
01.01.2015	620 287	199	45 356	35	665 643	176
01.01.2016	802 661	287	58 766	75	861 427	257
01.01.2017	810 127	290	46 011	37	856 138	255
01.01.2018	813 272	292	33 346	0	846 618	251
01.01.2019	729 015	251	28 554	–15	757 569	214

Итак, статистика убедительно показывает рост просроченной ссудной задолженности, то есть непогашенной своевременно. За последние 10 лет просроченная ссудная задолженность в рублях увеличилась с 14 до 250 %! По кредитам, предоставленным в иностранной валюте, динамика неоднозначная. В какие-то годы просроченная задолженность растет, в какие-то годы — снижается. По валютным кредитам это может быть обусловлено не только их несвоевременным погашением, но и ростом официального курса. В общем просроченная задолженность по всем кредитам увеличилась более чем в три раза!

Очевидно, что повод для беспокойства есть, так как просроченная ссудная задолженность отрицательно влияет на качество активов банка и его финансовую устойчивость. С другой стороны, просроченная ссудная задолженность для заемщика оборачивается пеней и повышенной ставкой процента на несвоевременно погашенную сумму, то есть ростом расходов и ухудшением финансового положения. Одним из способов минимизации финансовых потерь как банков, так и заемщиков — физических лиц является реализация программ финансовой грамотности и максимальное сближение полученных теоретических знаний при изучении нормативных правовых актов с практической жизнедеятельностью.

Так, например, любой из нас встречался с рекламой кредитных карт, которые якобы предоставляют возможность пользоваться кредитом совершенно бесплатно, без взимания процентов. В то же время Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 27.12.2018) «О банках и банковской деятельности» в ст. 1 дает понятие банка, который размещает кредиты на условиях платности. Налицо два варианта: либо нарушен федеральный закон, либо банк отказывается от доходов. Кто верит, что банку доходы не нужны?

Следующий интересный банковский продукт — карта «Халва», это не кредитная, а просто банковская карта [3]. Если в рекламе, которую мы достаточно часто видим в СМИ, говорится, что это карта, по которой предоставляется беспроцентный, бесплатный кредит, то почему не озвучиваются другие условия? То есть нарушаются уже два федеральных закона — от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 27.12.2018) «О банках и банковской деятельности» и от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О рекламе» ст. 28 п. 3: «Если реклама услуг, связанных с предоставлением кредита или займа, использованием им и погашением кредита или займа, содержит хотя бы одно условие, влияющее на его стоимость, такая реклама должна содержать все остальные условия, определяющие полную стоимость кредита (займа), определяемую в соответствии с Федеральным законом “О потребительском кредите (займе)”, для заемщика и влияющие на нее». А многие ли из ее владельцев

заходят на сайт банка ПАО «Совкомбанк» и читают условия использования этой карты?

Следующий нюанс, который заемщики и вкладчики понимают, как удобно именно им. Если по вкладам и кредитам озвучивается ставка процентов, то это ставка годовая. То есть, если это кредит, по которому указана переплата за год, нужно увеличивать пропорционально количеству лет. Если это вклад, то по этой ставке проценты начисляются за целый год, а не за один месяц.

Если у гражданина кредитов много, шансов их погасить, наоборот, мало, можно обратиться в суд с заявлением о признании самого себя банкротом согласно гл. X Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О несостоятельности (банкротстве)». Но детальное изучение закона должно показать, что процедура банкротства для физических лиц — это достаточно дорого за счет оплаты услуг финансового управляющего, обычно в размере 25 тыс. р., кроме того, задолженность по кредиту и процентам должна составлять не менее 500 тыс. р., да и суды сейчас отказывают в признании должника банкротом. Поэтому план действий для недобросовестных заемщиков, состоящий в получении кредитов, их растрате и непогашении, не всегда обернется списанием долгов. Такой ситуации могло бы и не случиться при ознакомлении граждан с федеральными законами.

Следующий пример поразительной беспечности — это получение кредитов в иностранной валюте. Такие кредиты обходятся намного дороже рублевых кредитов, так как, кроме платы за пользование кредитом, необходимо учитывать и рост курсов практически всех иностранных валют по отношению к рублю, поэтому и сумма ссудной задолженности, несмотря на ее погашение, может увеличиваться. Кроме того, в публикуемой отчетности как государственного «Центрального банка России», так и всех коммерческих банков все операции, совершаемые в иностранной валюте, отражаются только в рублевом эквиваленте.

Еще одной проблемой может явиться получение в наследство квартиры, приобретенной за счет ипотечного кредита. В этом случае согласно Гражданскому кодексу Российской

Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ (ред. от 03.08.2018) ст. 1112 наследуется не только имущество, но и обязанности, то есть не только недвижимость, но и ипотечный кредит. Можно отказаться от погашения такого кредита, но тогда придется отказаться и от имущества.

Очень полезным может оказаться знание о существовании Федерального закона от 30.12.2004 № 218-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О кредитных историях». На практике физические лица, погасившие кредит или уплатившие проценты по нему несвоевременно по каким-либо причинам, считают, что навсегда и безнадежно испортили свою кредитную историю. В случае необходимости в получении кредита, например, ипотечного, прибегают к услугам посредников, которые совсем не дешевы. Но согласно ст. 7 ФЗ «О кредитных историях» кредитная история хранится в Бюро кредитных историй в течение 10 лет со дня последнего изменения информации. Иногда полезно подсчитать, сколько лет прошло с той злополучной просрочки.

Кроме того, Положение «Банка России» от 28 июня 2017 г. № 590-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, ссудной и приравненной к ней задолженности» устанавливает в гл. 3, что обслуживание долга по ссуде может быть признано хорошим, если платежи по основному долгу и процентам осуществляются своевременно и в полном объеме и имеется случай просроченных платежей по основному долгу и (или) процентам в течение последних 180 календарных дней, в том числе по ссудам, предоставленным физическим лицам, продолжительностью до 30 календарных дней включительно. То есть если у физического лица есть просрочки менее месяца, то нет необходимости обращаться к посредникам и волноваться, так как кредитная история еще не испорчена!

И последний нюанс в отношении кредитов, требующий финансовой грамотности физических лиц. Незнание федеральных законов может привести к высоким и необоснованным расходам физического лица. Так, например, на практике встречается ситуация, когда близкие люди обращаются с просьбой выступить в качестве поручителя по их кредиту.



Но согласно Гражданскому кодексу РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) ст. 362 при неисполнении или ненадлежащем исполнении должником обеспеченного поручительством обязательства поручитель и должник отвечают перед кредитором солидарно. Поручитель отвечает перед кредитором в том же объеме, что и должник, включая уплату процентов, возмещение судебных издержек по взысканию долга и других убытков кредитора, вызванных неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательства должником, если иное не предусмотрено договором поручительства. Проще говоря, если заемщик не погашает кредит, то эта обязанность ложится на поручителя.

Таким образом, знание федеральных законов и нормативных актов мегарегулятора финансового рынка «Центрального банка России» существенно может облегчить жизнь заемщика — физического лица.

### Литература

1. Информация о кредитах, предоставленных физическим лицам — резидентам в рублях и иностранной валюте // Официальный сайт Центрального Банка Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: <https://www.cbr.ru/statistics/table/?tableId=302-02M&dt=20190101> (дата обращения: 06.05.2019).
2. Подобрать кредит в Новосибирске // Официальный сайт ИА «Банки.РУ» [электронный ресурс]. URL: <https://www.banki.ru/products/credits/search/novosibirsk/?amount=100000&currency=RUB&period=1y&applicationReviewPeriodDaysMax=1&purpose=0&collateralSurety=0&borrowerType=0&incomeBasicRequirement=0&registrationRequirement=0&withoutInsurance=0&sort=popular&order=desc&showSpecialFirst=1&showAllOptions=0&searchSaved=0&expertMode=0#results> (дата обращения: 06.05.2019).
3. Халва [электронный ресурс]. URL: [https://halvacard.ru/order/4/?utm\\_source=MGCom&utm\\_medium=PKW&utm\\_campaign=786416767\\_google\\_HALVA\\_search\\_regions\\_brand\\_main&utm\\_term=%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0%20%D1%85%D0%B0%D0%BB%D0%B2%D0%B0&utm\\_content=re\\_kwd103671394335|gr\\_39531581205|b\\_336318494147|drf\\_e|st\\_search|s\\_ip\\_1t1|pt\\_1t1|dt\\_c&k50id=39531581205|kwd-103671394335&gclid=EAIaIQobChMIlibzr\\_8yI4gIVC6aaCh3ZQgo9EAAYASAAEgJk\\_D\\_BwE&utm\\_expId=.4UB3ZyoyRNubLotA5ry07w.1&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://halvacard.ru/order/4/?utm_source=MGCom&utm_medium=PKW&utm_campaign=786416767_google_HALVA_search_regions_brand_main&utm_term=%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0%20%D1%85%D0%B0%D0%BB%D0%B2%D0%B0&utm_content=re_kwd103671394335|gr_39531581205|b_336318494147|drf_e|st_search|s_ip_1t1|pt_1t1|dt_c&k50id=39531581205|kwd-103671394335&gclid=EAIaIQobChMIlibzr_8yI4gIVC6aaCh3ZQgo9EAAYASAAEgJk_D_BwE&utm_expId=.4UB3ZyoyRNubLotA5ry07w.1&utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F) (дата обращения: 07.05.2019).

### **Раздел 3. ГОРОДА-МИЛЛИОННИКИ: ЮРИДИЧЕСКИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ**

---

#### **ВЫТЕСНЕНИЕ В ГОРОДСКОЙ СРЕДЕ ЭТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ ПРАВОВЫМИ**

*О. А. Донских*

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
заведующий кафедрой философии и гуманитарных наук  
доктор философских наук, профессор

В статье обоснован вывод о том, что общество движется к полностью регулируемому извне свободному индивиду, который в процессе реализации индивидуальной жизненной траектории попадает из одной регулируемой правом структуры в другую.

Ключевые слова: этика, право, городская среда, социум.

The article substantiates the conclusion that society is moving towards a completely externally regulated free individual, who in the process of realization of the individual life trajectory falls from one structure regulated by law to another.

Key words: ethics, law, urban environment, society.

Формирование современного социума определяется двумя ключевыми факторами — капитализмом и урбанизацией, которые, разумеется, теснейшим образом связаны между собой. То общество, которое возникло в результате неолитической революции и соответствовало земледельческому и скотоводческому образам жизни, радикально изменилось в последние две сотни лет. Если еще в середине XX в. сельское население вдвое превышало городское, то в 2007 г. они сравнялись, и тенденция более быстрого роста городского населения продолжается [1]. Общество сельское по отношению к городскому выступает в качестве традиционного, подобно тому как общество охотников-собирателей было традиционным по отношению к обществу земледельческому.

Какую роль в построении современного общества играет капитализм? Здесь необходимо отметить рационализм

и индивидуализм, которые в свою очередь делают непрерывный прогресс общественным идеалом.

Рационализм проявляется в первую очередь в образе мышления и возможности действия. В данном случае под капитализмом будет пониматься рациональная организация труда с целью получения гарантированной постоянной прибыли (Макс Вебер). Мышление члена подобного общества опирается на калькуляцию плюсов и минусов при принятии различных решений. Подобный способ мысли был постулирован Адамом Смитом в его «Богатстве народов» и точнее всего выражается словосочетанием *Homo Economicus*. Принцип здесь в том, что решение принимается не на основе подражания предкам, как это принято в традиционном обществе, а согласно анализу ситуации и взвешиванию различных факторов. Эту логику напрямую применил к этике знаменитый Иеремия Бентам, современник Смита.

Индивидуализм наиболее ярко проявляет себя в либерализме, т. е. в убеждении, что человек выше общества, что его права первичны по отношению к обществу. Он глубинно связан с капиталистическим образом действия: для того чтобы реализовать предпринимательскую активность, необходима свобода от традиционных общественных связей. (Совершенно не случайно, кстати, торговые сети образовывались внутри традиционных обществ чуждыми этническими группами — итальянцами, армянами, евреями и т. д.) Здесь произошел радикальный переворот в сознании, манифестированный в «Декларации прав человека и гражданина». Если до этого общество безусловно доминировало и патриотизм был наиболее естественным состоянием души, то с конца XVIII в. первичность прав человека постепенно становится преобладающей идеологией, тогда как идеология коллективизма постепенно уходит.

С этим же образом мысли связана и идея прогресса, сформулированная и обоснованная Николя де Кондорсе в работе 1794 г. Кондорсе исходил из того, что развитие человечества может быть построено только на свободе индивида, на идее равенства и на изменении системы права в сторону гуманизации. При этом драматически меняется отношение поколений.

Каждое новое поколение приходит в новый мир, к которому нужно приспособляться, поскольку опыт предшествующего поколения непригоден. Именно эта картина вызвала к жизни философию Н. Ф. Федорова, который считал, что человечество живет в условиях неизбывной несправедливости: то, что сделано отцами, ими не используется, оно переходит к детям, и так далее. Каждое последующее поколение пользуется достижениями предшествующих, тогда как те уходят, подготовив условия для лучшей жизни, но не насладившись новыми, ими созданными благами. Традиция в этих условиях принципиально не существует и заменяется постоянно меняющимися правовыми отношениями, которые приспособляются под постоянно меняющиеся условия жизни.

Теперь об урбанизации. Она в исторической перспективе произошла очень быстро, идя с невероятным ускорением. Еще в начале XIX в. в Европе был лишь один город с населением в 1 млн человек. Сейчас городов-миллионников в мире 433. Кроме того, население 16 городов превышает 10 млн человек, а трех городов — 20 млн [2]. Причем эти цифры не учитывают численность населения агломераций.

Урбанизация сопровождается резким увеличением степеней свободы. Безусловно, возможности городского социума в отношении разного рода выборов (от выбора трудового и учебного коллектива до выбора партнера, образа жизни и т. д.) несравнимо выше, чем возможности социума сельского. Кроме того, город отличается мобильностью, гораздо более легкой возможностью смены места жительства и места работы. И, конечно же, в городе радикально меняются социальные отношения. Сельский образ жизни отличался доминированием семейных и соседских связей. Патриархальная семья состояла из трех поколений с жестко заданными социальными ролями членов семьи. Связи с соседями также были «на всю жизнь». Любой переезд становился драмой и не мог происходить чаще раза в жизни. В городе семья резко уменьшается не только за счет уменьшения количества детей, но и за счет того, что старшее поколение оказывается оторванным от регулярных семейных связей.

Тем самым разрушены внутренние, основанные на традиционных отношениях механизмы регулирования отношений внутри социальных групп. Старшие поколения перестают быть примером для новых, входящих в мир поколений, поскольку их трудовой и жизненный опыт чаще всего не соответствует новым социальным реалиям. Самый простой тест для определения этой ситуации — это попытка ответить на вопрос, кем будет только что рожденный человек. Мы оказываемся в обществе, которое можно определить как «текущее». Зигмунт Бауман так характеризует современное общество: «Мы имеем индивидуализированную, приватизированную версию современности, обремененную переплетением паттернов и ответственностью за неудачи, лежащей прежде всего на плечи отдельного человека. Теперь наступила очередь перейти в жидкое состояние паттернам зависимости и взаимодействия. Они стали податливы до такой степени, которая была незнакома и невообразима для прошлых поколений; но, подобно всем жидкостям, они не могут удерживать свою форму долгое время. Придать им форму намного легче, чем сохранить ее. Твердые тела отброшены раз и навсегда. Удержание формы жидкостей требует большого внимания, постоянной бдительности и бесконечных усилий, и даже тогда успех этих усилий не гарантирован» [3, с. 14].

Соответственно, такое общество может регулироваться лишь извне, а не на основе внутренних установок отдельных индивидов. А «извне» для общества означает регулирование государственное, т. е. правовое. На место традиции приходит право, которое в пределе рационализирует все виды человеческих отношений.

Практически все социальные группы регулируются определенной системой правовых отношений, начиная от профессиональных и кончая семейными. Смешное понятие профессиональной чести уходит в прошлое, поскольку слово ничего не значит без соответствующего договора. То, что было условно делом личным, регулируется извне. Если в сельском социуме отношения с соседями выстраивались по принципу «свой своему поневоле друг» и старшие на основе своего

опыта и традиции решали различные споры, то в городском это в принципе невозможно.

Можно взять пример из системы образования. Как оценивать работу учащегося? Разумеется, здесь обязательно присутствует элемент субъективности. Но вот появляется ЕГЭ, который пытаются представить в качестве объективного, когда можно в суде оспорить полученную оценку. Но здесь налицо очевидное противоречие — с одной стороны, чисто машинный способ проверки тестов и заданий (такой, что его можно поручить роботу) оказывается недостаточно объективным и его дополняют экспертной проверкой. Для повышения объективности этой проверки ее обставляют невыносимыми условиями. Так, инструкции к некоторым заданиям занимают до двух страниц, что выполнить принципиально невозможно. Эксперты (а это лучшие учителя региона) ежегодно сдают экзамен на соответствие, плюс проверка идет под видеокамерами. И т. д. Тем не менее оценка не считается объективной и сопровождается апелляциями. То есть государство якобы гарантирует учащемуся максимальную объективность проверки его знаний, и это делается за счет того, что оно внедряется в отношения «учитель — ученик». Тем самым изначально создавая ситуацию недоверия к старшему. Уважение, честность, честь, доверие и прочие этические категории оказываются на втором плане или уходят вовсе.

Семья перестает быть основной ячейкой общества, поскольку развод становится обыденностью. Наверное, наиболее ярким проявлением тенденции вытеснения этического является ювенальная юстиция, поскольку она разрывает семью на поколения. Если вспомнить патриархальную семью, то современный город оторвал старшее поколение, сделал среднее вполне зыбким, а ювенальная юстиция отрывает младшее. Конечно, старшее больше может не нуждаться в поддержке членов семьи, поскольку гарантирована пенсия, существуют богадельни и т. п., государство также гарантирует выживание младшего поколения. Но его внедрение и его забота строятся не на личных, не на этических отношениях, а на юридических. Между всеми членами семьи мерцает фигура представителя силового ведомства.

А что говорить о членах все более временных трудовых коллективов? Уже школьнику вбивают в голову идею, что для него обязаны создавать соответствующие условия, что у него есть определенные права и что государство эти его права отстаивает.

В идеале мы движемся к полностью регулируемому извне свободному индивиду, который в процессе реализации индивидуальной жизненной траектории попадает из одной регулируемой правом структуры в другую.

Этот процесс неизбежен в силу того, что рост населения, обеспеченный технологическим прогрессом, создает колоссальные человеческие общежития, которые не могут регулироваться изнутри. Общество становится невероятно сложным и может регулироваться лишь с помощью четко устанавливаемых правил. Но в конечном итоге собственно человеческое стремится в этих условиях к исчезновению, поскольку в подобной системе нет никаких личных обязательств, а только регулируемые отношения.

### **Литература**

1. Щербакова Е. Прогноз городского и сельского населения мира, 2018 [электронный ресурс]. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2018/0775/barom02.php> (дата обращения: 10.06.2019).
2. Портал City Population [электронный ресурс]. URL: <http://www.citypopulation.de/> (дата обращения: 10.06.2019).
3. Бауман З. Текучая современность. СПб.: Питер, 2008. 240 с.

# ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ-МИЛЛИОННИКОВ: ВЗГЛЯД СОЦИОЛОГА

*С. А. Ильиных*

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
заведующий кафедрой социологии  
ili.sa@mail.ru

В статье рассматриваются вопросы развития городов-миллионников. Они имеют как преимущества, так и существенные недостатки. К числу преимуществ относится то, что они являются крупными рынками, в том числе и для близлежащих территорий. Эти города привлекают инвестиции в промышленность, торговлю и сферу услуг, оказывают существенное влияние на экономическое развитие не только своего региона, но и всей страны. Являясь деловыми, финансовыми, образовательными, культурными и политическими центрами, они привлекают большое число высококвалифицированных специалистов. К числу недостатков относятся значительная дифференциация населения, большой приток мигрантов, усиление нагрузки на коммунальную и транспортную инфраструктуру, рост преступности и др. Развитие города-миллионника связано с высоким качеством жизни горожан. В статье приводятся результаты эмпирического исследования качества жизни новосибирцев.

Ключевые слова: город-миллионник, качество жизни, гарантия занятости, личная безопасность, комфортность проживания.

The article discusses the development of cities — millionaires. They have both advantages and significant disadvantages. Among the advantages is that they are large markets, including for nearby territories. These cities attract investment in industry, trade and services, have a significant impact on the economic development of not only their region, but the whole country. Being business, financial, educational, cultural and political centers, they attract a large number of highly qualified specialists. Among the shortcomings are a significant differentiation of the population, a large influx of migrants, an increase in the burden on public utilities and transport infrastructure, increased crime, etc. The development of a million-plus city is associated with a high quality of life for citizens. The article presents the results of the empirical study of the quality of life of Novosibirsk citizens.

Key words: city with a million population, quality of life, job security, personal security, comfortable living.

Характерной особенностью современного этапа развития общества является высокий уровень урбанизации — концентрации населения в городах, особенно крупных. Если в начале XIX в. в городах мира проживало 3 % населения Земли, то в настоящее время этот показатель составляет более 70 %.



В России насчитывается 17 городов-миллионников: Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург, Нижний Новгород, Казань, Челябинск, Омск, Самара, Ростов-на-Дону, Уфа, Красноярск, Пермь, Воронеж, Волгоград, Краснодар, Саратов.

В топ-50 городов Рейтинга устойчивого развития входят 17 городов-миллионников по нескольким показателям:

- по развитию городской инфраструктуры (абсолютные лидеры по этому направлению — Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург и Ростов-на-Дону);

- по вводу жилья на душу населения (лидируют Воронеж и Ростов-на-Дону, где значение этого показателя в три раза выше, чем в Москве);

- по уровню высокого качества образования, как среднего, так и высшего. Ведущие университеты всех российских городов-миллионников, за исключением Уфы и Омска, входят в основные международные рейтинги вузов. Ключевым российским университетским и академическим центром за пределами Москвы является Новосибирск, по качеству школьного образования наряду с Москвой и Санкт-Петербургом выделяется Казань.

К числу плюсов городов-миллионников можно отнести следующие. Во-первых, они являются крупными рынками, в том числе и для близлежащих территорий. Во-вторых, привлекают инвестиции в промышленность, торговлю и сферу услуг (дилерские центры, филиалы банков, пункты федеральных и международных торговых сетей и т. п.). В-третьих, оказывают существенное влияние на экономическое развитие не только своего региона, но и всей страны. В-четвертых, являясь деловыми, финансовыми, образовательными, культурными и политическими центрами, они привлекают большое число высококвалифицированных специалистов. Это требует развитой системы образования, здравоохранения, торговли, сферы услуг и т. д. В результате в мегаполисах наблюдается интенсивный экономический рост, который оказывает существенное влияние на развитие всей экономики.

Вместе с тем города-миллионники имеют существенные проблемы развития мегаполисов, которые обусловлены зна-

чительной дифференциацией населения: по уровню доходов, этническим признакам, культурному уровню, социальному статусу и т. д.

Наблюдается большой приток мигрантов, имущественный статус которых весьма неоднороден, что также оказывает влияние на специфику развития мегаполисов. За счет притока мигрантов численность населения города увеличивается на 30 %, что усиливает нагрузку на коммунальную и транспортную инфраструктуру, приводит к росту преступности.

Сложности вызывают наличие уплотненной застройки центра и близлежащих к нему районов, несоответствие между инфраструктурой и плотностью застройки, размещение промышленных предприятий вблизи жилых кварталов, сокращение площадей зеленых зон и др., нарушение архитектурного облика городов в результате строительства высокодоходных, но противоречащих «духу» города зданий.

В энциклопедии «Города России» выделено пять категорий экологического состояния городов: 1 — благополучное, 2 — удовлетворительное, 3 — умеренно напряженное, 4 — напряженное, 5 — критическое. Мегаполисы согласно этой градации отнесены к 5 категории. При этом негативное влияние на экологию распространяется далеко за пределы мегаполиса, прямо или косвенно воздействуя на глобальные биосферные процессы.

Для мегаполисов характерно не только глобальное загрязнение окружающей среды, но и загрязнение городских улиц, большое скопление бытовых отходов. Нарушение санитарных требований повышает опасность возникновения эпидемий и требует значительных затрат на их предупреждение и прекращение.

Развитие города-миллионника представляет собой процесс преобразования его экономической, политической, социальной, пространственной и экологической сфер, приводящий к качественным изменениям условий жизни и деятельности проживающих в нем людей.

Поэтому и цели развития мегаполиса должны быть связаны с улучшением качества жизни горожан. Д. Белл рассматривал качество жизни как атрибут постиндустриального общества,

который связан с различными удобствами и услугами [2]. Для социологии значимыми при изучении качества жизни являются социальные отношения [9]. Как указывает М. С. Цапко, качество жизни, выходящая за пределы материальной обеспеченности человека категория, что и отличает ее от уровня жизни. При его исследовании должна быть оценена совокупность условий и характеристик жизни человека — объективных и субъективных. Объективные факторы включают занятость, профессиональную востребованность, благосостояние, экологическую ситуацию, доступность культурных учреждений, а субъективные связаны с удовлетворенностью жизнью, работой, возможностью самореализации [7]. Стоит отметить, что отечественные исследователи активно работают как в теоретических, методологических, так и практических аспектах изучения качества жизни. К их числу относятся работы Ж. Т. Тощенко [6], В. И. Чой и О. А. Оберемко [8], Л. Н. Рудневой и Е. А. Мосякиной [4], Р. И. Анисимова, Н. И. Белова, М. Б. Булановой и др. [1], Л. А. Беляевой [3], Н. М. Токарской, Е. А. Мосякиной [5].

Для изучения некоторых проблем города-миллионника нами было проведено исследование качества жизни горожан в июне 2018 г. в городе Новосибирске. В исследовании использована многоступенчатая стратифицированная выборочная совокупность, репрезентативная генеральной совокупности по показателям: район проживания, пол, возраст. Опрошены 1 204 респондента.

К числу ключевых компонентов качества жизни населения и важнейших направлений его комплексной оценки на данном этапе нами отнесены:

- комфортность проживания в Новосибирске;
- уровень развития потребительского рынка;
- обеспеченность населения жильем и качество жилищных условий;
- гарантия занятости;
- уровень доходов населения;
- уровень развития здравоохранения, образования, культуры;

- эффективность работы органов власти, доверие органам власти;
- состояние окружающей природной среды;
- личная безопасность.

Комфортность проживания проверялась в таких субъективных оценках косвенных вопросов:

1. Нравится ли вам жить в Новосибирске?
2. Хотели бы вы уехать из Новосибирска?

*Таблица 1*

**Распределение ответов на вопрос  
«Нравится ли вам жить в Новосибирске?»**

Варианты ответов	Валидный %
Да, я доволен (довольна), что живу здесь	42,0
В целом я удовлетворен/а, но кое-что не устраивает	38,0
Не испытываю особых чувств по этому поводу	11,7
Меня не устраивают многие аспекты проживания в этом городе	6,1
Мне не нравится жить здесь	1,4
Затрудняюсь ответить	0,7
Отказ от ответа	0,2
Итого	100,0

В целом 91,7 % указывают на то, что им нравится жить в Новосибирске, хотя кое-что не устраивает (38 %).

*Таблица 2*

**Распределение ответов на вопрос  
«Хотели бы вы уехать из Новосибирска?»**

Варианты ответов	Валидный %
Нет, не рассматриваю такого варианта вообще	52,0
Хотелось бы, но привык (ла) и не собираюсь уезжать	21,1
Хотелось бы уехать отсюда, но не позволяют обстоятельства / нет такой возможности	15,8
Да, всерьез рассматриваю варианты переезда	7,3
Отказ от ответа	3,8
Итого	100

Как видим, подавляющее большинство опрошенных не хотели бы уехать из Новосибирска. В открытом вопросе было выявлено, что более привлекательными по сравнению с Новосибирском (не считая Москвы и Санкт-Петербурга) являются Сочи (13,7 %), Казань (12,6 %), Краснодар (12,3 %), Екатеринбург (9,3 %).

На основании контент-анализа (548 ответов) были выявлены аспекты привлекательности Новосибирска. Респонденты отмечают современность и развитие города (13,9 %), инфраструктуру (8,0 %), культурное развитие города (7,3 %), архитектуру (5,8 %) и т. д.

Показатель «Уровень развития потребительского рынка» мы исследовали с позиции разных аспектов: качество работы магазинов пошаговой доступности; состояние торговли в магазинах, на рынках и др. В рамках данной статьи представим результаты исследования в отношении такого индикатора, как неорганизованная уличная работа торговли. Несмотря на то, что 39,3 % опрошенных говорят, что нужно оставить все как есть, 25,7 % указывают, что ее нужно взять под жесткий контроль, следить за качеством товаров, уплатой торговцами пошлин в казну города. При этом 20,8 % респондентов считают, что ее нужно запретить. Таким образом, часть опрошенных выступают «за», другая часть — за контроль над этим видом деятельности и уплату налогов, и третья часть против уличной торговли из-за неконтролируемого качества. Оценивая степень своей защищенности от товарного мошенничества и недобросовестных продавцов, 28,8 % респондентов указывают на незащищенность.

Показатель «Гарантия занятости» изучался через оценку уровня безопасности от безработицы и произвола работодателя.

**Распределение ответов на вопрос  
«Как вы оцениваете уровень своей защищенности  
от различных опасностей?»**

Варианты ответов	От производства работода- телей, %	От безработицы, %
Защищен	6,5	5,9
Пожалуй, защищен	<b>21,6</b>	18,1
Трудно сказать	<b>37,0</b>	<b>25,5</b>
Пожалуй, не защищен	<b>19,1</b>	<b>25,7</b>
Совсем не защищен	15,8	<b>24,6</b>
Отказ от ответа	0,1	0,2
Итого	100,0	100,0

Большинство опрошенных горожан ощущают собственную незащищенность в отношении обоих факторов.

Показатель «Уровень доходов населения» изучался с помощью косвенных вопросов. Распределение ответов на вопрос о том, как можно охарактеризовать материальное положение респондентов в настоящее время, показывает, что только 3,2 % опрошенных ни в чем себе не отказывают. Примерно у десятой части опрошенных на повседневные затраты уходит вся зарплата (9,8 %). Большая часть респондентов не может себе позволить серьезные финансовые траты. В целом уровень доходов у большей части опрошенных таков, что его достаточно для повседневных трат, но недостаточно, если нужны большие финансовые затраты (покупка техники, квартиры и т. д.). Большинство используют ограничительные стратегии потребительского поведения. Треть опрошенных стала жить хуже.

Изучая показатель «Уровень развития здравоохранения», мы получили значительный разброс в оценках. Столь разные оценки здравоохранения, на наш взгляд, в сознании новосибирцев связаны с тем, что муниципальные учреждения здравоохранения значительно отличаются по уровню и качеству обслуживания. Респонденты, оценившие уровень работы больниц и поликлиник как «высокий», ориентируются на то, что на территории города располагается ряд федеральных и ведомственных учреждений здравоохранения, в числе

которых НИИ патологии кровообращения им. академика Е. Н. Мешалкина — крупнейший многопрофильный высокотехнологичный медицинский и образовательный центр страны, ФГБУ Новосибирский НИИ травматологии и ортопедии им. Я. Л. Цивьяна — один из ведущих отраслевых научных центров страны, оказывающих высокоспециализированную помощь пациентам с патологией опорно-двигательного аппарата, центральной и периферической нервной системы, и др. То есть у новосибирцев есть возможность получить квалифицированную помощь на самом высоком уровне. Однако негативная тенденция увеличения нагрузки на врачей и средний медицинский персонал, отсутствие узких квалифицированных специалистов в поликлиниках по месту жительства респондентов вызывают негативные оценки.

При анализе показателя «Состояние окружающей природной среды» можно отметить следующее. Если проранжировать ответы на вопрос «Какие факторы окружающей среды более всего вас беспокоят?», можно обнаружить, что на первом месте — запыленность города (22,7 %), на втором — загрязненность воздуха (21,2 %), на третьем — замусоренность (18,6 %), на четвертом — загрязненность воды (15,2 %), на пятом — высокий уровень бытового шума, гул от автомагистралей (12,7 %), на шестом — отсутствие достаточного объема зеленых насаждений (8 %).

Оценивая уровень защищенности респондента от экологической угрозы, 29,5 % указали, что им трудно оценить защищенность, 27,3 % — они, пожалуй, защищены. Но в то же время 21,4 % — что они, пожалуй, не защищены. Таким образом, примерно по трети опрошенных испытывают как относительную защищенность от экологических угроз, так и относительную незащищенность. Для улучшения экологической ситуации респонденты предлагают увеличить число парков и скверов, провести озеленение районов и придомовых территорий, пыле- и шумоизоляцию.

Показатель «Личная защищенность» оценивался через ряд индикаторов. Если сравнивать различные виды опасностей, то можно обнаружить высокий процент ответов о незащищенности от произвола чиновников (22,1 %).

Подводя итоги, следует отметить, что, оценивая проблемы развития и функционирования городов-миллионников, важно обратить внимание на качество жизни горожан. Проведенное исследование показало, что многие компоненты качества жизни новосибирцев требуют серьезной и глубокой работы органов власти по их улучшению.

### **Литература**

1. Анисимов Р. И., Белова Н. И., Буланова М. Б. Качество жизни россиян. Отчет по результатам социологического исследования // Организация и самоорганизация интеллигенции в современном российском обществе. М.: РГГУ, 2013. С. 421–482.
2. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: Опыт социального прогнозирования. М.: Academia, 2004.
3. Беляева Л.А. Уровень и качество жизни. Проблемы измерения и интерпретации // Социологические исследования. 2009. № 1. С. 33–42.
4. Руднева Л. Н., Мосякина Е. А. Оценка качества жизни населения в субъектах Российской Федерации: моногр. Тюмень: ТИУ, 2016.
5. Токарская Н. М., Марасанова А. А. О качестве жизни населения г. Иркутска // Социологические исследования. 2015. № 6. С. 35–39.
6. Как живешь, интеллигенция? Социологические очерки: коллективн. моногр. / под ред. Ж. Т. Тощенко. М.: Центр социального прогнозирования и маркетинга, 2018.
7. Цапко М. С. Качество жизни российского пенсионера // Вестн. РГГУ. Сер.: Философия. Социология. Искусствоведение. 2017. № 3. С. 60–71.
8. Чой В. И., Оберемко О. А. Индикаторы качества жизни в региональных центрах России // Социологические исследования. 2017. № 6. С. 57–67.
9. Wnuk M., Marcinkowski J. T. Quality of life as a pluralistic and multidisciplinary construct // Problemy Higieny i Epidemiologii. 2012. № 93 [электронный ресурс]. URL: <http://phie.pl/pdf/phe-2012/phe-2012-1-021.pdf> (дата обращения 25.05.2019).



# **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ И ПРЕДЛОЖЕННЫЕ ВАРИАНТЫ ИХ РЕШЕНИЯ**

***С. А. Васильев***

Севастопольский государственный университет  
юридический институт  
доцент кафедры «Конституционное и административное право»  
кандидат юридических наук  
mnogoslov@mail.ru

Административно-территориальное устройство и территориальная организация местного самоуправления являются одними из самых сложных вопросов в сфере публично-правового регулирования. На самых разных уровнях можно наблюдать путаницу в этих категориях, поэтому существуют даже мнения о необходимости отказа от них [6]. Большую сложность в территориальном устройстве можно наблюдать в городах федерального значения, которые представляют собой особые виды субъектов Российской Федерации, обретающих все большую самостоятельность и уникальность с юридической точки зрения. Ученые и общественные деятели постоянно работают над совершенствованием норм действующего правового регулирования и предлагают свои инициативы в органы государственной власти. Некоторые из таких инициатив и рассуждения об их состоятельности представлены в данной работе.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, территориальная организация; муниципальное образование, город федерального значения, муниципальная территория.

The administrative-territorial structure and the territorial organization of local self-government are among the most difficult issues in the sphere of public law regulation. Confusion in these categories can be observed at various levels, so there are even opinions about the need to abandon these categories. Greater complexity in the territorial structure can be observed in cities of federal significance, which are special types of constituent entities of the Russian Federation that are becoming increasingly independent and unique from a legal point of view. Scientists and public figures are constantly working to improve the norms of the current legal regulation and offer their initiatives to state bodies. Some of these initiatives and arguments about their viability are presented in this paper.

Key words: administrative-territorial structure, territorial organization; municipality, city of federal significance, municipal territory.

Несмотря на провозглашенные Конституцией Российской Федерации принципы равенства субъектов Российской Федерации и некоторый приоритет республик в составе государ-

ства над всеми остальными регионами, приходится констатировать, что особый статус, по сравнению с другими, имеют города федерального значения. Отталкиваясь от принципа сохранения единства городского хозяйства [8] и некоторых других [7; 13; 14], данные публично-правовые образования обладают большей самостоятельностью, чем все другие. Самым ярким подтверждением данного тезиса может служить расширение территории Москвы за счет части территории Московской области и последующее правовое регулирование территориального устройства вновь присоединенной территории [9; 11]. В данном случае реализована модель, которая не всегда согласуется с действующим правовым регулированием федерального уровня, по крайней мере, в сравнении с той моделью, которая реализуется или может быть реализована в других субъектах Российской Федерации.

Другим примером, когда с такого рода самостоятельностью не удается справиться, является город Севастополь, который, став городом федерального значения в 2014 г., поспешил определить границы и статус территорий административных и муниципальных единиц, столкнувшись с рядом проблем в последующем [18]. В частности, возникли проблемы с размещением твердых бытовых отходов, организацией охоты, пенсионным обеспечением жителей сельской местности и т. д. Причина всему — приравнивание абсолютно всей территории города федерального значения к статусу города [1; 2].

Для исправления данной ситуации предлагалось большое количество различных инициатив [5; 16], многие из них обсуждались в рамках самых разных мероприятий [23], последнее из которых прошло 13 июня 2019 г. в Законодательном собрании города Севастополя в рамках подготовки законопроекта об административно-территориальном устройстве ко второму чтению в региональном парламенте [19].

Однако в настоящее время выдвигаются и активно продвигаются иные идеи об административно-территориальном устройстве и территориальной организации местного самоуправления в городе Севастополе. Так, группа общественных деятелей во главе с А. И. Жуковым, обвиняя Законодательное собрание города Севастополя и педагогический состав Севастопольского государственного университета в незнании

ряда наук и формальном подходе к решению данной проблемы, предлагает принять закон города федерального значения Севастополя «Об административно-территориальном и муниципальном устройстве Севастополя», попытки внесения которого предпринимались еще в 2014 г. [17].

В данном проекте, как и в действующем Законе города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе» предусмотрена межселенная территория внутри города федерального значения [10]. Данное словосочетание определено ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и свойственна она только муниципальному району, которого в городе федерального значения быть не может [8]. Выделение в Севастополе подобной территории необходимо, но называть ее возможно иначе и качественно продумать механизм правового регулирования правоотношений, связанных с данной местностью. Логично пойти по пути выделения населенных пунктов, а все, что не входит в них определить в качестве таковой территории. Ее можно условно назвать, например «межпоселенческая территория» или подобрать иное более удачное словосочетание. При чем такая территория должна быть в юрисдикции города федерального значения, независимо от границ его административных районов и территорий муниципальных образований на его территории.

Еще одним предложением в тексте указанного законопроекта является введение нескольких десятков муниципальных образований с формированием соответствующих органов и чиновничьим аппаратом, который в настоящее время в Севастополе и без того достаточно значительный [20]. Данный субъект Российской Федерации является дотационным [21]. Существует мало оснований считать, что новые органы местного самоуправления будут себя обеспечивать [3; 4; 15] с учетом того, что существующие 10 муниципальных образований этого сделать не могут и фактически существуют за счет регионального бюджета [21]. Поэтому создание дополнительных публично властных структур, увеличивая количество чиновников и, соответственно, нагрузку на бюджет, считаю нецелесообразным. К тому же законодательство предусматри-

вает ряд иных форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления [8]. Так, в городе активно развиваются территориальные общественные самоуправления [25].

В проекте закона также есть некоторые противоречия федеральному законодательству относительно определения административного центра муниципального образования, которым должен быть населенный пункт, а не улица или конкретное здание. К тому же административный центр муниципального образования не свойственен внутригородским территориям городов федерального значения все по той же ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8].

Нельзя не отметить и положительные инициативные предложения, касающиеся выделения города Северный, Корабельного района, так как это видится логическим и целесообразным с точки зрения географии, логистики и ряда других наук. Однако, учитывая сохраняющееся стремление властей сохранить Балаклаву в качестве одного из районов населенного пункта Севастополя, инициатива о выделении Северной и Корабельной стороны города из Нахимовского района вряд ли осуществимо в обозримом будущем.

Другой важной и обоснованной чертой данного проекта нормативного акта является обозначение во всех официальных наименованиях Севастополя в качестве города федерального значения, если речь идет о нем как о субъекте Российской Федерации. Данное предложение должно быть распространено и на другие города федерального значения [24]. По крайней мере, это необходимо подразумевать, когда речь идет о разных субъектах правоотношений. Город федерального значения Севастополь и населенный пункт Севастополь — это разные образования, занимающие разную территорию. Данные категории не должны смешиваться, так как это влечет за собой гораздо большее количество проблем. Описанное разграничение и соответствующая инициатива Юридического института Севастопольского государственного университета по предварительным данным должна найти свое отражение в региональном законодательстве.

Продолжая разговор о других городах федерального значения, необходимо отметить, что после принятия Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», которым был введен новый вид муниципального образования — муниципальный округ [12], в Санкт-Петербурге выступили с инициативой введения данного вида муниципального образования на соответствующей территории [22]. С точки зрения ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» данный вопрос в принципе не может ставиться, так как указанный нормативный правовой акт предусматривает только один вид муниципального образования для городов федерального значения — внутригородскую территорию города федерального значения [8]. Соответственно, в данных субъектах Российской Федерации не может быть ни муниципальных округов, ни предлагаемой также авторами рассмотренной выше инициативы, введения двухуровневой системы местного самоуправления.

Развитие правового регулирования во многом зависит от той территории, в рамках которой оно осуществляется. Поэтому справедливо и целесообразно навести порядок в правовом регулировании статуса соответствующих территорий. В связи с этим необходимо продолжать исследования разного рода в различных сферах научного знания для достижения положительного результата, от которой жизнь людей становилась бы лучше. Важно объединение сил ученых, практиков, конструктивный обмен мнениями, в ходе которого вырабатываются полезные решения, которые могут быть предложены законодателю на разном уровне, лишь бы положительный результат был очевиден.

### **Литература**

1. Васильев С. А. Проблемы определения статуса территориальных единиц города Севастополя // Градостроительное право. 2019. № 2. С. 23–26.
2. Васильев С. А. Проблемы определения статуса территорий и развитие нормативного правового регулирования административно-правового устройства и территориальной организации местного самоуправления города федерального значения Севастополя // Сборник выступлений по итогам проведения Первого Севастопольского

- юридического форума, прошедшего 27–28 сентября 2018 г. на базе Юрид. ин-та Севастопольск. гос. ун-та / отв. ред. С. А. Васильев. М.: Центркаталог, 2019. С. 308–311.
3. Колесникова Е. А. Альтернативное финансирование жилищно-коммунального комплекса муниципальных образований // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2010. № 3 (27). С. 40–45.
  4. Куджиев З. А., Савенко Т. Н. Местные налоги в аспекте оптимизации доходной части местных бюджетов (на примере субъектов Южного федерального округа) // Современное право. 2008. № 2. С. 96–100.
  5. Кулагин А. А. Правовые аспекты внедрения в городе федерального значения Севастополе территориального деления // Сборник выступлений по итогам проведения Первого Севастопольского юридического форума, прошедшего 27–28 сентября 2018 г. на базе Юридического института Севастопольского государственного университета / отв. ред. С. А. Васильев. М.: Центркаталог, 2019. С. 291–295.
  6. Лексин И. В. Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы. М.: Ленанд, 2014. 432 с.
  7. Мусинова Н. Н. Тенденции развития местного самоуправления в городе Москве // Вестн. ГУУ. 2018. № 4. С. 18–23.
  8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 1 мая 2019 г.). Ст. 3822.
  9. Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.). Ст. 1651.
  10. Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе: закон города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС // Севастопольские известия. 2014. 4 июня. № 44–48 (1669).
  11. Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 декабря 2011 г. № 560-СФ. Ст. 17.
  12. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: собрание законодательства РФ. 2019. 6 мая. № 18. Ст. 2211.
  13. Писарев Д. А. Правовые проблемы формирования института экономической основы местного самоуправления в городе Москве исходя из особенностей организации публичной власти и необходимости сохранения единства городского хозяйства // Бизнес в законе. 2009. № 2. С. 41–45.
  14. Таболин В. В. Основы городского права. М.: Юриспруденция, 2006. 280 с.
  15. Тетерятников К. Вопросы финансирования программ развития муниципальных образований: международный и российский опыт // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2014. № 1. С. 171–185.

16. Чекмезов В. И. Вопросы правового закрепления административно-территориального деления и муниципального устройства в гфз Севастополе // Сборник выступлений по итогам проведения Первого Севастопольского юридического форума, прошедшего 27–28 сентября 2018 г. на базе Юридического института Севастопольского государственного университета / отв. ред. С. А. Васильев. М.: Центркаталог, 2019. С. 8.
17. 28 мая состоялось заседание президиума Законодательного Собрания г. Севастополя // Сайт «Новости Севастополя» [электронный ресурс]. URL: <http://sevastopol-news.com/society/2014/05/28/16503.html>. (дата обращения: 25.06.2019).
18. В Севастополе хотят изменить количество городских районов // Городской сайт «Севастополь» [электронный ресурс]. URL: <http://sevastopolis.com/news/7212.html> (дата обращения: 25.06.2019).
19. На «круглом столе» парламентарии обсудили закон об административно-территориальном устройстве города // Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя [электронный ресурс]. URL: [http://sevzakon.ru/view/pressa/allnews/2019/iyun1/na\\_kruglom\\_stole\\_parlamentarii\\_obsudili\\_zakon\\_ob\\_administrativno-territorialnom\\_ustrojstve/](http://sevzakon.ru/view/pressa/allnews/2019/iyun1/na_kruglom_stole_parlamentarii_obsudili_zakon_ob_administrativno-territorialnom_ustrojstve/) (дата обращения: 25.06.2019).
20. Новая структура Правительства Севастополя позволила сократить число чиновников // Официальный сайт Правительства Севастополя [электронный ресурс]. URL: <https://sev.gov.ru/info/news/26741/> (дата обращения: 25.06.2019).
21. О бюджете города Севастополя на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов: закон города Севастополя от 26 декабря 2017 г. № 393-ЗС (ред. от 19 октября 2018 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации [электронный ресурс]. <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.06.2019).
22. О внесении изменений в закон Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга»: проект закона Санкт-Петербурга // Официальный сайт Законодательного Собрания города Санкт-Петербурга [электронный ресурс]. URL: <http://www.assembly.spb.ru/ndoc/doc/0/777336114> (дата обращения: 25.06.2019).
23. Первый Севастопольский юридический форум собрал в СевГУ ведущих ученых в области права // Официальный сайт Севастопольского государственного университета [электронный ресурс]. URL: <https://www.sevsu.ru/univers/yui/item/4572-pervyj-sevastopolskij-yuridicheskij-forum-sobral-v-sevgu-vedushchikh-uchenykh-v-oblasti-prava> (дата обращения: 25.06.2019).
24. Почему мы неправильно живем? Ответ на этот вопрос знает кандидат в депутаты Алексей Жуков // Сайт «Новости Севастополя» [электронный ресурс]. URL: <http://sevastopol-news.com/other/2016/07/26/46322.html> (дата обращения: 25.06.2019).
25. Территориальные общественные самоуправления получают гранты на реализацию проектов в Севастополе // Официальный сайт Правительства Севастополя [электронный ресурс]. URL: <https://sev.gov.ru/info/news/56027/> (дата обращения: 25.06.2019).



# **ПОВЕДЕНИЕ ИНВЕСТОРОВ В ГОРОДАХ-МИЛЛИОННИКАХ: ПРАВОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

***Т. В. Гениберг***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры корпоративного управления и финансов  
кандидат экономических наук, доцент  
geniberg@mail.ru

В статье проведен анализ инвестиционной деятельности в городах-миллионниках, выявлена связь инвестиций с малым бизнесом, рассмотрены экономические и юридические аспекты вопросов.

Ключевые слова: инвестиции, города-миллионники, инвестор, финансирование, малый бизнес.

The article analyzes the investment activity in the cities of millions, reveals the connection of investments with small business: economic and legal aspects of the issues.

Key words: investments, city-millionaires, investor, financing, small business.

Исторически складывается мнение, что большие города имеют сосредоточение крупного и среднего бизнеса и привлекают достаточно значимые капиталы. Поведение инвесторов в таких городах в связи с этим имеет свои особенности и тенденции. Проведем статистическое исследование, которое подтвердит или опровергнет эту гипотезу. Для начала выясним, насколько регионы, имеющие города-миллионники, привлекают большие объемы инвестиций (таблица). Возьмем для обследования случайным образом выбранные 10 регионов Российской Федерации.

Из таблицы видим, что гипотеза о том, что регионы, имеющие города-миллионники, привлекают более значимые капиталы, опровергается. Так, регионы, не имеющие больших городов, такие как Кемеровская, Архангельская, Оренбургская области привлекли в 2018 г. 181, 171, 155 млн р. соответственно, что больше, чем регионы, имеющие города-миллионники: Нижегородская, Новосибирская области, привлечшие в прошлом году 169 и 108 млн р. соответственно.



**Инвестиции в основной капитал в 2018 г.  
по источникам финансирования, млн р. [1]**

Регионы	Всего	Соб- ственные средства	Привле- ченные средства	Бюд- жетные средства	Заемные средства других организа- ций	Кре- диты банков	Сред- ства насе- ления
<b>Регионы, имеющие города-миллионники</b>							
Москва	1 722 922	997 573	725 349	452076	36 103	119 237	62 642
Санкт- Петербург	553 635	338 775	214 860	98 998	4 971	40 740	35 371
Челябинская область	189 318	110 688	78 630	21 701	18 634	18 405	1 418
Нижегород- ская область	169 103	108 529	60 574	34 630	2 703	10 869	4 373
Новосибир- ская область	108 375	56 434	51 942	20 938	1 443	9 263	8 326
<b>Регионы, не имеющие города-миллионники</b>							
Кемеровская область	180 873	123 017	57 856	11 126	5 778	20 518	2 090
Архангель- ская область	171 330	104 892	66 438	22 081	8 671	11 619	
Оренбургская область	155 236	123 840	31 396	4 032	2 431	11 277	757
Саратовская область	99 525	61 378	38 147	12 393	1 602	4 116	2 088
Ярославская область	58 153	39 909	18 245	4 816	1 658	6 124	2 139

Хотя, в свою очередь, выявляется другая интересная закономерность: в регионах, имеющих города-миллионники, процент привлечения компаниями собственных средств в качестве инвестиций ниже, чем в регионах, не имеющих таких городов. В регионах с крупными городами доля использования компаниями собственных средств колеблется от 52 до 64 % в структуре привлечения средств: в Москве — 58 %, в Санкт-Петербурге — 61 %, в Челябинской области — 58 %, в Нижегородской — 64 %, в Новосибирской — 52 %. В то время как компании в регионах без таких крупных городов могут привлечь внешние средства в меньшем объеме. Доля собственных средств в структуре инвестиций таких регионов составляет от

61 до 80 %: в Кемеровской области — 68 %, в Архангельской — 61 %, в Оренбургской — 80 %, в Саратовской — 61 %, в Ярославской — 67 %.

На основе анализа выше приведенных данных можно сделать вывод, что объем инвестиций не имеет строгой зависимости от наличия в регионе города-миллионника. Но компании в регионах с крупными городами могут привлечь внешних инвестиций значительно больше.

Далее исследуем взаимосвязь между количеством компаний малого бизнеса в регионе и наличием в них городов-миллионников. Из рис. 1 и 2 видим, что количество предприятий малого бизнеса, средняя численность работников и выручка в таких организациях в регионах с городами-миллионниками значительно выше. Это приводит к выводу о необходимости поддержки и развития малого бизнеса в регионах с большими городами для обеспечения занятости и повышения уровня доходов населения. Поддержка малого бизнеса в большей мере формируется за счет инвестиций.

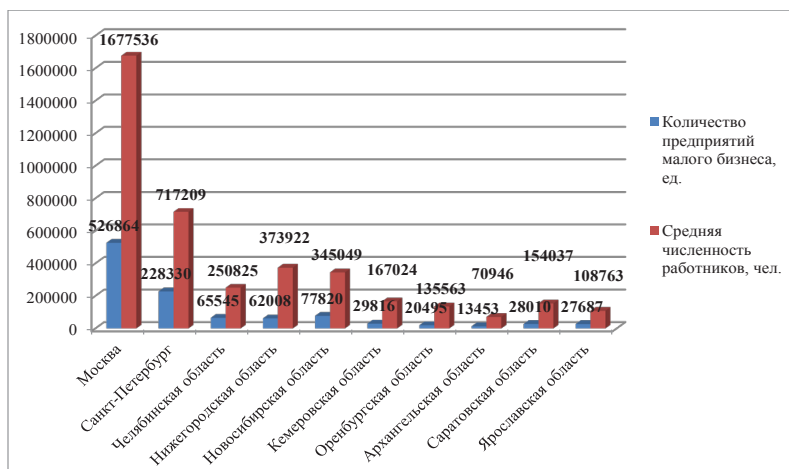


Рис. 1. Количество предприятий и численность работников малого бизнеса по регионам России в 2018 г. [2]

Так, в сфере малого и среднего предпринимательства Новосибирска сегодня занято более 323 тыс. человек — это более 40 % трудоспособного населения города.

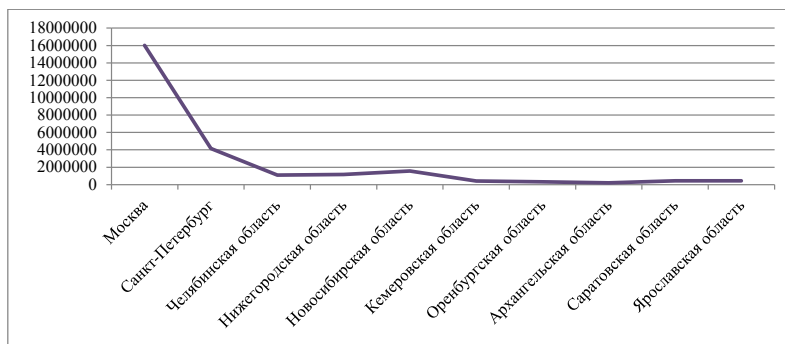


Рис. 2. Выручка предприятий малого бизнеса в регионах России в 2018 г. [2]

Многие регионы оказывают финансовую поддержку предприятиям малого бизнеса. Но стоит отметить, что масштаб такой помощи пока весьма незначителен. Так, в настоящее время в Новосибирске реализуется муниципальная программа «Развитие малого и среднего предпринимательства города Новосибирска» на 2018–2020 годы. Одним из основных направлений поддержки предпринимательства является финансовая помощь субъектам малого и среднего бизнеса. Общий объем субсидий в 2018 г. составил всего лишь 4,5 млн р., субсидии предоставлены 11 субъектам [3].

Инвестирование в малый бизнес может быть представлено в следующих формах:

- прямое инвестирование и реинвестирование собственных средств малых предприятий;
- вложения средств бизнес-ангелов;
- вложение средств путем предоставления коммерческих помещений в аренду малому бизнесу (уходит необходимость приобретать собственное помещение, что является капиталоемким вложением средств);
- предоставление государственных льгот по уплате лизинговых платежей, банковских процентов при получении средств предприятиями малого бизнеса для приобретения оборудования, пополнения оборотных средств;
- получение федеральных ресурсов в виде кредитов под пониженную процентную ставку;

- предоставление права использовать государственные гарантии вместо недостающего залогового имущества при получении банковских кредитов.

Исходя из вышеописанных форм инвестирования в малый бизнес и важности получения средств в малые компании в городах-миллионниках, сформулируем тенденции типичного поведения инвесторов в крупных городах:

- преимущественное инвестирование в малый бизнес в формах покупки коммерческих помещений (с последующей сдачей в аренду) или выдачи банковских кредитов, при этом покупка инвесторами предприятий малого бизнеса для дальнейшего их развития происходит достаточно редко;

- ориентация на высокую окупаемость, оборачиваемость денег, доходность, низкую капиталоемкость;

- концентрация на отдельных отраслях инвестирования, о которых собственник средств наиболее осведомлен;

- приобретение преимущественно небольших объектов коммерческой недвижимости для предоставления в аренду мелким компаниям или вложения в качестве доли в уставный капитал;

- высокая зависимость перетока капиталов от отраслевых и рыночных сегментарных трендов, которые в крупных городах сменяются достаточно часто — каждые 1,5–2 года;

- выдача кредитов малым компаниям от частных инвесторов в среднем под 24–36 % годовых на срок не более 3 лет.

Осветим отличия процесса инвестирования в крупных и мелких городах. В крупных городах отмечаются:

- многовариантность субъектов и объектов инвестирования в области малого бизнеса;

- возможность отслеживать тренды развития различных бизнесов с целью определения более доходных направлений вложения средств;

- формирование полноценного рынка инвестирования с возможностью определения цены спроса на инвестиции, цены предложения и цены реальных сделок;

- широкие возможности реструктуризации инвестиционного портфеля посредством быстрой продажи объектов малого бизнеса и приобретения других небольших экономических субъектов;

- возможность вложения средств в широкий инвестиционный портфель: диверсификация портфеля;
- низкая стоимость реализуемых субъектов малого бизнеса: от 10 тыс. р. до 15 млн р.;
- расширенный ассортимент разноотраслевых инвестиционных вложений;
- возможность использования в качестве обеспечения возвратности инвестиций оборудования, имущества должника с последующей продажей залога с целью возврата вложенных ресурсов.

В средних, малых городах, городах-спутниках зачастую процесс инвестирования в малый бизнес существенно осложнен. Наблюдается:

- малое количество компаний любого, в том числе и малого бизнеса;
- малое количество объектов коммерческой недвижимости;
- низкая деловая активность, что не обеспечивает высокую доходность малым предприятиям;
- преимущественное развитие только двух-трех сфер бизнеса: торговля, общественное питание, историческое местное производство;
- малая капиталоемкость: 10 тыс. р. — 3 млн р.;
- высокая зависимость от госсектора, так как доходы населения в большей части поступают от бюджетных организаций.

Несмотря на все вышеперечисленные факторы, в не крупных городах инвестирование в малый бизнес зачастую остается единственным способом инвестирования, так как вложение средств в акции отечественных и иностранных компаний, государственных и корпоративных облигаций, паи закрытых паевых фондов, нейтральную иностранную валюту часто остаются нереальными.

Отдельно остановимся на проблемах, с которыми сталкиваются инвесторы при финансировании бизнеса в крупных городах:

- привлечение инвестиций в заведомо убыточные бизнесы;

- слабая проработка бизнес-планов для получения ресурсов;

- слабая профессиональная, финансовая, юридическая грамотность представителей малого бизнеса;

- слабое владение рыночными, маркетинговыми, интернет-знаниями собственниками малых предприятий, что усложняет процесс достижения их компаниями устойчивых конкурентных позиций;

- высокое налоговое бремя в области социальных платежей с заработной платы, что стимулирует скрытие реальных доходов работников малого бизнеса;

- слабая финансовая самостоятельность мелких компаний, отсутствие залогов, достаточных основных средств, оборудования, оборотных средств, что приводит к низкой финансовой устойчивости и безопасности потенциальных получателей инвестиций.

Наряду с этим обозначим сложности инвестирования в малый бизнес в правовом поле:

- юридическая незащищенность и слабая гарантия возвратности вложенных средств;

- использование «фиктивного» банкротства юридического лица для ухода от необходимости возврата полученных инвестиций;

- злоупотребление возможностью «банкротства» физического лица;

- юридическое допущение двойного налогообложения инвестиционных доходов: доходов компании малого бизнеса и доходов инвестора;

- значительный размер налоговых платежей налога на имущество инвесторов, которые осуществляют инвестирование путем предоставления коммерческих помещений в пользование.

Далее приведем условия, которые необходимо создать для расширения инвестиционной деятельности в городах-миллионниках:

- законодательно закрепленные льготы для инвесторов, вкладывающих средства в региональную и местную эко-

номику в виде прямых инвестиций в предприятия в форме основных средств, недвижимости и нематериальных активов;

- четкое соблюдение, сохранение и гарантия права частной собственности без каких-либо исключений;

- налоговые преференции для инвесторов с градацией в зависимости от объемов инвестирования;

- информационная, инфраструктурная, законодательная поддержка малого бизнеса со стороны региональных и городских органов власти, что обеспечит уверенность и стабильность среды для частных инвестиций;

- создание банка инвестиционных проектов с оценкой надежности каждого проекта, что создаст расширенное объективное информационное поле для инвесторов;

- создание действенного механизма взаимодействия между инвесторами и представителями малого бизнеса для облегчения поиска сторонами друг друга и эффективного сотрудничества.

Проблема инвестирования в городах-миллионниках в России остается на сегодня весьма актуальной. В большей мере она переходит в проблему инвестирования в малый бизнес. Трудностей остается много как в юридическом, так и в экономическом плане. В этом направлении органам власти субъектов Федерации, общественным организациям придется еще многое сделать для привлечения и закрепления частных инвестиций.

### Литература

1. Афанасьев С. «Инвестиционный шум»: инвестиции в экономику страны выросли за год на 10 процентов [электронный ресурс]. URL: <https://realnoevremya.ru/articles/136052-reyting-regionov-rf-po-obemu-investitsiy-v-2018-godu> (дата обращения: 23.06.2019).
2. Основные показатели деятельности малых предприятий (включая микропредприятия) по видам экономической деятельности Российской Федерации за 2018 г. [электронный ресурс]. URL: <https://docviewer.yandex.ru/view/1130000021947691> (дата обращения: 23.06.2019).
3. О муниципальной программе «Развитие малого и среднего предпринимательства города Новосибирска на 2018–2020 годы»: постановление мэрии города Новосибирска от 20 октября 2017 г. № 4774 [электронный ресурс]. URL: [https://novo-sibirsk.ru/upload/iblock/f67/2017\\_4774.pdf](https://novo-sibirsk.ru/upload/iblock/f67/2017_4774.pdf) (дата обращения: 23.06.2019).

# **О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ В ПРАВОПРИМЕНЕНИИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ КОММЕРЧЕСКОЙ НЕДВИЖИМОСТЬЮ**

***Т. Н. Дудина***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
заведующая кафедры экологической безопасности  
и управления природопользованием  
кандидат экономических наук, доцент  
t.n.dudina@nsuem.ru

***О. С. Тарасова***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры экологической безопасности  
и управления природопользованием  
кандидат географических наук  
tosgeo@bk.ru

В статье рассмотрены отдельные моменты несовершенства законодательства в регулировании управления коммерческой недвижимостью, в части неоднозначности формирования тарифов на содержание общего имущества и особенностей проведения общих собраний собственников, определены барьеры в проведении общих собраний собственников нежилых помещений, выявлены особенности неоднозначной трактовки законодательства и их последствия.

Ключевые слова: коммерческая недвижимость, тариф на содержание общего имущества, общее собрание собственников, уведомление о проведении общего собрания, персональные данные.

The article discusses certain points of the legislation's imperfection in the regulation of commercial real estate management, regarding the ambiguity of setting tariffs for the maintenance of common property and the features of holding general meetings of owners, identifying barriers to holding general meetings of owners of non-residential premises, revealing features of the ambiguous interpretation of legislation and their consequences.

Key words: commercial real estate, tariff for the maintenance of common property, general meeting of owners, notice of the general meeting, personal data.

Коммерческая недвижимость — достаточно сложный и многоаспектный объект управления. Сложность объекта определяется множеством функциональных назначений коммер-



ческой недвижимости, особенностями использования, содержания и эксплуатации самих помещений и общего имущества здания в котором они расположены.

В отличие от жилой недвижимости, основные положения эксплуатации и управления которой определены прежде всего Жилищным кодексом РФ (ЖК РФ) [2], управление и пользование коммерческой недвижимостью не регламентировано настолько жестко, что зачастую приводит к различным спорным ситуациям.

Например, вопрос о стоимости содержания общего имущества в ЖК РФ сформулирован довольно однозначно п. 1 ст. 153: «Плата за содержание жилого помещения устанавливается в размере, обеспечивающем содержание общего имущества в многоквартирном доме в соответствии с требованиями законодательства» [2]. Конечно, иногда у собственников первых этажей возникают вопросы об оплате, например, обслуживания лифтового хозяйства, однако круг таких вопросов весьма ограничен, так как в жилых домах назначение помещений — для проживания, в принципе условия в доме для всех примерно одинаковые, а расходы определяются преимущественно необходимостью поддержания работоспособности конструкций, технических систем дома и соблюдения санитарных норм. Особый вопрос — помещения коммерческого назначения в жилых домах, однако в этом случае на практике как правило управляющие компании при формировании тарифа на содержание общего имущества все также оперируют положениями ЖК РФ.

Совершенно иная ситуация складывается при формировании тарифа на содержание общего имущества на сложных коммерческих объектах, например, в торгово-офисном центре с подземной автопарковкой, особенно если в нем несколько десятков собственников и есть помещения разного функционального назначения: обособленные торговые помещения на первом этаже, складские помещения и парковка в цокольном этаже и офисные — на верхних этажах центра. Набор «услуг» по содержанию общего имущества намного шире, объемнее и более дорогостоящ. Как правило при организации эксплуатации и содержания таких объектов возникает множество противоречивых вопросов.

Постановление Пленума ВАС РФ от 23 июля 2009 г. № 64 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров о правах собственников помещений на общее имущество здания» [4] подтверждает, что законом прямо не урегулированы положения относительно содержания общего имущества долевыми собственниками помещений, расположенных в нежилых зданиях. В соответствии с п. 1 ст. 6 ГК РФ [1] такие отношения регулируются сходными нормами законодательства такими статьями ГК РФ, как 210, 249, 289, 290 [1].

Ст. 210 ГК РФ однозначно определяет, что собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором. Ст. 249 ГК РФ уточняет, что «...каждый участник долевой собственности обязан соразмерно со своей долей участвовать в уплате налогов, сборов и иных платежей по общему имуществу, а также в издержках по его содержанию и сохранению» [1]. В то же время сложилась устойчивая судебная практика использования в таких вопросах по аналогии соответствующих положений ЖК РФ (Постановление ВАС РФ). Согласно которым все собственники обязаны содержать общее имущество в необходимом объеме, обеспечивающим его содержание, пропорционально своей доле в общем имуществе. Все очень красиво на бумаге, пока дело не доходит до практического применения приведенных положений.

Так, различное функциональное назначение помещений естественным образом определяет разную доходность этих помещений с 1 квадратного метра. Кроме того, распространение объема предоставляемых услуг по содержанию общего имущества может существенно различаться в зависимости от места расположения помещения в здании. Так, если торговые помещения первого этажа расположены обособленно от всех остальных помещений и имеют входные зоны исключительно с улицы, то клининг мест общего пользования, физическая охрана, установка и обслуживание систем видеонаблюдения в местах общего пользования и другие услуги, как правило, ограниченно распространяются на эти помещения, но их стоимость согласно действующего законодательства распределяется на собственников торговых помещений пропорци-

онально их доле в общем имуществе. Помимо этих расходов собственники таких помещений вынуждены нести дополнительно расходы на уборку и охрану собственных помещений, что обусловлено особенностями работы.

В еще более худших условиях оказываются собственники парковочных и складских помещений, доходность помещений которых на порядок меньше, а бремя содержания такое же, как и у собственников офисных и торговых помещений.

Собственники на общем собрании могут принять решение о дифференцированном расчете стоимости содержания разных функциональных помещений, пропорционально объему некоторых общих услуг, не касающихся непосредственно содержания и эксплуатации технических систем и конструкций, а также потребленных коммунальных ресурсов на общедомовые нужды. Но любой несогласный собственник оспорит в суде это решение и выиграет, так как сложившаяся судебная практика однозначно принимает решения в пользу равной обязанности собственниками содержания общего имущества, пропорционально их доле в нем, независимо от фактической реализации прав собственника на пользование общим имуществом. Постановление Президиума ВАС РФ от 9 ноября 2010 г. № 4910/10 [5] также разъясняет, что несение собственником расходов на содержание собственного имущества не освобождает его от обязанности по содержанию общего имущества.

В результате собственники менее доходных помещений находятся в заведомо невыгодном положении, по сравнению с другими собственниками, особенно с учетом того, что помещения коммерческой недвижимости приобретаются как правило с целью дальнейшего извлечения дохода от их эксплуатации.

Еще сложнее стоит вопрос об организации участия собственников коммерческих помещений в общем собрании собственников и о том какое количество собственников должно принять участие в общем собрании чтобы его решения стали легитимными.

Первая и основная сложность организации общих собраний собственников коммерческой недвижимости — это их уведомление о проведении общего собрания. Любой собственник может стать организатором общего собрания сособ-

ственников, но для этого необходимо всех собственников уведомить. При отсутствии специального решения уведомление всех сособственников должно осуществляться через почтовую рассылку уведомлений. Вот здесь и начинаются первые и часто практически непреодолимые сложности. Для отправки почтовой корреспонденции нужны персональные данные собственников помещений.

Как правило, управляющая компания ведет реестр собственников, в котором имеются не только общие данные собственников такие как фамилия, имя, отчество или название организации, но и иные необходимые сведения, включая почтовые и электронные адреса. Но, для того чтобы управляющая компания предоставила эти сведения организатору собрания необходимо получить согласие субъекта персональных данных на разглашение персональных данных. Это положение регулируется гл. 2 ФЗ от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» [3].

При отсутствии такого разрешения от субъекта управляющая компания сведения не предоставит. Несмотря на то, что ФЗ «О персональных данных» вступил в силу еще в 2006 г., не все управляющие компании имеют такие согласия от собственников помещений, соответственно, и распространять персональные данные даже в целях проведения общих собраний не имеют права. В жилых домах этот вопрос может быть решен через поквартирное вручение уведомлений (а если собственник в квартире не проживает, то уведомить его также не получится) или принятие решения общего собрания собственников об уведомлении собственников помещений через размещение сообщений на досках объявлений в общедоступных местах общего пользования. С высокой вероятностью больше 90 % собственников получают информацию о проведении общего собрания. Хотя и уведомление через объявление на доске объявлений тоже не самый лучший вариант, так как не все собственники читают объявления, кроме того, объявление может быть сорвано и у организатора собрания могут возникнуть сложности в подтверждении наличия уведомления и его размещения в сроки, установленные действующим законодательством РФ. Соответственно, сразу возникает несколько

оснований для оспаривания решений общего собрания собственников, не принявшими в нем участия.

На объектах коммерческой недвижимости этот процесс осложняется еще и тем, что зачастую помещения сданы в долгосрочную аренду, собственники получают расчет по аренде на расчетный счет, и могут годами вообще не появляться в здании. Никаких способов уведомления таких собственников, кроме как через почту, нет. Круг замкнулся: при отсутствии почтовых адресов или адресов электронной почты уведомить таких собственников о проведении общего собрания не представляется возможным. Если управляющая компания не заинтересована в проведении такого собрания, то его организатору потребуются приложить серьезные усилия для розыска сведений о собственниках для их надлежащего уведомления, зачастую именно этот факт приводит к тому, что собственники вынуждены принимать политику управляющей компании, даже если она их не очень устраивает, так как правомочное собрание в таких условиях провести практически невозможно.

Безусловно, ФЗ «О персональных данных», предусматривает создание открытых реестров, однако это также требует получения согласия от субъекта персональных данных. При таких обстоятельствах возникают не только основания оспаривания решений общего собрания неуведомленными собственниками, но и ответственность управляющих компаний за разглашение персональных данных.

Даже после преодоления барьера с персональными данными, если собрание все же удалось организовать всплывает неурегулированный вопрос о том какое количество собственников нежилых помещений должно принять участие в собрании чтобы оно было правомочным и на сколько это решение может быть распространено на собственников, не принявших участие в нем.

Этот вопрос напрямую также не урегулирован законодательством, что порождает отсутствие определенности. Использование по аналогии ЖК РФ позволяет считать собрание правомочным, если в нем приняло участие более 50 % собственников помещений. Но и здесь могут возникнуть ого-

ворки. С учетом ст. 2 ГК РФ и 4 ЖК РФ решение общего собрания с такой явкой будет являться основанием возникновения прав и обязанностей только в части порядка осуществления прав и обязанностей при осуществлении права на общее имущество, а, например, решение о выборе новой управляющей компании при таком кворуме может быть оспорено отсутствующими собственниками. Отчасти эту проблему регулирует Постановление Президиума ВАС № 25 [6], но судебная практика в этой части еще в процессе развития.

Ст. 247 ГК РФ говорит о необходимости достижения согласия всех участников собрания на особенности управления общедолевым имуществом, при недостижении согласия этот вопрос может быть решен в суде. Соответственно, собственники, не принявшие участие в собрании, не достигали согласия относительно вопросов повестки дня и могут их не выполнять, а для их понуждения к выполнению необходимо обратиться в суд.

Неурегулированность данных вопросов приводит к тому, что обязанность собственников, не принявших участие в общем собрании, может быть определена исключительно в зависимости от аналогичных норм ЖК РФ, но напрямую зависит от судебного решения, что не способствует однозначной трактовке законодательства и порождает нестабильность отношений.

Таким образом, даже рассмотренные вопросы говорят об отсутствии однозначности и стабильности в правовом регулировании управления коммерческой недвижимостью. Требуется продолжение существенной работы в части правового регулирования рассмотренных гражданских отношений.

### **Литература**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 18.07.2019) [электронный ресурс]. URL: <https://online.consultant.ru/riv/cgi/online.cgi?req=doc&base=RZR&n=329339&dst=0&rnd=5F88437F0DFFD500D2098F2202B636FB#06558524875170884> (дата обращения: 15.09.2019).
2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 26.07.2019, с изм. от 10.07.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 26.07.2019) [электронный ресурс]. URL: <https://online.consultant.ru/riv/cgi/online.cgi?req=doc&base=RZR&n=330108&dst=0&rnd=5F8843>

- 7F0DFFD500D2098F2202B636FB#028680108403876714 (дата обращения: 15.09.2019).
3. О персональных данных: федер. закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 31.12.2017) [электронный ресурс]. URL: <https://online.consultant.ru/riv/cgi/online.cgi?req=doc&ts=162300905207371098362000656&cacheid=0D10C85DE750A639335564219C8BF9E3&mode=splus&base=RZR&n=286959&rnd=5F88437F0DFFD500D2098F2202B636FB#28lobg2aoc1> (дата обращения: 15.09.2019).
  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 [электронный ресурс]. URL: <https://online.consultant.ru/riv/cgi/online.cgi?req=doc&ts=162300905207371098362000656&cacheid=EB319E3DC6495D12AE6B3C31D6E52B56&mode=splus&base=RZR&n=90278&rnd=5F88437F0DFFD500D2098F2202B636FB#2hv9j33k468> (дата обращения: 15.09.2019).
  5. Постановление Президиума ВАС РФ от 9 ноября 2010 г. № 4910/10 по делу № А71-9485/2009 [электронный ресурс]. URL: <https://online.consultant.ru/riv/cgi/online.cgi?req=doc&ts=162300905207371098362000656&cacheid=E14661D61D1DAD1CFF31036D01E0EC9B&mode=splus&base=ARB&n=168195&rnd=5F88437F0DFFD500D2098F2202B636FB#26czco983hp> (дата обращения: 15.09.2019).
  6. О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 [электронный ресурс]. URL: <https://online.consultant.ru/riv/cgi/online.cgi?req=doc&ts=162300905207371098362000656&cacheid=AB33479707CA40E5A5E714CAA2508D62&mode=splus&base=RZR&n=181602&rnd=5F88437F0DFFD500D2098F2202B636FB#29v7g9n9v84> (дата обращения: 15.09.2019).

## **ЗАЩИТА ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ В СПОРАХ МЕЖДУ СОБСТВЕННИКАМИ СМЕЖНЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ**

***М. Е. Ильченко***

Адвокатская палата Новосибирской области  
адвокат Адвокатского бюро «Равновесие»  
advokat.ilchenko.me@yandex.ru

В статье анализируются аспекты защиты права собственности в спорах между собственниками смежных земельных участков с двух позиций: со стороны лица, на чьем земельном участке расположена самовольная постройка, и со стороны лица, чьи права и законные интересы она нарушает.

Ключевые слова: самовольная постройка, право собственности, негативный иск, злоупотребление правом, бремя доказывания.

The article analyzes the aspects of property rights protection in disputes between the owners of adjacent land plots from two positions: on the part of the person on whose land is unauthorized construction and on the part of a person whose rights and legitimate interests it violates.

Key words: unauthorized construction, rights protection, negatory claim, the abuse of law, the burden of proof.

В Конституции Российской Федерации провозглашено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2).

Одним из наиболее важных, обеспечивающих стабильность человека в обществе и придающих ему уверенность в завтрашнем дне, особенно в условиях свободы экономической деятельности, является право собственности.

В правовом государстве каждому праву лица корреспондирует обязанность остальных лиц не нарушать его, а государством предусмотрен механизм восстановления этого права в случае его нарушения.

Ч. 2 ст. 8 и ч. 1 ст. 35 Конституции России предусмотрено, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Право частной собственности охраняется законом.



Таким образом, Конституцией Российской Федерации предусмотрены три механизма, необходимые для восстановления нарушенного права: признание права собственности, его охрана и защита.

Механизм признания права собственности в смысле, вкладываемом в это понятие ч. 2 ст. 8 Конституции России, представляется автору не требующим разъяснения в аспекте рассматриваемого в настоящей работе вопроса.

Напротив, механизмы охраны и защиты права собственности автор предлагает рассмотреть более подробно.

Так, понятие охраны права собственности в широком смысле — это направленность норм гражданского права на регулирование отношений собственности при нормальных условиях использования собственником принадлежащего ему имущества без нарушения его правомочий, а также без ущемления прав и интересов других лиц.

Защита права собственности, т. е. охрана права собственности в узком смысле, — это совокупность только тех способов и средств, которые применяются, когда отношения собственности (права и интересы собственника) нарушены [5].

Автор предлагает сосредоточиться именно на механизме защиты права собственности, а не на его охране, так как в настоящей статье анализируются вопросы, возникающие при рассмотрении дел о защите права собственности в отсутствие предложений автора о внесении изменений в действующее законодательство.

Ст. 12 ГК РФ предусмотрены следующие общие способы защиты нарушенного права:

- признания права;
- восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения;
- признания оспоримой сделки недействительной и применения последствий ее недействительности, применения последствий недействительности ничтожной сделки;
- признания недействительным решения собрания;
- признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления;

- самозащиты права;
- присуждения к исполнению обязанности в натуре;
- возмещения убытков;
- взыскания неустойки;
- компенсации морального вреда;
- прекращения или изменения правоотношения;
- неприменения судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону;
- иными способами, предусмотренными законом.

Гл. 20 ГК РФ отдельно выделены два способа защиты права собственности: заявление виндикационного и негаторного иска, отдельные аспекты последнего и предлагается проанализировать в настоящей статье.

Негаторным признается иск собственника о защите права собственности путем устранения нарушений, не связанных с лишением собственника владения [5].

В настоящее время данный способ защиты нарушенного права приобретает всю большую актуальность в свете нарастающего правового просвещения населения, повышения потребности в улучшении качества жизни, а также уплотнения застройки и расширения городской территории за счет включения в нее бывших дачных и садовых земельных участков, в настоящий момент используемых для размещения на них жилых домов для постоянного проживания в них.

В судебной практике с одинаковым постоянством встречаются случаи, как эффективного и одновременно добросовестного использования подобного способа защиты, так и случаи заявления негаторных требований исключительно с намерением причинить вред оппоненту или обойти закон в иных противоправных целях, что в соответствии со ст. 10 ГК РФ квалифицируется как злоупотребление правом.

Несмотря на это, автору известны случаи, когда суды в обоих перечисленных случаях выносили как положительные, так и отрицательные решения, не способствуя выработке единообразной судебной практики по данной категории дел.

Первым и одним из наиболее значимых этапов рассмотрения любого иска является подготовка дела к судебному

разбирательству, одной из ключевых задач которой является уточнение фактических обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела (ст. 148 ГПК РФ).

В п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 июня 2008 г. № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» разъясняется, что следует понимать под этим термином.

Так, под уточнением обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела, следует понимать действия судьи и лиц, участвующих в деле, по определению юридических фактов, лежащих в основании требований и возражений сторон, с учетом характера спорного правоотношения и норм материального права, подлежащих применению.

В случае заблуждения сторон относительно фактов, имеющих юридическое значение, судья на основании норм материального права, подлежащих применению, разъясняет им, какие факты имеют значение для дела и на ком лежит обязанность их доказывания (ст. 56 ГПК РФ).

В силу ч. 2 ст. 56 ГПК РФ суд определяет предмет доказывания по делу, распределяет между сторонами обязанности по доказыванию, ставит на обсуждение сторон обстоятельства, имеющие значение по делу, и предлагает им представить доказательства по ним, даже если стороны на них не ссылались. Обязанность по представлению доказательств во всяком случае лежит на сторонах, которые несут риск недоказанности обстоятельств, подлежащих доказыванию ими в соответствии с распределенными между ними обязанностями по доказыванию судом.

В гражданском судопроизводстве обязанность по определению предмета доказывания возложена на суд, при его определении учитываются доводы иска, возражений на него, как в части отдельных доводов иска, так и по существу исковых требований, нормы права, подлежащие применению [4].

Таким образом, начиная рассматривать негативный иск, судья должен разъяснить сторонам, какие конкретно обстоятельства подлежат доказыванию каждой из них, исходя, в данном случае, преимущественно из норм права, подлежащих применению.

Согласно ст. 304 ГК РФ собственник может требовать устранения всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения и не были соединены с лишением владения.

В п. 45 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» указано, каким образом должно распределяться бремя доказывания обстоятельств, имеющих значение для дела, а именно: «в силу ст. 304, 305 ГК РФ иск об устранении нарушений права, не связанных с лишением владения, подлежит удовлетворению в случае, если истец докажет, что он является собственником или лицом, владеющим имуществом по основанию, предусмотренному законом или договором, и что действиями ответчика, не связанными с лишением владения, нарушается его право собственности или законное владение. Такой иск подлежит удовлетворению и в том случае, когда истец докажет, что имеется реальная угроза нарушения его права собственности или законного владения со стороны ответчика».

В данной части порядок распределения бремени доказывания представляется весьма логичным и понятным.

Однако далее, в п. 46 названного постановления указано, что при рассмотрении исков об устранении нарушений права, не связанных с лишением владения, путем возведения ответчиком здания, строения, сооружения суд устанавливает факт соблюдения градостроительных и строительных норм и правил при строительстве соответствующего объекта.

Несоблюдение, в том числе незначительное, градостроительных и строительных норм и правил при строительстве может являться основанием для удовлетворения заявленного иска, если при этом нарушается право собственности или законное владение истца.

И здесь встает вопрос: на ком из сторон лежит обязанность доказывать факт соблюдения тех самых градостроительных и строительных норм и правил при строительстве соответствующего объекта и какие последствия понесет, например, сторона ответчика, если не сможет это доказать при условии, что

в удовлетворении исковых требований в любом случае будет отказано, если истец не сможет доказать факт нарушения его прав?

Еще более запутанной ситуация становится, после того, как 10.06.2015 в своем определении № 309-ЭС15-3246 по делу № А07-11781/2013 Верховный Суд Российской Федерации указал, что особенности распределения обязанностей доказывания по негаторному иску заключаются в том, что лицо, обратившееся в суд, должно представить доказательства принадлежности ему имущества и совершения ответчиком действий, реально препятствующих осуществлению законным владельцем своих прав в отношении данного имущества. Ответчик при этом должен доказать правомерность своего поведения.

Такое утверждение входит в противоречие с ч. 1 ст. 56 ГПК РФ, где сказано, что каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Из изложенного следует, что бремя доказывания всех обстоятельств, на которые ссылается истец, лежит именно на нем, если законом не предусмотрен иной порядок. А вот очередь ответчика по доказыванию обстоятельств, имеющих значение для дела, наступает лишь после представления доказательств истцом и именно в форме контрдоказательств, то есть в соответствии с ч. 1 ст. 56 ГПК РФ — доказывания возражений, на которые планирует сослаться ответчик.

Кроме того, остается не ясным, что конкретно Верховный Суд Российской Федерации подразумевал под «правомерностью поведения» ответчика, учитывая данные им разъяснения в названном выше постановлении Пленума, где четко указано, что обязанность доказать неправомерность поведения ответчика (нарушение им права собственности) лежит на истце?

В связи с изложенным, в судебной практике не редко возникает ситуация, при которой суды, распределяя бремя доказывания между сторонами перекладывают обязанность доказать те или иные обстоятельства, на которые ссылается истец, на ответчика или одновременно возлагают ее на обе стороны.

Так, в гражданском деле № 2-1385/2019, рассматриваемом Новосибирским районным судом Новосибирской области, где предметом спора выступали требования о переносе хозяйственных построек и забора в глубь земельного участка ответчика председательствующий следующим образом распределил бремя доказывания между сторонами: истец обязан доказать, что размещение хозяйственных построек ответчика нарушает права истца, а также, что забор ответчика размещен с нарушением смежной границы земельных участков сторон, ответчик, в свою очередь, должен доказать аналогичные обстоятельства в противоположном направлении.

Такой механизм распределения бремени доказывания может создать ложные представления о последствиях недоказанности указанных фактов и повлечь за собой судебную ошибку.

Однако чаще всего суды просто игнорируют обязанность по распределению бремени доказывания и при вынесении решения руководствуются тем объемом доказательств, который, исходя из внутреннего убеждения, квалификации и личного и профессионального опыта, представили стороны и их представители, что также не редко приводит к судебным ошибкам.

Еще одним проблемным моментов при рассмотрении негаторных исков является определение закона, подлежащего применению.

При этом главное правило заключается в том, что основанием иска являются именно фактические обстоятельства, а не указываемые сторонами конкретные правовые нормы в обоснование своих доводов, в связи с чем, председательствующий не связан ими при решении вопроса о применении той или иной нормы права (п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.06.2008 № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству»).

Однако и этому правилу суды не так часто уделяют внимание, в связи с чем происходит путаница в определении обстоятельств, имеющих значение для дела, соотнесения их значимости для принятия решения и, соответственно, в распределении обязанностей по их доказыванию между сторонами.

Так, нередко в негаторном иске истцы ссылаются помимо ст. 304 ГК РФ, также на требования ст. 222 ГК о самовольной постройке, обосновывая заявленные требования не только нарушением собственных прав, но и норм и правил градостроительного, санитарно-эпидемиологического, противопожарного и иного законодательства.

Однако на самом деле никакой путаницы возникать не должно, ведь, как указал Верховный Суд Российской Федерации в п. 22 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» о сносе самовольной постройки вправе обратиться в суд только собственник земельного участка, субъект иного вещного права на земельный участок, его законный владелец либо лицо, права и законные интересы которого нарушает ее сохранение.

Таким образом, даже когда истец в обоснование негаторного иска указывает, что строение ответчика является самовольной постройкой, он не вправе ограничиться доказыванием данного факта, игнорируя обязанность подтвердить нарушение его прав этой самой постройкой.

На основании изложенного, можно сделать вывод о том, что наиболее значимым, ключевым обстоятельством, подлежащим доказыванию по негаторным искам (даже в совокупности с требованием, основанным на ст. 222 ГК РФ) является факт нарушения ответчиком прав истца, бремя доказывания которого лежит на последнем.

После анализа всех возможных трудностей на подготовительной стадии судебного разбирательства пора перейти непосредственно к тем обстоятельствам, которые необходимо доказать, обосновывая заявленный негаторный иск.

Как было указано выше, единственным основанием удовлетворения требования собственника смежного земельного участка, основанного на ст. 304 ГК РФ, является нарушение его прав собственности, то есть прав, связанных с его владением, использованием и распоряжением.

В большинстве случаев нарушение происходит именно в части пользования земельным участком или размещенными на нем строениями.

Главная мысль заключается в том, что даже, если спорные постройки, переноса которых, например, требует истец, возведены с нарушением всевозможных норм и правил, но не нарушают его права пользования: не затевают его земельный участок и расположенные на нем строения, не подтапливают их, не заболачивают, не задымляют и т. д., иск удовлетворению не подлежит.

Согласно п. 47 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав», удовлетворяя иск об устранении нарушений прав, не связанных с лишением владения, суд вправе как запретить ответчику совершать определенные действия, так и обязать ответчика устранить последствия нарушения права истца.

Исходя из изложенного, при заявлении негаторного иска также важен способ восстановления нарушенного права истца.

Так, помимо перечисленных выше обстоятельств истец также должен доказать, что избранный им способ защиты в порядке ст. 304 ГК РФ является соразмерным объему нарушения его права, так как иное противоречит положениям ст. 11 ГК РФ и ст. 2 ГПК РФ, в соответствии с которыми целью гражданского судопроизводства является защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан.

В соответствии со ст. 3, 4 ГПК РФ, ст. 11 ГК РФ защите подлежит лишь нарушенное право. При этом способ восстановления нарушенного права должен соответствовать объему такого нарушения.

Следовательно, истец должен представить доказательства того, что неправомерные действия ответчика не только нарушают его права, но и представить доказательства обоснованности избранного им способа защиты нарушенных прав.



Заявленный истцом способ защиты своего права должен достигать правовых последствий в виде восстановления права владения и пользования своим земельным участком, без несоразмерного ограничения прав законных пользователей участка ответчика, и обеспечивать баланс прав и законных интересов сторон спорных правоотношений.

Однако не редко возникают ситуации, когда истец не смог объективно оценить степень нарушения его прав и избрать надлежащий способ их защиты без несоразмерного ущемления прав ответчика.

Также довольно часто возникают случаи, когда истец и вовсе действует недобросовестно с целью создания наиболее выгодных для себя условий путем обращения в суд с негативным иском в отсутствие реального нарушения его прав со стороны ответчика.

В силу п. 1 ст. 10 ГК РФ не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом).

Однако нередко в нарушение приведенных выше положений единственным основанием заявленных исковых требований указывается сам факт нарушения ответчиком при возведении спорных объектов градостроительных, противопожарных и санитарно-эпидемиологических норм и правил при отсутствии ссылки на нарушение хоть какого-то права истца, входящего в понятие «право собственности».

В случае установления подобного поведения истца ему должно быть отказано в удовлетворении заявленных исковых требований и с него должны быть взысканы судебные расходы, понесенные ответчиком.

### **Литература**

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1691.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ 1994. № 32. Ст. 3301.
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // СЗ РФ 2002. № 46. Ст. 4532.

4. Величко М. Б. Отдельные особенности административного судопроизводства по сравнению с гражданским, которые подлежат отражению в процедуре доказывания, применения правил о преюдициальности судебного акта, обуславливая их особенности // Вестн. гражданского процесса. 2019. № 1. С. 423–437.
5. Гражданское право: в 2 т.: учеб. Т. 1. 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. Б. М. Гонгало. М.: Статут, 2018. 511 с.
6. О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.06.2008 № 11.
7. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010.
8. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17.06.2015 № 309-ЭС15-3246 по делу № А07-11781/2013 // Официальный сайт Верховного Суда РФ [электронный ресурс]. URL: [http://www.vsrfr.ru/stor\\_pdf\\_ec.php?id=1495224](http://www.vsrfr.ru/stor_pdf_ec.php?id=1495224) (дата обращения: 10.05.2019).

# **К ВОПРОСУ О ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ПРИ РАССМОТРЕНИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ ИНСТИТУТОВ ЧАСТНОГО ПРАВА**

***А. М. Кальяк***

Новосибирский юридический институт (филиал) ТГУ  
заведующий кафедрой теории государства и права,  
международного права  
кандидат юридических наук  
доцент кафедры конституционного и муниципального права  
Сибирского института управления — филиала РАНХиГС

В статье на основе судебных решений исследуется вопрос применимости положений частного права при рассмотрении избирательных споров. Выявлены возможности неоднозначного толкования статей Гражданского кодекса и Федеральных законов при рассмотрении избирательных споров, также предложены варианты их решения.

Ключевые слова: избирательное право, Гражданский кодекс, частное право, Мосгорсуд, бюллетень, выборы.

Based on court decisions, the article considers the applicability of private law provisions in the consideration of electoral disputes. Possibilities of ambiguous interpretation of articles of the Civil Code and Federal Laws in the consideration of election disputes are revealed, and options for resolving them are also proposed. Key words: suffrage, Civil Code, private law, Moscow City Court, ballot, elections.

Key words: suffrage, Civil Code, private law, Moscow City Court, ballot, elections.

Тема, вынесенная в заглавие конференции, может быть рассмотрена различным образом. Либо путем аргументирования абстрактных положений (и их подтверждения практическикими примерами), либо на основе рассмотрения конкретной ситуации (как основания для индуктивного умозаключения). Как представляется, рассмотреть соотношение частных и публичных интересов в избирательных отношениях можно на основе анализа применения в избирательных процедурах положений частного права. В частности, в одном из избирательных споров, возникших в избирательной кампании по выборам Президента РФ в марте 2018 г., возник именно этот вопрос.

Поскольку ситуация стала предметом судебных решений, рассмотрим фактическую сторону и ее правовую квалификацию правоприменительными органами на основе этих решений.

Избиратель на выборах Президента РФ, проживающий в Москве, получив бюллетень, ошибочно его заполнил (поставил «галочку» не за того кандидата). Он обратился с заявлением о выдаче ему избирательного бюллетеня взамен испорченного. Однако после получения этого бюллетеня он его неаккуратно заполнил и вновь обратился с заявлением о выдаче бюллетеня взамен испорченного. В отношении повторного заявления было принято отрицательное решение, которое избиратель обжаловал в судебном порядке. Первичное постановление Зюзинского районного суда г. Москвы для анализа оказалось недоступно, в отличие от Апелляционного определения Московского городского суда (далее — Мосгорсуд) [1].

Как отметил Мосгорсуд, основанием отказа в выдаче третьего бюллетеня взамен испорченных избирателю стало *злоупотребление избирателем своим активным избирательным правом и создание помех участию в голосовании других избирателей*. Однако в чем выразилось злоупотребление и какие помехи голосованию других избирателей были созданы этим избирателем — из решения Мосгорсуда не следует.

Тем не менее, указанным определением решение районного суда было оставлено в силе. Обоснованием такого решения, после почти страницы цитат из Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 11.12.2018) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [2] о процедуре выдачи избирательных бюллетеней, стали следующие соображения:

«Как обоснованно указал суд первой инстанции, С. М. в соответствии с предписаниями вышеприведенных законоположений членом избирательной комиссии неоднократно выдавался новый избирательный бюллетень. При установлении факта злоупотребления правом административным истцом, бюллетени перестали выдавать, так как этими действиями нарушались права и законные интересы других избирателей.

Таким образом, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о законности оспариваемого решения избирательной комиссии.

На основании изложенного судебная коллегия приходит к выводу о принятии судом решения при правильном приме-

нении норм материального права и с соблюдением норм процессуального права, оно является законным и обоснованным и отмене не подлежит. Апелляционная жалоба не содержит иных доводов, являющихся основанием для отмены решения суда».

Таким образом, решение избирательной комиссии об отказе в выдаче бюллетеня взамен испорченного на основании факта *злоупотребления правом со стороны избирателя*, поскольку свое право обратиться с заявлением о выдаче повторно избирательного бюллетеня он использовал неоднократно, было признано обоснованным и законным.

Как указал Мосгорсуд, действиями избирателя *нарушались права и законные интересы других избирателей*. Однако в чем эти нарушения выразились, суд не указал. Ссылка на злоупотребление правом не основана на каком-либо положении законодательства, то есть *не имеет законного обоснования*, а, следовательно, решение в данной части *считаться законным не может*.

После того, как данному избирателю было отказано в рассмотрении кассационной жалобы, он обратился в Конституционный Суд РФ. А последним было принято Определение «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Салкина Михаила Игоревича на нарушение его конституционных прав п. 1 и 3 ст. 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, п. 9 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и п. 11 ст. 69 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» [3].

Таким образом, в конституционной жалобе в качестве предмета рассмотрения вопроса о конституционности заявитель указал не только положения избирательного законодательства, но и положения ст. 10 Гражданского кодекса РФ [4], закрепляющей гражданско-правовое понимание злоупотребления правом и последствия его признания в отношении рассмотрения правопритязаний соответствующего лица.

Как отмечается в указанном определении Конституционного Суда, «в жалобе также оспаривается конституционность следующих положений ст. 10 Гражданского кодекса РФ:

п. 1, а фактически примененного судом в деле с его участием абзаца первого данного пункта ...;

п. 3 (фактически примененного судом в деле с его участием в редакции, действовавшей до внесения изменений Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ)....».

Таким образом, хотя в решениях судов общей юрисдикции ссылки на ст. 10 Гражданского кодекса РФ отсутствовали, заявитель пытался оспорить ее конституционность в силу ее фактического применения судами при рассмотрении избирательного спора. И можно сказать, что сам Конституционный Суд РФ согласился с таким предметом обращения.

Однако вправе ли суды принимать такие решения и соответствует ли такой подход теории права и действующему законодательству?

Избирательное законодательство упоминает институт злоупотребления правом лишь единожды и лишь применительно к агитационной деятельности кандидатов на выборах (п. 1.1 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»). Доктрина избирательного права также рассматривает возможность злоупотребления правом в избирательных процедурах также в отношении кандидатов и преимущественно в предвыборной агитации [5].

Комментарии к Гражданскому кодексу РФ отмечают, что ст. 10 Кодекса определяет, что такое злоупотребление правом (в виде незакрытого перечня форм злоупотребления), называет самостоятельные виды злоупотребления правом, а также последствия такого поведения. Отмечается, что Кодекс связывает пределы осуществления гражданских прав с «критериями, носящими нравственно-правовой характер: не использовать право во зло другому, действовать разумно и добросовестно, не допускать злоупотребление своими права в иных формах» [6].

Таким образом, Гражданский кодекс РФ, закрепляя данный институт, исходит из недопустимости реализации гражданских прав во зло другим лицам. Возвращаясь к рассмотренной выше ситуации избирательного спора, следует отметить, что в ней, как представляется, отсутствуют аналогии с понима-

нием злоупотребления в гражданском праве. Цели помешать реализации избирательных прав других лиц М. И. Салкин не преследовал, нарушить нормальный ход работы избирательной комиссии он не мог, поскольку очевидно, что после отказа выдать новый избирательный бюллетень членом участковой комиссии было принято решение в порядке обжалования этого отказа всем составом участковой избирательной комиссии (исходя из положений пп. «к» п. 6 ст. 27, п. 6 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»), а затем она вернулась к своей нормальной работе. Разрешение вопросов и проведение заседаний участковой избирательной комиссией даже в день голосования не должно считаться чем-то чрезвычайным.

Конечно, поведение указанного избирателя (и с учетом того, что он, как указано в Определении Конституционного Суда РФ, являлся членом ТИК с правом решающего голоса) было небезупречным с позиции морально-этической. Как было отмечено в определении Мосгорсуда, заявитель «полагал, что действующее избирательное законодательство Российской Федерации несовершенно, поскольку ст. 69 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» не содержит указаний на то, сколько бюллетеней избиратель может получить взамен испорченного. Административный истец был намерен проверить указанное обстоятельство, полагая, что возможно получить новых бюллетеней взамен испорченных по числу зарегистрированных кандидатов, и создать прецедент». Проведение экспериментов, создание прецедентов в такой ответственный момент для всех избирательных комиссий и иных государственных структур, вовлеченных в этот процесс, должно оцениваться, безусловно, отрицательно.

Однако даже если взять такую цель за основу, ее нельзя истолковать как признание злоупотребления правом, то есть использование права с целью причинить вред другой стороне отношения, а другой стороной в избирательных отношениях с участием избирателей выступают избирательные комиссии, либо другим субъектам отношения, связанного с проведением голосования, т. е. других избирателей.

А именно вредоносность и соответствующая цель должны рассматриваться как критерии злоупотребления правом. Как отмечает В. И. Крусс, характеристики неконституционного правопользования, вытекающие из ч. 3 ст. 17 Конституции «выражаются в представлении о неконституционной *вредоносности* или *злонамеренной* направленности соответствующих деяний» [7].

Комментарии к Конституции РФ отмечают, что в указанной статье установлен «критерий правомерного поведения лица в процессе осуществления своих прав и свобод до тех пор, пока такое осуществление не нарушает права и свободы лиц» [8], «это правило воплощается в законе, следовательно, поведение, соответствующее закону, не может ставиться лицу в вину и влечь ответственность» [9].

Как бы то ни было, исходя из положения ст. 15 Конституции РФ о прямом ее действии, суды общей юрисдикции могли в обоснование своих решений по обращениям М. И. Салкина сослаться на принцип, содержащийся в ч. 3 ст. 17 Конституции РФ.

Вместе с тем, как утверждается в теоретико-правовой литературе, «принципы, общие дозволения и запреты как таковые отличаются от норм-предписаний», «функционирование общих дозволений и запретов должно сопровождаться действием конкретных запрещающих и управомочивающих норм», «направляющая, регулирующая роль принципов, общих дозволений и запретов может проявляться только в рамках целостной нормативной системы, непосредственное содержание которой образуют нормы-предписания, и через нее» [10]. То есть принципы имеют правовое значение именно в системе с конкретными предписаниями — регулятивными или охранительными нормами права. В конкретике правового регулирования принципы участия не принимают, подключаясь только при необходимости истолкования конкретных отраслевых предписаний (например, ст. 3–7 Уголовного кодекса РФ), либо в ситуации пробелов в законодательстве (например, ст. 6 Гражданского кодекса РФ). Самостоятельной частью механизма правового регулирования они не выступают.



А из приведенных выше авторитетных комментариев к Конституции РФ следует, что злоупотребление правом должно проявляться как поведение, не соответствующее закону. Из буквального толкования п. 11 ст. 69 Федерального закона «О выборах Президента РФ» и п. 9 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» не вытекает ограничение права избирателя обращаться с заявлением о замене испорченного бюллетеня определенным числом таких заявлений и связывается только с субъективным мнением самого избирателя, в соответствии с которым он допустил ошибку при заполнении бюллетеня.

Из приведенного выше можно сделать следующие выводы:

1) решения судов общей юрисдикции, принятые по обращениям М. И. Салкина были вынесены без опоры на действующее законодательство;

2) положения избирательного законодательства, регламентирующие право избирателя обратиться в участковую избирательную комиссию с заявлением о выдаче избирательного бюллетеня взамен испорченного, нуждаются в совершенствовании. Законодатель может установить предельное количество бюллетеней, которое может получать избиратель в порядке замены испорченных бюллетеней (например, в количестве, эквивалентном числу кандидатов по округу), либо установить право на однократную замену испорченного бюллетеня (исходя из признания того, что избиратель приходит на избирательный участок, чтобы выразить сформированную волю), либо выбрать иной вариант регулирования;

3) применение в ситуациях, аналогичных рассмотренной, межотраслевой аналогии, выражающейся в применении ст. 10 Гражданского кодекса РФ к избирательным правоотношениям, противоречит характеристикам гражданско-правового понимания злоупотребления правом;

4) законодателю надлежит более подробно урегулировать институт злоупотребления правом в избирательных правоотношениях на основе конкретизации общего конституционного принципа, закрепленного в ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, применительно к характеру, цели и особенностям реализации

отношений, связанных с формированием органов публичной власти путем проведения избирательных процедур.

### Литература

1. Апелляционное определение Московского городского суда от 16 апреля 2018 г. по делу № 33а-2573 [электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>, свободный из локальной сети Сиб. ин-та управления РАНХиГС.
2. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ [ред. от 11.12.2018]. Ст. 2253.
3. О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон от 10 янв. 2003 г. № 19-ФЗ [ред. от 11.12.2018]. Ст. 171.
4. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Салкина Михаила Игоревича на нарушение его конституционных прав п. 1 и 3 ст. 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, п. 9 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и п. 11 ст. 69 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» [электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27.09.2018 № 2496-О. URL: <http://www.consultant.ru>, свободный из локальной сети Сиб. ин-та управления РАНХиГС.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1: федер. закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ [ред. от 03.08.2018]. Ст. 3301.
6. Макарец А. А. Злоупотребление избирательными правами: теоретико-правовые основы и проблемы правового ограничения // Избирательное право. 2015. № 1 (29). С. 12–18.
7. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации: в 3 т. / Ин-т государства и права Рос. акад. наук / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Т. Е. Абовой и д-ра юрид. наук, проф. А. Ю. Кабалкина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2007. (Сер. Профессиональные комментарии).
8. Крусс В. И. Конституционное правопонимание и злоупотребление правом // Вестн. РГГУ. Сер.: Экономика, управление, право. 2011. № 8 (70). С. 13–20.
9. Комментарий к Конституции Российской Федерации [электронный ресурс] / под общ. ред. канд. юрид. наук, доц., засл. юриста Рос. Федерации, зам. руководителя Секретариата Конституц. Суда Рос. Федерации Л. В. Лазарева. М.: ООО «Новая культура», 2009. URL: <https://constitution.garant.ru/science-work/comment/5366634/> (дата обращения: 12.08.18).
10. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Конституц. Суд Рос. Федерации / под ред. д-ра юрид. наук, проф., засл. юриста Рос. Федерации В. Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма ИНФРА-М, 2011. 1007 с.
11. Алексеев С. С. Общая теория права: курс в 2 т. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1982. 359 с.

# **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИПОТЕЧНОГО СТРАХОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

***А. В. Кашин***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры региональной экономики и управления  
кандидат экономических наук, доцент  
art.v.kashin@gmail.com

В статье рассмотрены актуальные вопросы, связанные с особенностями правового регулирования в сфере ипотечного страхования, также выявлены значимые проблемы, в том числе связанные со злоупотреблениями залогодержателя и возникновением штрафных санкций при просрочке оплаты ипотечного кредита наследниками.

Ключевые слова: ипотека, ипотечное страхование, выгодоприобретатель, штрафные санкции.

The article deals with topical issues related to the peculiarities of legal regulation in the field of hypothec insurance, also identified significant problems, including those associated with abuses of the mortgagee and the occurrence of penalties for delayed payment of the hypothec loan by heirs.

Key words: hypothec, hypothec insurance, beneficiary, penalties.

Приобретение недвижимости за счет кредитных средств — это долгосрочная и рисковая процедура, именно поэтому ипотечное страхование так популярно в сфере ипотечного кредитования.

Основой для осуществления ипотечного страхования в Российской Федерации являются нормы ст. 334 и 343 ГК РФ, а также ст. 31 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимого имущества)». Согласно ст. 31 ФЗ «Об ипотеке» при заключении ипотечного договора должно быть предусмотрено страхование заложенного имущества и ответственности заемщика за невозврат кредита [2].

Ипотека предполагает, что кредитор (банк), предоставляющий заемщику кредит, в обеспечение обязательств по его возврату получает в залог недвижимость. Часто предметом залога являются квартира, жилой дом, земельный участок или иное недвижимое имущество, приобретенные за счет кредит-

ных средств. При этом имущество, на которое установлена ипотека, остается у залогодателя в его владении и пользовании. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения должником своих обязательств по ипотечному кредиту, кредитор имеет право на удовлетворение своих денежных требований из стоимости заложенной недвижимости залогодателя.

При нарушении обязанностей по страхованию заложенного имущества кредитор-залогодержатель также вправе потребовать досрочного погашения кредита, обеспеченного ипотекой. Если это требование заемщик не выполнил в предусмотренный договором срок либо в течение месяца (если указанный срок не предусмотрен договором), залогодержатель вправе обратиться с иском на заложенное имущество.

Современное ипотечное страхование в России осуществляется на основании комплексного договора страхования, сочетающего в себе как имущественные, так и личные виды страхования.

В настоящее время выделяют, так называемое, «комплексное ипотечное страхование». Данное страхование включает в себя три вида страхования [1]:

- страхование имущества (оно покрывает риски банка, связанные с утратой и повреждением заложенной квартиры);
- личное страхование (покрывающее риски банка, связанные с жизнью, здоровьем и утратой трудоспособности заемщика, и, как следствие, невозможности им обслуживать ипотечный кредит в полном объеме);
- титульное страхование (оно покрывает риск утраты заемщиком права собственности на квартиру).

При заключенном договоре ипотечного страхования, ипотечный кредит будет погашаться страховщиком, если произойдет страховой случай и заложенное имущество будет уничтожено. Страховое возмещение, в этом случае, должно быть выплачено не собственнику, а банку-кредитору, который является выгодоприобретателем по договору ипотечного страхования.

Надо отметить, что фактически данный вопрос не урегулирован на законодательном уровне, не выделена специфика данного вида страхования, его существенные условия, к тому

же заемщик-страхователь заведомо находится в проигрышной ситуации, так как он вынужден соглашаться на условия страхования, которые выгоны в первую очередь банку и страховой компании, а у страхователя нет возможности внести какие-либо изменения в договор страхования, так как по ст. 927 ГК РФ заключение договора страхования на условиях страхователя не обязательны для страховщика [2].

Проанализируем на примере, решение от 20.12.2017 по судебному делу [4] относительно непризнания страховым случаем события — установлена невозможность проживания в аварийном здании, в котором была приобретена в ипотеку комната.

Исходя из материалов дела, истица подала иск к ООО СК «Сбербанк Страхование». Основанием данного иска являлся отказ страховой компании в выплате страхового возмещения. Исходя из пояснений истицы, между ней и ОАО «Сбербанк России» был заключен договор ипотечного кредитования, по условиям которого кредитор — ОАО «Сбербанк России» — предоставляет ей кредит «Приобретение готового жилья», а именно жилой комнаты. Также ей был заключен договор страхования с ООО СК «Сбербанк Страхование».

В период действия договора ипотечного страхования дом был признан аварийным (подлежал сносу), в связи с чем стало невозможным проживание в данной комнате. Истица обратилась в страховую компанию, где ей было отказано в страховой выплате, поскольку ответчик полагает, что утрата застрахованного имущества не является страховым случаем.

В обосновании своей позиции, ответчик указал, что, предъявляя требование о взыскании страхового возмещения, истец должен доказать факт наступления страхового события, предусмотренного условиями договора страхования (в данном случае — факт повреждения конструктивных элементов квартиры вследствие конструктивных дефектов) в отношении поврежденного имущества. Представленное истцом заключение лишь подтверждает факт, что дом является ветхим и подлежит к сносу. Кроме того, эксперт истца сделал вывод о том, что обрушение конструкции произошло вследствие того, что не был сделан капитальный ремонт дома и имущество Стра-

хователя не было застраховано в части его износа в процессе эксплуатации.

Для разрешения данного дела суд исходил из того: допущено ли повреждение здания по вине истицы (в следствие отсутствия проведения капитального ремонта), либо повреждение наступило вследствие случайности (не по вине страхователя).

Для решения данного вопроса был привлечен специалист. Данный специалист пояснил, что физический износ несущих конструкций до аварийного уровня здания, произошел в следствии низкого качества выполнения кладочных работ и низкого качества цементно-песчаного раствора, использованного в кладке стен при строительстве жилого дома.

Исходя из изложенного, суд приходит к выводу о том, что утрата истцом застрахованного имущества произошло по причине наличия конструктивных дефектов, вызванных нарушением норм и правил производства строительных работ при возведении дома, тем самым, произошедшее событие является страховым случаем, в связи с чем заявленные требования подлежат удовлетворению.

Таким образом, можно сделать вывод, что для определения судом вопроса об удовлетворении исковых требований страхователя следует выяснить: произошел страховой случай случайно или по вине страхователя.

Проанализировав судебную практику и научные публикации по вопросам применения норм правового регулирования ипотечного страхования в России, можно выделить следующие значимые проблемы:

— В случае смерти заемщика, наследники наследуют не только его имущество (квартиру), но и связанные обязательства (ипотеку), при этом до момента получения свидетельства о наследстве, никто из наследников не готов безоговорочно взять на себя обязательство по выплате ежемесячных взносов в погашение ипотечного кредита, так как существует вероятность, что, или будет обнародовано завещание (с другим наследником), или появятся иные наследники с незначительными долями в данной квартире, и не заинтересованные в оплате долга по ипотеке и с ними надо будет решать вопрос

кто у кого выкупает доли. Также возможна ситуация, когда наследник узнает о своих правах на объект наследства (объект ипотеке) с опозданием на четыре-пять месяцев (после смерти наследодателя).

Такие ситуации приводят к тому, что банк, выдавший ипотеку, вынужден начислять штрафные санкции за просрочку оплаты ипотечного кредита, и к моменту когда наследники получают право распоряжаться объектом ипотеке (с момента выдачи свидетельства о праве на наследство), они вынуждены погашать одномоментно всю просроченную задолженность и штрафные санкции, а также у банка, в случае просрочки, возникает право обратиться взыскание на объект ипотеки, и наследники вынуждены в короткие сроки решать вопросы погашения задолженности, чтобы не потерять права на объект недвижимости, и не всегда это связано с виновными действиями (бездействием) наследников. Таким образом возникает конфликтная ситуация из-за отсутствия должного правового регулирования данной ситуации на законодательном уровне.

— При осуществлении страхования жизни и здоровья заемщика, страховые компании, в силу свободы договора, вправе устанавливать множество исключений из страхового события, так может не учитываться смерть заемщика или утрата дееспособности при хроническом заболевании или заболевании раком и т. д., таким образом заемщик, оплачивая страховку, не получает должного уровня страховой защиты, и обнаруживает что у него диагностировали рак, а это, в силу условий договора ипотечного страхования, не является страховым случаем и он должен оплачивать и лечение, и ипотеку.

— Также существенной проблемой становится нежелание банка получать (подать в страховую компанию документы и указать свой счет) страховую выплату в случае смерти заемщика, так как банку гораздо более выгодно получать ежемесячные взносы в погашение ипотечного кредита, чем получить денежные средства для досрочного погашения ипотечного кредита. Суды исходят из того, что банк является выгодоприобретателем и имеет право обратиться в страховую компанию за выплатой, но он не обязан это делать немедленно, и в некоторых случаях банки обращались за страховой

выплатой только при наличии просрочки по оплате взносов через 9–12 месяцев после смерти заемщика.

Вышеуказанные проблемы, несомненно, требуют внесения изменений и дополнений в законодательство, так как ущемляются интересы граждан, а не ясность формулировок норм права сильно затрудняет защиту нарушенных прав.

### **Литература**

1. Гуляева О. С. Страхование в сфере ипотечного кредитования: теория и практика // Вестн. Тверск. гос. ун-та. Сер.: Экономика и управление. 2014. № 1. С. 219–225.
2. Джолдошева Т. Ю. Страхование рисков при ипотечном кредитовании // Экон. вестн. 2017. № 3. С. 59–61.
3. Мансурова А. С. О страховании ипотечных кредитов // Студенческая наука и XXI век. 2015. № 12. С. 193–195.
4. Решение Октябрьского районного суда г. Пензы 20.12.2017 по делу № 2-3230/2017 [электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/fICdG25ztcLj/> (дата обращения: 11.06.2019).



# НЕЙТРАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ НА УЧАСТИЕ В ВЫБОРАХ

**Я. А. Коновальчиков**

Сибирский университет потребительской кооперации  
старший преподаватель кафедры конституционного  
и международного права  
эксперт Общественной палаты Новосибирской области

Статья посвящена комплексному исследованию проблемы нейтрализации права политической партии на участие в выборах. Особое внимание уделяется причинам, благодаря которым становится возможна нейтрализация конституционных норм. Проведен анализ действующего законодательства, а также судебной и правоприменительной практики.

Ключевые слова: нейтрализация права, конституционные нормы, подписной лист, политическая партия, выборы.

The article is devoted to a comprehensive study of the problem of neutralizing the right of a political party to participate in elections, it considers the reasons that make it possible to neutralize constitutional norms, analyzes the current legislation, as well as judicial and law enforcement practice.

Key words: neutralization of law, constitutional norms, subscription list, political party, elections.

Прежде всего определимся с понятиями. *Нейтрализация* предполагает превращение нормы права в декларативную, что влечет ее бездействие и невозможность применения. Такое явление возникает, например, в случае установления законодателем слишком сложных и запутанных механизмов реализации нормы, либо при длительном отсутствии практики ее реализации. Нейтрализации могут подвергнуться любые нормы: от конституционных до отраслевых. Некоторые ученые даже говорят о существовании механизмов нейтрализации конституционных норм как о намеренной деятельности государства [1]. Однако это не совсем верно, поскольку нейтрализация конституционных норм может происходить по различным причинам.

Во-первых, нейтрализовать конституционную норму может *пробел в Конституции Российской Федерации*. В качестве примера следует привести предметный (концептуальный) пробел, под которым понимается отсутствие конституционной регламентации правовых феноменов, которые требуют

конституционного нормирования в силу своей значимости в механизме правового регулирования и с учетом особенностей политической и правовой системы, правовой культуры и правоприменения, сложившегося в стране [2]. Так, в Конституции Российской Федерации отсутствуют основополагающие нормы о таких важных институтах народовластия как выборы, референдум, отзыв депутатов, народная законодательная инициатива [3]; полностью отсутствуют положения о политических партиях и их роли [4]; отсутствует регулирование статуса избирательных комиссий [2].

Во-вторых, нейтрализация происходит вследствие *нетекстуальных преобразований Конституции Российской Федерации*, то есть изменений смысла отдельных конституционных норм при сохранении неприкосновенности текста. Так, например, происходит нейтрализация нормы основного закона в результате вытеснения ее преобразованной нормой или вследствие длительного отсутствия практики ее реализации (так называемые мертвые нормы).

В-третьих, нейтрализует конституционные нормы так называемое *«параллельное, или параконституционное законодательство»*, которое направлено на нейтрализацию важных институтов конституционного права России, например, избирательного законодательства [5]. Возможность отмены выборности глав субъектов Российской Федерации, введение пропорциональной и смешанной избирательной системы, появление муниципальных фильтров, отмена прямых выборов глав местного самоуправления, введение многочисленных цензов и барьеров для регистрации кандидатов (списка кандидатов) означают постепенное угасание института выборов.

В-четвертых, к нейтрализации может приводить *конкуренция конституционных ценностей*. Многие конституционалисты отмечают, что за последнее десятилетие в России сложилась устоявшаяся практика о приоритете именно государственных интересов (ценностей) над ценностями личного характера (свобода, достоинство, неприкосновенность частной жизни). Фактически мы наблюдаем как в практике Конституционного Суда Российской Федерации, так и в деятельности правоприменительных органов утрату содержания

индивидуальных ценностей, их поглощение некими общими интересами общества и государства [6]. В итоге это приводит к неверию в эффективность института выборов, многопартийность, независимость суда и прочие.

Основываясь на указанных теоретических положениях, рассмотрим, как происходит нейтрализация права политической партии на участие в выборах.

Политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. При этом политическая партия будет считаться участвующей в выборах, если выдвинутые ей кандидаты (списки кандидатов) будут зарегистрированы. Политическая партия, не принимавшая в течение семи лет подряд участия в выборах, подлежит ликвидации. Необходимым условием регистрации кандидата (списка кандидатов) на выборах является поддержка выдвижения избирателями, наличие которой определяется по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей. Соответственно, политические партии, представленные в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, всегда будут принимать участие в выборах, а политические партии, собирающие подписи избирателей, нет. Закономерный вопрос: почему так?

При анализе действующего законодательства, а также судебной и правоприменительной практике нами выявлены признаки нейтрализации права «непарламентской» политической партии на участие в выборах.

Цель подписных листов как избирательных документов заключается в отражении уровня поддержки выдвигаемых политическими партиями кандидатов (списка кандидатов) избирателями. Ту же цель согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации имеет установление количественного критерия создания политической партии, отражающего наличие у нее значительной поддержки в обществе, требуемой для выполнения основного предназна-

чения политической партии в демократическом государстве, а именно формирования и выражения политической воли народа. Таким образом, если политическая партия зарегистрирована, значит, количественный критерий соблюден, а следовательно, поддержка избирателей доказана. Кроме того, достоверность количества членов политической партии подлежит проверке путем предоставления их списка. Логически возможно прийти к выводу, что зарегистрированная политическая партия, выдвигающая кандидатов (список кандидатов), имеет поддержку избирателей как минимум по количеству ее членов, а подтверждение поддержки путем предоставления подписных листов является дублирующей процедурой. Однако для такого утверждения необходимо учитывать последние изменения законодательства о минимальной численности политической партии [7], но при условии, что политическая партия не ограничена в максимальном количестве своих членов.

В противовес нашему мнению возможно привести мнение А. Е. Любарева, который в 2010 г. проводил исследование по выявлению взаимосвязи между численностью политических партий и уровнем ее общественной поддержки [8]. Благодаря статистическому методу автор пришел к выводу, что численность политической партии и ее поддержка избирателями мало связаны друг с другом. В качестве возможных причин он назвал фальсификацию списков членов политической партии, а также способ наращивания численности без установления реального желания граждан поддержать партию.

В приведенном случае речь идет о параллельном законодательстве, для выявления и оценки которого одного статистического наблюдения недостаточно, а все же необходим системный подход [9].

Далее. Форма подписного листа как избирательного документа установлена в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [10], Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [11], законах субъектов Российской Федерации. Обязательное условие действитель-

ности подписного листа — его заверение. Каждый подписной лист должен быть заверен подписью лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей. При заверении подписного листа лицо, осуществлявшее сбор подписей избирателей, собственноручно указывает свои фамилию, имя и отчество, дату рождения, адрес места жительства, серию, номер и дату выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код выдавшего его органа, а также ставит свою подпись и дату ее внесения. Кроме того каждый подписной лист с подписями избирателей в поддержку выдвижения списка кандидатов должен быть заверен уполномоченным представителем политической партии. При заверении подписного листа уполномоченный представитель политической партии напротив своих фамилии, имени и отчества собственноручно ставит свою подпись и дату ее внесения.

Стоит отметить, что акт заверения подписного листа совершенно не означает достоверность и действительность проставленных в нем подписей избирателей в смысле избирательного законодательства. Не смотря на заверение, подписи все равно подлежат проверке, а отсутствие заверения является самостоятельным основанием для недействительности подписного листа. При этом лица, заверяющие подписные листы, несут уголовную ответственность по ч. 2 ст. 142 Уголовного кодекса Российской Федерации (фальсификация избирательных документов, документов референдума). В связи с этим установление столь строгой меры юридической ответственности и одновременно невозможность принять избирательной комиссией подписные листы без проверки вызывает недоумение. В таком случае столь сложный механизм заполнения и заверения подписных листов следует воспринимать как искусственное препятствие для политических партий при регистрации списка кандидатов.

Приведенные способы нейтрализации права политической партии на участие в выборах не являются исчерпывающими, однако подтверждают, что избирательное законодательство нуждается в изменениях.

## Литература

1. Денисов С. А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2–9.
2. Кондрашев А. А. Пробелы в Конституции России: понятие, классификация и отграничение от смежных явлений // Рос. юрид. журн. 2014. № 2. С. 20–37.
3. Миронов О.О. Конституция не может быть неизменной // Государство и право. 1998. № 4. С. 5–9.
4. Хабриева Т. Я. Реформирование Конституции Российской Федерации: возможность и необходимость // Журн. рос. права. 2003. № 11. С. 20–32.
5. Иванов А. Ф., Устименко С. В. Самодержавная демократия: дуалистический характер российского государственного устройства // Полис. 2007. № 5. С. 56–67.
6. Кондрашев А. А. Конституционные ценности в современном российском государстве: о конфликтах и девальвациях // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 6–13.
7. О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»: федер. закон от 2 апр. 2012 г. № 28-ФЗ [ред. от 23.05.2015]. Ст. 1721.
8. Любарев А. Е. Является ли численность партии индикатором ее общественной поддержки // Право и политика. 2010. № 3. С. 462–469.
9. Коновальчиков Я. А. Перспективы судебного обжалования отказа в регистрации списка кандидатов «непарламентских» политических партий // Право. Журн. Высш. школы экономики. 2017. № 4. С. 158–164.
10. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ [ред. от 11.12.2018]. Ст. 2253.
11. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22 февр. 2014 г. № 20-ФЗ [ред. от 04.06.2018]. Ст. 740.

**ГОРОДА-МИЛЛИОННИКИ В СВЕТЕ ИЗМЕНЕНИЙ  
ЮРИДИЧЕСКИХ КОНСТРУКЦИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
О ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:  
ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

***С. С. Кустов***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
старший преподаватель кафедры административного,  
финансового и корпоративного права  
sergio2412@yandex.ru

В статье рассматриваются изменения в федеральном законодательстве о местном самоуправлении, внесенные в мае 2019 г. Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ введен новый вид муниципального образования — муниципальный округ. Анализ указанных изменений позволяет говорить, что субъекты РФ могут использовать одноуровневую модель местного самоуправления на той части территории субъекта РФ, где применение двухуровневой модели является не эффективным. Однако в положениях Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ не закрепляются критерии, ограничивающие свободу усмотрения субъектов РФ в возможности разграничения территории субъекта РФ исключительно между городскими и муниципальными округами, что может привести к отказу от поселенческого уровня местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальный округ, городской округ, одноуровневая модель, муниципальное образование.

The article examines changes in the Federal legislation on the local self-government, which were introduced in May, 2019. Federal legislation of 1 May, 2019 № 87-FZ introduced a new type of municipal settlement — municipal district. Analysis of the specified changes makes it possible to state that subjects of the Russian Federation could use singular level model of the local self-government at the parts of the subject of the Russian Federation where the usage of a two-tier model is ineffective. However, the Federal legislation of the 6 October, 2003 does not establish the criteria, which limits the discretion of the subjects of the Russian Federation for the division of its territory exclusively between urban and municipal districts. It might lead to the rejection from the settlement level of the local self-government.

Key words: local self-government, municipal district, urban district, singular level model, municipal settlement.

Города-миллионники играют важную роль в пространственном, социально-экономическом развитии субъектов

РФ и России в целом. В положениях Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) [1] не закрепляется специальный правовой статус и особенности организации и осуществления местного самоуправления в городах-миллионниках, исключение составляют только города федерального значения [2]. Все остальные города-миллионники наделены статусом городского округа, которой не позволяет в полной мере раскрыть их потенциал в качестве «точек роста» территориального и экономического развития. Следовательно, развитие городов-миллионников необходимо оценивать с точки зрения изменения правового статуса городских округов и юридических конструкций в сфере территориальной организации местного самоуправления.

Анализ изменений, внесенных в Федеральный закон № 131-ФЗ сфере территориальной организации местного самоуправления за последние пять лет позволяют говорить, что основные изменения направлены на: 1) расширение существующего перечня видов муниципальных образований; 2) изменение и совершенствование правового статуса городских округов; 3) корректировку форм участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений.

Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ (далее — Федеральный закон № 87-ФЗ) [3] введен новый вид муниципального образования — муниципальный округ. В положениях Федерального закона № 131-ФЗ муниципальный округ определяются как: «несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного Федеральным законом № 131-ФЗ, а именно п. 3.4 ч. 1 ст. 11 закрепляющей, что в соответствии с законом субъекта РФ данное требование может не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправле-



ния, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».

Муниципальный округ не входит в состав муниципального района (п. 14 ч. 1 ст. 11 ФЗ № 131-ФЗ). Перечень вопросов местного значения муниципального округа совпадает с кругом вопросов местного значения городского округа.

Одновременно Федеральным законом № 87-ФЗ скорректировано определение понятия «городской округ» закрепленное в апреле 2017 г. и установлены дополнительные требования к границам и составу его территории.

Во-первых, к доле населения проживающего в городах и (или) городских населенных пунктах, входящих в состав городского округа, оно должно составлять не менее двух третей населения городского округа (абз. 6 ч. ст. 2, п. 3.3 ч. 1 ст. 11 ФЗ № 131-ФЗ).

Во-вторых, установлены требования к площади городского округа. Закон допускает вхождение в состав территории городского округа, кроме города и (или) городских населенных пунктов, также территории сельских населенных пунктов и территории, предназначенные для развития его инфраструктуры, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) городских населенных пунктов, входящих в его состав.

В-третьих, закреплено требование к плотности населения проживающего на территории городского округа, которая должна быть в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в РФ.

Федеральным законом № 87-ФЗ устанавливается, что городские округа, которые не соответствуют вышеуказанным требованиям должны быть наделены статусом муниципального округа. Законом установлен переходный период до 1 января 2025 г.

Таким образом, Федеральным законом № 87-ФЗ устранены недостатки введенного определения понятия «городской округ» в апреле 2017 г. в части уточнения требований к границам и составу его территории и закреплены ограниче-

ния для включения в его состав сельских населенных пунктов. Частью 10 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается, что городские округа, которые не соответствуют требованиям к границам и составу его территории должны быть наделены законом субъекта РФ статусом муниципального округа. Поэтому созданные «квазигородские округа» на базе муниципальных районов в некоторых субъектах РФ (в Московской, Сахалинской, Магаданской, Калининградской областях и других регионах) должны быть наделены статусом муниципального округа.

Однако даже с учетом внесенных изменений, определение понятия «городской округ» вступает во внутрисистемные противоречия с некоторыми положениями Федерального закона № 131-ФЗ. В положениях ч. 2 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ прямо закрепляется, что статусом городского округа может быть наделено городское поселение при соблюдении ряда критериев. Однако в определении понятия «городской округ» городское поселение не упоминается и исходя из дефиниции статусом наделяется один или несколько населенных пунктов объединенных общей территорией, которые не обладают статусом муниципального образования.

Рассмотрение новелл федерального законодательства о местном самоуправлении позволяет говорить, что с учетом внесенных изменений можно прогнозировать формирование в субъектах РФ различных моделей территориальной организации местного самоуправления. Представляется, что могут быть сформированы три модели.

Первая модель, территория субъектов РФ состоит из городских округов и муниципальных районов (объединяют несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией).

Вторая модель, территория субъектов РФ состоит из городских, муниципальных округов и муниципальных районов (объединяют несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией).

Третья модель, территория субъекта РФ разграничивается между городскими и муниципальными округами. Такая модель в частности, может быть сформирована субъектах РФ,

в которых на сегодняшний день территория региона распределена между городскими округами (Магаданская и Сахалинская область [4]).

Внесенные изменения, позволяют говорить, что в системе территориальной организации местного самоуправления появляются элементы вариативности. Субъекты РФ могут использовать одноуровневую модель местного самоуправления на той части территории субъекта РФ, где применение двухуровневой модели является не эффективным, и где это допустимо, например, в малонаселенных, отдаленных и труднодоступных местностях. Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет несколько способов создания муниципальных округов. Во-первых, посредством объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, и наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа (ч. 3.1-1 ст. 13 ФЗ № 131-ФЗ). Во-вторых, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом муниципального округа (ч. 7.3 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ).

С другой стороны, в положениях Федерального закона № 131-ФЗ не закрепляются критерии ограничивающие свободу усмотрения субъектов РФ в возможности разграничения территории субъекта РФ исключительно между городскими и муниципальными округами, что приведет к отказу от поселенческого уровня местного самоуправления. Поэтому возможен полный переход в субъекте РФ от двухуровневой к одноуровневой модели организации местного самоуправления.

Однако поселенческий уровень территориальной организации местного самоуправления в соответствии с ч. 1 ст. 131 Конституции РФ является первичным. По словам И. В. Бабичева, «обустройство местного самоуправления на поселенческом уровне — один из основополагающих конституционных принципов устройства местного самоуправления ... Законодательное институтирование поселенческого уровня как обязательного уровня местного самоуправления — концептуальное и выдающиеся достижение муниципальной реформы 2003 года» [5, с. 47–48].

В практике конституционного правосудия отмечается особая роль поселенческого уровня местного самоуправления. В своих решениях Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой «...на первичном (базовом) уровне местное самоуправление осуществляется в поселениях, создаваемых с учетом естественного расселения людей и поэтому являющихся наиболее близкими к населению публично-территориальными единицами, главная задача которых — удовлетворение его основных жизненных потребностей, т. е. непосредственное решение вопросов местного значения» [6].

Следовательно, можно говорить об изменении концептуальных положений Федерального закона № 131-ФЗ в сфере территориальной организации местного самоуправления, в части возможного перехода в отдельных субъектах РФ от двухуровневой к одноуровневой модели организации местного самоуправления.

Федеральный закон № 87-ФЗ дополнил положения Федерального закона № 131-ФЗ новыми видами муниципально-территориальных изменений. Закон закрепляет опосредованные формы участия населения муниципального образования в производстве данных муниципально-территориальных изменений. Согласие/мнение населения муниципального образования выражается исключительно представительными органами муниципальных образований. Участие населения муниципального образования в производстве подобных муниципально-территориальных изменений, в случае преобразования муниципальных образований ограничивается только обязательным проведением публичных слушаний в соответствии с п. 4 ч. 3 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ.

Например, в ч. 3.1-1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что в случае объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, влекущие наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа согласие населения преобразуемых муниципальных образований выражается представительными органами муниципальными образованиями.

Подобное правовое регулирование форм участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений не учитывает правовую позицию Конституционного Суда РФ, высказанную в определении от 6 марта 2008 г. № 214-О-П. Согласно правовой позиции Суда, выражение мнения населения муниципального образования по вопросам муниципально-территориальных изменений представительным органом муниципального образования допустимо только при производстве муниципально-территориальных изменений, которые напрямую не затрагивающего интересы большинства населения муниципального образования [7].

Таким образом, введение Федеральным законом № 87-ФЗ нового вида муниципального образования — муниципальный округ позволяет говорить, что в системе территориальной организации местного самоуправления появляются элементы вариативности. Субъекты РФ могут использовать одноуровневую модель местного самоуправления на той части территории субъекта РФ, где применение двухуровневой модели является не целесообразным. Поэтому в субъектах РФ могут быть сформированы различные модели территориальной организации местного самоуправления. Существенным недостатком указанных новелл является отсутствие в положениях Федерального закона № 131-ФЗ критериев, ограничивающих свободу усмотрения субъектов РФ в возможности разграничения территории субъекта РФ исключительно между городскими и муниципальными округами, что приведет к отказу от поселенческого уровня местного самоуправления.

### **Литература**

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Рос. газ. 2003. 8 окт.
2. Шугрина Е. С. Опорные точки Северного морского пути и города-миллионники: что общего в осуществлении местного самоуправления? // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 3. С. 22–28.
3. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ.

4. Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 — начало 2018 г.) [электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.05.2019).
5. Бабичев И. В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 46–54.
6. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова: постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П // Рос. газ. 2011. 3 июня.
7. По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда от 6 марта 2008 г. № 214-О-П // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

# **ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ МЕЗОСТРАТЕГИИ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НСО**

***Н. А. Матерн***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
старший преподаватель кафедры инноваций  
и предпринимательства  
n.a.matern@nsuem.ru

***К. В. Шмырова***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
студентка  
направление 38.03.02 Менеджмент  
kseniya-shmyrova@mail.ru

В статье рассмотрены показатели, отражающие социально-экономическое состояние Новосибирской области и Купинского района. Представлена сравнительная характеристика этих показателей с целью рассмотрения положения отдельно взятого района.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, стратегия развития, мобилизационный сценарий, инерционный сценарий.

In article the indicators reflecting a social and economic condition of the Novosibirsk region and Kupinsky district are considered. Comparative characteristic of these indicators, for the purpose of consideration of position of a single area is presented.

Key words: social and economic development, development strategy, mobilization scenario, inertial scenario.

Сравнительно недавно широкое распространение и популярность получили такие уровни стратегирования, как макро- и мезо. В РФ актуальность планирования на данных уровнях проявилась немного позже, чем в США или Японии, в конце 90-х годов. Усиление международной конкуренции, сокращение занятости и возрастающий уровень безработицы, являются факторами, которые развивают данную эти формы планирования.

Стратегическое планирование на мезоуровне обычно предполагает оценку внешних условий и внутренних воз-

возможностей и ресурсов региона, а реализация и достижимость обычно проверяется соподчиненностью стратегий социально-экономического развития муниципальных образований области. В свою очередь это обеспечит адаптацию мезо и микростратегий к быстроменяющимся условиям макросреды и эффективное функционирование в долгосрочной перспективе. Мезостратегия обычно составляется на основе оценки внешних условий и внутренних возможностей и ресурсов региона, а ее реализация и достижимость обычно проверяется соподчиненностью стратегий социально-экономического развития муниципальных образований области.

Точки соприкосновения мезостратегии и районных стратегий можно найти в следующих приоритетных направлениях: развитие человеческого потенциала, улучшение качества жизни и увеличение численности населения. Последний вопрос стоит особенно остро и требует повышенного внимания, поскольку по данным исследований население НСО является стареющим, а значит, что на рынке труда существует значительный дефицит кадров. Следовательно, необходимо создать условия для естественного прироста населения, а значит и увеличение количества людей трудоспособного возраста.

Объектами стратегического планирования на микроуровне являются: спрос, объем продаж, производство готовой продукции, потребность в ресурсах и материалах, производственные издержки и реализация продукции, цены и доходы предприятия.

Проанализировав стратегию развития Новосибирской области и на основе информации, содержащейся в документе «комплексная программа социально-экономического развития Купинского района на 2011–2025» был проведен анализ текущего социально-экономического положения Купинского района Новосибирской области для определения степени исполнения и достижения вышеописанных целей.

Сопоставив данные о развитии области и района был сделан вывод относительно того, какой сценарий развития соответствует Новосибирской области и Купинскому району. Приведенные сценарии развития НСО и их детальная проработка, говорят о высоком качестве стратегирования на мезоуровне.



Для анализа стратегий, первоначально сравним генеральные цели стратегий:

Стратегия развития НСО — «Достижение долгосрочной конкурентоспособности региона (на внутренних и внешних рынках) в формирующейся экономике знаний на основе превращения Новосибирской области в главный инновационный центр востока страны»

Стратегия развития Купинского района — «Обеспечение стабильного роста качества жизни населения на основе устойчивого развития экономики и повышения эффективности муниципального управления» [4, с. 40].

Следует отметить, что стратегия Новосибирской области является более точной и определенной. Она предусматривает повышение имеющихся показателей, в отличие от стратегии развития Купинского района, в которой делается акцент исключительно на стабильности.

Таблица 1

**Численность населения Новосибирской области (тыс. чел.),  
в период с 2010 по 2018 г. [6, с. 48]**

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2 665,9	2 666,5	2 686,9	2 709,5	2 731,2	2 746,8	2 762,2	2 779,6	2 788,8

Согласно инерционному сценарию, численность населения области увеличится с 2 662 до 2 780 тыс. чел. в Новосибирской области наблюдается положительная динамика в численности населения. А в Купинском районе наблюдаются отрицательные демографические процессы, включая сохранения показателей превышения смертности над рождаемостью и в существующем уже несколько лет отрицательном сальдо миграции [4, с. 8].

Демографическая проблема района заключается в следующем: население района убывает за счет миграции и достаточно высокого естественного показателя, продолжается процесс старения. Основной причиной депопуляции населения района становится миграционный отток жителей, учитывая, что район покидают люди средних и молодых возрастов уже в обозримом будущем диспропорции в возрастной структуре

населения могут привести к необратимым последствиям. При условии сохранения существующего уровня рождаемости, смертности и отрицательного сальдо миграции численность населения района в ближайшие три года уменьшится на 1,2 тыс. чел., к 2022 г. составит 30 400 чел. (86,3 % от уровня 2009 г.)

Таблица 2

**Численность населения Купинского района (чел.)  
в период с 2010 по 2018 г.**

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
33 964	31 103	30 350	29 702	29 157	28 863	28 589	28 316	28 066

Численность населения Новосибирской области будет постепенно увеличиваться и к 2025 г. возрастет до 2 784 тыс. чел. В Купинском районе будет наблюдаться противоположная ситуация и численность населения снизится с 33,1 до 28,06 тыс. чел. Сопоставим основные индикаторы развития, представив их в табл. 3 [6, с. 32].

Таблица 3

**Занятость населения, %**

Год	НСО	Купинский район
2005	45,7	44,5
2025	46,6	49,5

Доля занятых в населении (%) по Новосибирской области возрастет на 0,9 %, в 2005 г. — 45,7 %, 2025 г. — 46,6 %, в Купинском районе — 44,5 до 49,5 %, т. е. возрастет на 5,0 % [4, с. 50], такой рост объясняется уменьшением численности населения, т. е. выбытием граждан в трудоспособном возрасте, не занятых в экономике района, за его пределы.

Таблица 4

**Средняя заработная плата тыс. р./чел.**

Год	НСО	Купинский район
2005	7,3	7,2
2025	35,0	18,8

Средняя з/п по НСО: 2005 г. — 7,3 тыс. р., к 2025 г. — 35,0 тыс. р. (достижение более чем трехкратного роста реальной з/п) [5, с. 33], в Купинском районе — 7,5:18,8 также наблюдается рост, но не такой значительный.

Таблица 5

**Детализация отраслевой структуры промышленности  
(темпы роста)**

НСО		Купинский район	
Строительная отрасль	3,7	Услуги транспорта	3,31
Промышленные предприятия	3,3	Промышленные предприятия	2,96
Прочие услуги	3,07	Строительная отрасль	2,76
Услуги транспорта	2,76	Сельское хозяйство	1,67
Сельское хозяйство	2,27	Прочие услуги	1,23

Сопоставив плановые значения инерционного сценария с реальным состоянием экономики района мы видим, что указанные масштабы региональной инвестиционной активности сдерживают движения к экономике нового типа, определяя отклонения в социально-демографических показателях и в разрезе отраслевой структуры экономики.

Согласно максимальному сценарию должен увеличиться объем инвестиций в основной капитал к 2025 г., однако Купинский район, в отличие от Новосибирской области, не является инвестиционно-привлекательным, поскольку в 2012 г. объем инвестиций в основной капитал всех отраслей экономики района составил 217 млн р., аналогичный показатель 2006 г. находился на уровне 127,4 млн р. На данный момент основными источниками инвестиций являются поступления из областного бюджета (53 %), 35 % капитальных вложений составляют кредитные ресурсы банков [4, с. 27].

Следует отметить, что в Купинском районе не проводится активных действий по привлечению и максимизации инвестиций, в отличие от НСО, в которой наблюдается активная инвестиционная политика с увеличивающейся динамикой роста российских и иностранных инвестиций в основной капитал Новосибирской области. Следовательно, сопоставив

показатели, которые играют ключевую роль в развитии области и района, можно сделать вывод о том, что в целом НСО соответствует мобилизационный сценарий развития, а показатели, соответствующие стратегии развития Купинского района, тяготеют к инерционному сценарию, что свидетельствует о различных векторах стратегического развития и необходимости его коррекции в самое ближайшее время для достижения благоприятной экономической обстановки.

### Литература

1. Либерман И. А. Планирование на предприятии: учеб. пособие. 3-е изд. М.: ИНФРА-М: РИОР, 2010. 205 с.
2. Матерн Н. А. Паттерны разработки экономической стратегии // Новая реальность: экономика, менеджмент, социальные коммуникации: сб. науч. трудов Междунар. научно-практ. конф. (Новосибирск, 24–25 апреля 2018 г.): в 2 ч.; Мин-во образования и науки РФ, НГПУ. Новосибирск: Изд-во НГПУ, 2018. Ч. 1. С. 169–172.
3. Матерн Н. А., Глухова Е. В. Приоритеты социально-экономического развития региона: стратегия и реальность (на материалах Новосибирской области) // Российская экономика: взгляд в будущее: мат-лы IV Междунар. научно-практ. конф.: в 3 ч. Ч. 3. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г. Р. Державина, 2018. С. 278–286.
4. Комплексная программа социально-экономического развития Купинского района на 2011-2025 годы [электронный ресурс]. URL: [http://www.nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby\\_files/files/wiki/2014/01/0\\_kupinskiy\\_rayon.pdf](http://www.nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby_files/files/wiki/2014/01/0_kupinskiy_rayon.pdf) (дата обращения: 04.10.2018).
5. Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года [электронный ресурс]. URL: [http://www.nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby\\_files/files/migrate/activity/Socio-Economic\\_Policy/strat\\_plan/Documents/1654.pdf](http://www.nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby_files/files/migrate/activity/Socio-Economic_Policy/strat_plan/Documents/1654.pdf) (дата обращения: 04.10.2018).

# **ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МОНОГОРODOВ РОССИИ**

***В. В. Мельников***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
заведующий кафедрой региональной экономики и управления  
vvm\_ru@mail.ru

Государственное регулирование территориального развития находится в значительной зависимости от сформировавшейся институциональной системы и особенностей экономического поведения агентов. Подготовка и реализация стратегий развития территорий определяются поведением участников соглашений. Концептуально выделяется три базовых варианта поддержки территорий: поддержка существующих производств, поддержка инвестиционных проектов, а также создание или модернизация территориальной инфраструктуры. Современная институциональная система осуществления регуляций способствует вымогательству ренты и оппортунистическому поведению со стороны держателей административных барьеров. Соглашения, касающиеся развития моногородов, могут быть успешно заключены и реализованы, если учитываются интересы и экономические стимулы широкого круга агентов, любой из которых на своем уровне способен осознанно или неосознанно препятствовать эффективной аллокации ресурсов.

Ключевые слова: институты, экономическое поведение, поиск ренты, фискальная политика, антикризисное управление.

Efficiency of public regulation of territorial development to a considerable extent depends on the established system of institutions and the specifics of the agents' economic behaviour. Devising and implementing a territorial development strategy is determined by the conduct pursued by the agreement participants. There are three basic concepts of territorial support: maintaining the existing enterprises, supporting investment projects as well as creating or modernizing a territorial infrastructure. The present state and general trends reveals low efficiency of regulations designed to develop company-town economies in the Russian Federation. The modern institutional system of regulation facilitates rent-seeking and opportunism of the holders of administrative barriers. Agreements related to development of company towns can be successfully reached and consummated when taking into account the interests and economic incentives for a broad range of agents, any of whom can deliberately or unwittingly prevent efficient resources allocation at their level.

Key words: crisis management, fiscal policies, behaviour of economic agents, institutions, rent-seeking.

Как отмечал Д. Норт, институты создаются, чтобы служить интересам своих создателей [13]. И рыночные проявления неэффективности норм далеко не всегда влекут за собой шаги по исправлению создавшейся ситуации по причине сложившейся структуры стимулов экономического поведения [12]. Попытки решения проблем моногородов в современной России прямое подтверждение этому тезису. «Государственные интересы» в рамках институционального проектирования развития моногородов настолько же разнообразны, насколько много экономических агентов участвует со своими целями в разработке и реализации государственных регуляций [2; 9]. При этом будем иметь в виду, что политические рынки существуют не только на национальном уровне, но также на региональном, локальном уровне и внутри отдельных организаций [11], формируя положительные трансакционные издержки, оказывающие непосредственное влияние на эффективность институциональных изменений.

В городах, построенных вокруг предприятий для поддержания их бесперебойного развития в России проживает около 14 млн человек. При этом из 319 городов только в 71 (22 %) из них можно говорить о стабильной социально-экономической ситуации. Остальные либо уже находятся в сложном положении (100 или 31 %) или имеют негативные перспективы развития (148 или 47 %) [5]. Ухудшение условий функционирования градообразующего предприятия имеет своим следствием неразрешимые социально-экономические проблемы, начинающаяся с роста безработицы и заканчивая вынужденной миграцией населения.

В последние годы основным стратегическим направлением решения проблем в этой сфере является создание государством предпосылок для повышения конкурентоспособности и модернизации моногородов [4], и превращение их, в идеале, в населенные пункты со значительно диверсифицированной экономикой [6]. Поскольку в сфере государственного управления наблюдается все более широкое применение менеджеристского инструментария, в частности, программно-целевого управления и бюджетирования, ориентированного на результат [1], не обошло это понимание

и моногорода. Государственные и муниципальные структуры должны были обеспечить снижение потенциала неопределенности для потенциальных инвесторов через процессы обучения и повышения эффективности администрирования в общественном секторе [8].

Для обучения функционированию в новых условиях и новому мышлению сотрудников территориальных административных структур была создана некоммерческая организация «Фонд развития моногородов» (ФРМ, учредитель — Внешэкономбанк) [7], для которого были заявлены в качестве целей софинансирование расходов по созданию объектов инженерной инфраструктуры (федерация — 90–95 %, субъект РФ — 5–10 %), необходимой для запуска новых инвестиционных проектов, формирование команд, управляющих проектами развития моногородов в новых условиях, и организация их подготовки (на базе московской школы управления «Сколково»). Одним из инструментов предполагалось также долговое софинансирование частных компаний до 1 млрд р. и 40 % от стоимости проекта. Чтобы не возникало ощущение в неразумности поддержки того или иного территориального проекта при расходовании государственных средств, добавляется конкурсная составляющая при перераспределении экономических ресурсов. В этом случае «эффективность» для органов власти становится очевидной. Чего не скажешь о перспективах моногородов.

Здесь уместно вспомнить Джорджа Стиглера, посвятившего ряд работ важности правильного понимания эффективности экономических реформ: «каждая политическая мера, выгодная одним людям, налагает издержки на других» [10]. Несмотря на объемы израсходованных на развитие моногородов РФ финансовых ресурсов (около 116 млрд р., начиная с 2010 г.), работу в этом направлении едва ли можно назвать удовлетворительной, поскольку численность моногородов «красной зоны», со сложным социально-экономическим положением стабильно увеличивается, а ожидания жителей становятся все более негативными. Подобного мнения придерживается и аудиторы Счетной палаты РФ [3]. Уделим более пристальное внимание факторам (предпосылкам и частным

интересам) экономического поведения участников соглашений в сфере экономической поддержки территориального развития (табл.).

**Факторы экономического поведения  
при осуществлении поддержки моногородов**

№ п/п	Участвующие экономические агенты	Предпосылки поведения	Частные интересы экономических агентов
1	Правительство РФ	1. С учетом разграничения полномочий отсутствие прямой ответственности за развитие муниципалитетов. 2. Необходимость обеспечения территориальной целостности и национальной безопасности	— Снятие с повестки дня проблемы западного вектора миграции и социально-экономических проблем моногородов, ситуация в которых в долгосрочной перспективе имеет явно выраженную негативную тенденцию; — руководство программами финансирования
2	Правительство региона	1. Доверие Президента РФ губернатору. 2. Рост государственных закупок и трансфертов для ликвидации последствий остановки предприятий. 3. Необходимость софинансирования проектов ФРМ	— Снижение расходов бюджета на решение проблем моногородов; — поддержание муниципальных образований в зависимом положении, в том числе за счет формирования административных барьеров; — получение субсидий, формальный и неформальный контроль за «освоением» федеральных ресурсов
3	Руководители муниципального образования	1. Неумение работать по правилам бизнеса на повышение эффективности. 2. Отсутствие антикризисных менеджеров. 3. Несбалансированность бюджетов (преимущественно). 4. Неумение готовить документы на получение федеральных грантов	— Освоение дополнительных ресурсов; — вклад в решение проблем финансирования местного бюджета; — рост доходов и административной ренты административно-управленческого персонала



№ п/п	Участвующие экономические агенты	Предпосылки поведения	Частные интересы экономических агентов
4	Градообразующее предприятие (-ия)	1. Отсутствие моральной ответственности за благосостояние жителей города в условиях рынка. 2. Зависимость местного самоуправления от поведения собственников компании	— Рост конкурентоспособности компании; — рост прибыли (или минимизация убытков) с учетом вида и состояния рынка, наличия природных ресурсов
5	Некоммерческая организация «Фонд развития моногородов»	1. Наличие «общественной миссии» поддержки моногородов и диверсификации их экономики. 2. Неполное соответствие информации о состоянии моногородов в министерствах и ФРМ. 3. Слабый контроль за направлением расходов финансовых ресурсов. 4. Отсутствие общепринятых критериев эффективности использования средств таких фондов	— Максимизация финансовых ресурсов, контролируемых ФРМ, для развития территорий; — использование административных барьеров; — рост заработной платы сотрудников
6	Работники и жители монопрофильного поселения	1. Низкая экономическая активность на территории. 2. Низкое качество жизни. 3. Устаревшая инфраструктура. 4. Неблагоприятные условия труда	— Миграция, в том числе в следующем поколении; — сохранение градообразующего предприятия; — недопущение ухудшения криминогенной обстановки; — сохранение приемлемого уровня доходов
7	Частные инвесторы	1. Низкая инвестиционная привлекательность большинства секторов на всей территории РФ. 2. Наличие дополнительных, особых проблем моногородов. 3. Непонимание муниципалитетами интересов инвесторов и правил работы с ними	— Высокая доходность вложений с учетом рисков; — формально закрепленные гарантии для снижения рисков и устранения бюрократических препятствий для бизнеса

Окончание табл.

№ п/п	Участвующие экономические агенты	Предпосылки поведения	Частные интересы экономических агентов
8	Московская школа управления «Сколково».	1. Непонятен фактический набор новых знаний и компетенций, которые необходимо получить специалисту, прошедшему переподготовку от ФРМ. 2. Не определен уровень оплаты труда преподавателей и квалификационные требования. 3. На уровне формальных правил не закреплена стоимость обучения в рамках переподготовки. 4. Не установлен перечень лиц, имеющих право на переподготовку	— Максимизация числа лиц, обученных за счет ФРМ. — Максимизация доходов от взаимодействия с ФРМ

Поскольку перспективы моногородов зависят от формальных и неформальных институтов, возникновение и функционирование которых, включая действия гаранта исполнения соглашений, определяется структурой стимулов экономических агентов, необходимо учитывать активность в этом направлении целого ряда лиц: губернатора, его заместителей по инвестиционному развитию, мэра моногорода, его аппарат, собственников градообразующих предприятий, инвесторов, жителей, профильных специалистов системы ГМУ, создающих инвестпланы, сотрудники и руководство федеральных министерств. По этой причине решение проблем отдельных территорий не может быть единообразным.

Если бы речь шла о чистой рыночной эволюции, когда «экономика» была бы ответственна за спрос на институциональные изменения по причине неэффективного распределения факторов производства, а государство выступало лишь организацией обеспечивающей гарантии исполнения эволюционно возникающих соглашений, то, возможно, вырисовывалась бы ситуация диссонанса с общественным пониманием

справедливости, и обществом требовалась бы политика государства по формированию новых экономических *порядков*.

В нашем случае, в качестве предпосылки мы имеем дело с высокими транзакционными издержками функционирования политических рынков, когда, с одной стороны, возникает ощущение, что государство активно борется за «справедливую» аллокацию ресурсов, формируя посредством институтов новые механизмы редистрибуции и внося корректировку в *процессы*, с другой, высокая цена сделок на политическом рынке и транзакционные издержки оппортунистического поведения блокируют возможности экономии на издержках хозяйственной деятельности и, в общем, не способствуют существенному для моногородов стимулированию частных инвестиций и выпуска.

### Литература

1. Капогузов Е. А., Запека Л. И. Государственные программы как новый инструмент государственного управления: к вопросу об оценке эффективности // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2014. № 3. С. 49–57.
2. Курбатова М. В., Левин С. Н., Апарина Н. Ф. Взаимодействие власти и бизнеса на муниципальном уровне: практики, сложившиеся в Кемеровской области // Экономическая социология. 2005. Т. 6. № 2. С. 50–68.
3. Малышева Е. Кризис охватил моногорода. Счетная палата обнаружила ухудшение экономического состояния моногородов [электронный ресурс]. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2017/05/18/10679105.shtml> (дата обращения: 18.05.2017).
4. Манаева И. В., Растворцева С. Н. Методический инструментарий оценки конкурентоспособности моногорода // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 5. С. 23–39.
5. Моногорода РФ [электронный ресурс]. URL: <http://xn--80afd4affbbat.xn--plai/about> (дата обращения: 05.02.2017).
6. Новоселов А. С., Маршалова А. С., Кашун Т. А. Проблемы повышения конкурентоспособности и активизации экономического развития муниципальных образований // Проблемы регионального и муниципального управления / под ред. А. С. Новоселова. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2011. С. 127–140.
7. Отчет о результатах деятельности Некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» за 2016 год [электронный ресурс]. URL: [http://www.frmrus.ru/upload/manual-upload/report\\_2016/report.html#p=2](http://www.frmrus.ru/upload/manual-upload/report_2016/report.html#p=2) (дата обращения: 01.06.2019).

8. Рущкий В. Н., Пыжев И. С. Институциональные проблемы и перспективы развития инновационного предпринимательства в ресурсной экономике // *Journal of Institutional Studies*. 2015. Т. 7. № 4. С. 128–137.
9. Саблин К. С. Институты развития и квазиинституты развития: значение институциональной среды // *Журнал экономической теории*. 2012. № 3. С. 177–181.
10. Стиглер Дж. Гражданин и государство. Эссе о регулировании. М., 2017. 336 с.
11. Тамбовцев В. Л. Теории институциональных изменений: учеб. пособие. М.: Проспект, 2016. 160 с.
12. Шмаков А. В. Компенсация — механизм создания стимулов // *Terra Economicus*. 2013. Т. 11. № 1. С. 80–93.
13. North D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. USA: Cambridge University Press, 1990. 152 p.

# **РОЛЬ УНИВЕРСИТЕТОВ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ ГОРОДА В КОНТЕКСТЕ КОНЦЕПЦИИ «ТРОЙНОЙ СПИРАЛИ» (СРАВНЕНИЕ РОССИЙСКИХ И ЕВРОПЕЙСКИХ ПРАКТИК)<sup>1</sup>**

***Р. В. Оплаканская***

Новосибирский государственный университет  
доцент кафедры истории, культуры и искусств  
Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры мировой экономики,  
международных отношений и права  
кандидат исторических наук, доцент  
roplakanska@mail.ru

***Л. А. Осмук***

Новосибирский государственный технический университет  
директор Института социальных технологий и реабилитации  
доктор социологических наук, профессор  
osmuk@mail.ru

***И. В. Поморина***

университета Бат Спа, г. Бат, Великобритания  
доцент Бизнес-Школы Бат Спа  
кандидат экономических наук, доцент  
i.pomorina@bathspa.ac.uk

В статье рассматривается роль университетов в инновационном развитии современного города в контексте концепции «тройной спирали» на примерах нестоличных городов Великобритании (Бристоля и Шеффилда) и России (Томска и Новосибирска).

Ключевые слова: общество знаний, университет 3.0, концепция «тройной спирали», университетский город, инновационное развитие российского города.

The article examines the role of universities in the innovative development of a modern city in the context of the “triple helix” concept based on case studies from the UK (Bristol and Sheffield) and Russia (Tomsk and Novosibirsk).

Keywords: knowledge society, University 3.0, the concept of “triple helix”, University city, innovative development of Russian cities.

---

<sup>1</sup> Публикация подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках реализации научного проекта (грант №18-510-22001).

Изменения, происходящие в обществе под влиянием технологических прорывов, позволяют утверждать, что современное общество переживает новый этап качественных изменений — этап четвертой промышленной революции. Общие выводы исследователей, как иностранных, так и отечественных, сводятся к тому, что современное общество переживает стадию переходного состояния от индустриального к постиндустриальному, и что процесс развития информационного общества сопровождается трансформацией социально-экономических институтов. Концепция «тройной спирали» предлагает модель динамичной триады — университет (научно-исследовательский центр), бизнес (все виды предпринимательской деятельности) и государство (все уровни и ветви власти). Достоинство предлагаемой модели заключается в том, что она может быть реализована как на национальном, так и на региональном уровнях [6]. В России этим институтам уделяется особенное внимание в силу ряда причин, связанных с проведением реформы высшего образования, необходимостью повышения конкурентоспособности вузов и их позиции в международных рейтингах, а также необходимостью активизировать их деятельность, направленную на создание, развитие и распространение инноваций в экономике. В последнее десятилетие в отечественной научной литературе появились работы, посвященные как проблемам формирования модели «тройной спирали» в целом, так и ее отдельных элементов (О. А. Латуха [3], К. А. Лисинчук [4], С. В. Полутин [7] и др.), в частности, развитию предпринимательских и корпоративных институтов (И. Г. Куфтырев) [2].

Значительную роль в процессе реализации концепции играют университеты, которые, как основной субъект инновационного развития города, связывают обе модели. Постиндустриальный город невозможен без университетов, определяющих его современный облик. При этом, чем больше университетов (высших учебных заведений) в городе, тем в большей мере они определяют содержание городского социокультурного пространства, от их присутствия зависит интеллектуальный потенциал человеческого капитала, содержание коммуникаций и информационных потоков, система социальных

ценностей, отношение к культурным традициям и ритуализация социальной жизни. Кроме того, университеты обеспечивают инновационную экономику общества знаниями высококвалифицированными кадрами, формируют инновационную культуру городского сообщества через активное формирование институтов гражданского общества и готовят новую элиту. Таким образом, в постиндустриальном городе границы деятельности университетов расширяются. В качестве примеров роли университетов в инновационном развитии современного города рассматриваются успешные практики нестолических городов Великобритании (Бристоль и Шеффилд) и России (Томск и Новосибирск). Выбор кейсов был обусловлен рядом критериев:

1) это университетские города, удаленные от столиц, но по уровню социально-экономического и культурного развития не являющиеся периферийными;

2) в городах функционируют университеты, которые занимают лидирующие позиции в национальном рейтинге и входят в международные.

История университетов Великобритании берет начало в XII–XIII вв. и тесно связана с развитием британского общества, где система высшего образования была и остается фактором успешного социально-экономического развития и устойчивости политической системы страны. Университеты Великобритании стабильно входят в число лидеров мировых рейтингов. Так, Шеффилд — старинный и быстрорастущий город северо-восточной части Великобритании. Университет Шеффилда (Sheffield University) входит в Russell Group (24 элитных университета страны), а так же в топ-100 университетов мира [25].

Еще одним примером является Бристоль — крупный финансовый и культурный центр страны. В 2017 г. он вошел в число лидеров смарт-городов Великобритании, обогнав Лондон [11]. Город был признан лидирующим в таких областях, как открытый доступ к информации, энергетические инновации и общественное участие. Этим успехом он во многом благодаря проекту «Открытый Бристоль» (Bristol is Open — BIO) [22]. Проект BIO — совместное предприятие городского

совета и университета по развитию программных средств управления (оптоволокну, беспроводная сеть, радиочастотные ячейки). Эта платформа позволяет компаниям тестировать новые технологии в реальных условиях. В Бристоле есть множество местных компаний и стартапов, некоторые из них уже сотрудничают с ВЮ. Начинающие компании, такие как Zeetta Networks, разработали интерактивную программируемую открытую платформу, соединяющую несколько элементов с платформой ВЮ. Ключевым элементом стратегии smart-city Бристоля является ориентация на важные для граждан решения. Городской совет с расположенным в районе Бристоля Медийным центром Ноул Вест (Knowle West Media Center) и организацией «Идеи Изменений» (Ideas for Change) запустил программу под названием «Бристольский подход» (Bristol Approach), где во главу угла ставятся интересы местных общин. «Бристольский подход» фокусируется на поддержке совместных работ по выявлению информации, технологий и ресурсов, необходимых для решения проблемы.

Другим эффективным проектом Бристоля является инкубатор Engine Shed, который появился благодаря партнерству SETSquared, объединяющему шесть университетов на юго-западе Англии [23]. Он поддерживает ключевые наукоемкие отрасли и финансируется, в основном, за счет долгосрочного (15-летнего) кредита от городского совета Бристоля. Учредители Engine Shed решили расширить деятельность за пределами университетского кампуса университетов-участников SETSquared, чтобы сделать ее достижения более доступными для предприятий и бизнеса [26]. Пример Engine Shed показывает, как город может играть активную роль в обеспечении долгосрочного стабильного финансирования и наращивания масштабов успешного сотрудничества. Располагаясь на железнодорожной станции Бристоля Темпл Мидс, бизнес-центр использует преимущество хороших транспортных связей, а также создает нейтральное пространство для представителей бизнеса и исследователей университетов с целью установления и развития партнерских отношений. Инициатива Engine Shed считается успешной (бизнес-инкубатор Engine Shed



занимает 8 место среди 64 лучших университетских бизнес-инкубаторов мира по рабочим местам и 14 по числу растущих малых и средних предприятий), поскольку основывается на уже существующей сети ключевых игроков и фокусируется на установлении и поддержании отношений между теми, кто работает в растущих и приоритетных отраслях промышленности в Бристоле [23]. Сетевое пространство участников, выходящее за пределы университетских кампусов, и создание площадки для встреч помогает привлечь новых партнеров и расширяет возможности сотрудничества.

Шеффилдский университет предложил другой подход для установления сотрудничества — университетское предприятие USE (University of Sheffield Enterprise) В его основе — идея использовать бренд университета, привлечь представителей бизнес-сообщества в университетский кампус и таким образом преодолеть замкнутость университетов [24]. USE поддерживает среду, в которой стартапы и высокопроизводительные фирмы города устанавливают отношения друг с другом и университетскими структурами. В то время, как сформировавшийся в Бристоле сетевой бренд Engine Shed позволил отказаться от такой площадки, как кампус, USE создал среду на базе кампуса, где деловые люди могут встретиться для установления сотрудничества и партнерских отношений, не задумываясь о стереотипе «башни из слоновой кости». Для этого университетское предприятие выявило причины падения интереса к организуемым им «сетевым вечерам» со стороны бизнес-сообщества. В настоящее время USE сочетает деятельность, типичную для бизнес-инкубаторов (финансирование, семинары, бизнес-коучинг и консультации) с неформальными сетевыми вечерами и бранчами, целью которых является привлечение персонала вуза, студентов и выпускников наряду с представителями бизнеса и предприятий.

В интересах города создавать новые звенья цепочки поставок и услуг для небольших фирм, уменьшая барьеры для сотрудничества путем обеспечения связей с крупными предприятиями и университетами. Шеффилдская Warwick Manufacturing Group (WMG) опирается на мощь региона

в автомобильной промышленности и инвестиции от партнеров автомобильной промышленности. Исследовательский центр Advanced Manufacturing Research (AMRC) является давним партнером университета Шеффилда (с 2001 г.). История успеха Шеффилдского университета во многом связана с преимуществами и достижениями местной промышленности и инвестициями на научные исследования со стороны отраслевых партнеров. И WMG (Jaguar Land Rover), и AMRC (Boeing) используют крупные «якорные» фирмы для привлечения инвестиций в экономику своих городов, для работы с местными фирмами и для внедрения инноваций в цепочке поставок. В обоих случаях крупные фирмы обеспечивали значительные авансовые инвестиции и улучшали исследовательские возможности вуза. Кейс Шеффилда показывает, что преодоление барьеров для сотрудничества бизнеса и университетов создает в городе благоприятные условия и для развития небольших фирм, которые получают преимущества от связей с крупными предприятиями и вузами. WMG делают это через свои услуги по передаче знаний (Knowledge Transfer), в которых задействовано около 1 700 малых и средних предприятий. Хотя многие из них относятся к местным муниципальным образованиям, охват является глобальным, поскольку позволяет малым предприятиям получить доступ к опыту WMG и к глобальной сети поставщиков. Аналогичным образом, AMRC включает представителей малого бизнеса (более чем 300 проектов в регионе Йоркшир и Хамбер). Таким образом, кейсы Бристоля и Шеффилда демонстрируют, как города извлекают выгоду из отношений между университетами и крупными фирмами. При этом устраняются препятствия для высокопроизводительных предприятий среднего и малого бизнеса в получении прибыли от заказов и инноваций в цепочке поставок и услуг.

Отечественная практика инновационной и проектной деятельности университетов и их включения в социально-экономическое развитие города и региона также демонстрирует некоторые истории успеха. Однако возникает вопрос, касающийся возможности адаптации эффективных моделей

«тройной спирали» к российской реальности. Чтобы понять насколько практики отечественных городов, имеющих сильные инновационные университеты, подготовлены к формированию инновационных механизмов, способных привести к постмодернистским прорывам, рассмотрим кейсы университетов Томска и Новосибирска.

Новосибирск и Томск — центры субъектов РФ, входящих в Сибирский федеральный округ (Новосибирская и Томская области). Оба города имеют хорошо развитые научно-образовательные комплексы, которые рассматриваются региональными властями как один из факторов их инновационной привлекательности. В Томске и Томской области исследования высокого уровня осуществляются научными организациями и университетами. К первым относятся Томский научный центр СО РАН и Томский научный центр СО РАМН. Крупнейшими научно-образовательными учреждениями города являются Томский государственный (ТГУ) и Томский политехнический университеты (ТПУ), которые входят в десятку лидеров национального рейтинга и занимают заметные позиции в международных [1]. В Томске функционируют и другие крупные университеты. В 2017 г. Томский университет систем управления и радиоэлектроники (ТУСУР) получил статус «Федеральной инновационной площадки». Бизнес-инкубатор «Дружба» ТУСУРа является стартовой площадкой в сферах информационных технологий и электроники. Компания-резидент студенческого бизнес-инкубатора ТУСУРа 50ohm Technologies стала официальным партнером National Instruments Applied Wave Research (NI AWR) — мирового лидера среди поставщиков решений для систем тестирования, измерения и управления [18]. В городе создана инновационная инфраструктура — особая экономическая зона технико-внедренческого типа «Томск» (ТВЗ). В 2015 г. число резидентов ТВЗ достигло 63. В нее входит 10 офисов коммерциализации разработок вузов и академических институтов, 13 бизнес-инкубаторов и др. [12]. В стратегии социально-экономического развития Томской области до 2030 г. в качестве цели номер один значится реализация модели интенсивного развития на основе потен-

циала научно-образовательного комплекса. Заинтересованность администрации области и города Томска в расширении инновационного развития с учетом научного потенциала возрастает в связи с усилением конкуренции с соседними регионами (Новосибирская область, Красноярский край). В разделе «Анализ конкурентоспособности Томской области» в числе негативных факторов развития области указывается «усиление регионов-конкурентов, способных обеспечивать лучшие условия для подготовки высококвалифицированных кадров». Еще одной из «угроз» развития региона отмечается «ухудшение конъюнктуры мировых рынков энергоносителей», поскольку сильной стороной экономики Томской области являются предприятия нефтегазодобывающей и нефтеперерабатывающей промышленности [21]. Особая роль в развитии инфраструктуры города и области отведена инновационному portalу [inotomsk.ru](http://inotomsk.ru) — площадке для диалога власти с представителями бизнеса и стимулирования спроса на инновационную продукцию как ключевому ресурсу, а также для подготовки уникальных специалистов.

Наука в Новосибирске и Новосибирской области представлена 43 академическими институтами, 7 международными исследовательскими центрами, 3 технопарками. 35 высших учебных заведений формируют высшую школу в Новосибирске. В учреждениях академической науки представлены ведущие научные школы, осуществляющие разработки технологий мирового уровня (катализаторы, ускорители, нанотехнологии, программное обеспечение и др.) Роль университетов в развитии города лучше всего демонстрирует деятельность таких вузов, как Новосибирский государственный университет (НГУ) и Новосибирский государственный технический университет (НГТУ). НГУ входит в топ-20 лучших вузов стран БРИКС по версии британской консалтинговой компании Quacquarelli Symonds (QS) [1]. Научная деятельность в НИУ НГУ осуществляется в тесной связи с учреждениями Новосибирского научного центра СО РАН. Стратегия развития университета предполагает дальнейшую интеграцию с СО РАН в форме совместных лабораторий двойного подчинения по

прорывным технологиям XXI в. В НГУ действуют 12 стартапов, из них 3 взаимодействуют с инновационным центром в Сколково и 3 являются резидентами Технопарка Новосибирского Академгородка (данные 2017 г.) [9]. С целью коммерциализации научных разработок в НГУ запущен Центр трансфера технологий и коммерциализации. Площадка предоставит возможность осуществлять более тесное взаимодействие сотрудников с предпринимателями по подготовке инвестиционных проектов и стратегий коммерциализации высокотехнологичных разработок [17].

НГТУ исторически ориентирован на экономику региона и тесно сотрудничает с местными предприятиями. В 2017 г. НГТУ получил статус опорного. Деятельность НГТУ предусмотрена Программой реиндустриализации Новосибирской области, нацеленной на поддержку «прорывных проектов» в экономике. Вуз успешно осуществляет трансфер результатов интеллектуальной деятельности. В 2009 г. на базе 12 лабораторий пяти технических факультетов был открыт Независимый испытательный центр (НИЦ НГТУ) «Промышленная и экологическая безопасность», который осуществляет комплекс услуг на объектах, подконтрольных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору [15].

В 2017 г. при поддержке Фонда инфраструктурных и образовательных программ Группы «Роснано» и Минобрнауки области на базе НГТУ создан Региональный центр нормативно-технической поддержки инноваций Новосибирской области (РЦ НТПИ НСО). Направления деятельности — оказание услуг по вопросам стандартизации в инновационной сфере, классифицирование нанотехнологий и продукции наноиндустрии по степени их потенциальной опасности для здоровья населения и среды обитания, организация испытаний продукции наноиндустрии и помощь в получении разрешительных документов для запуска производственных мощностей и выхода продукции наноиндустрии на рынок и др. В 2017 г. две испытательные лаборатории региона получили аттестат соответствия требованиям системы добровольной сертификации продукции наноиндустрии «НАНОСЕРТИФИКА» [8].

В вузе функционирует учебно-научные центры по таким направлениям, как «Новые материалы и технологии», «Мехатроника и автоматизация», «Информационные технологии», которые осуществляют подготовку специалистов, востребованных в экономике города и региона [16].

В целях формирования постоянно действующих механизмов взаимодействия НГТУ с бизнесом и властью, а также активизации местных сообществ, на базе университета открыты бизнес-инкубатор с использованием коворкинг-площадки и центр социального проектирования.

Наиболее актуальными социальными проблемами, сдерживающими ускорение процессов реиндустриализации в Новосибирской области, являются: дефицит кадров требуемого качества, недостатки региональной инновационной среды, недостаточная привлекательность проектов реиндустриализации для инвесторов, крупного, среднего и малого производственного бизнеса, а также общественности [13]. Эти проблемы возникли вследствие смены общественно-экономической формации в стране, экономического кризиса и дисфункций управления модернизацией. Мэрия Новосибирска реализует политику финансовой поддержки научной инновационной деятельности. С 2006 г. проводится конкурс грантов для молодых ученых, с 2016 г. — конкурс премий для молодых ученых и специалистов [11]. В 2017 г. принято постановление города Новосибирска «Положение о премиях мэрии города Новосибирска в сфере науки и инноваций» [19].

Научно-образовательный потенциал учитывается при разработке муниципальных программ развития городов. В частности, программа «Муниципальная поддержка деятельности в сфере промышленности и инновационной деятельности на территории города Новосибирска» на 2016–2020 гг. нацелена на поддержку высокотехнологичной промышленности, обладающей высокой конкурентоспособностью [10]. С 2008 г. в городе Новосибирске реализуется муниципальная программа «Электронный Новосибирск», которая направлена на использование информационно — телекоммуникационных технологий с целью более эффективного взаимодействия

органов местного самоуправления с населением города [14]. Таким образом, формируются механизмы непосредственного взаимодействия университетов, бизнеса и власти и опосредованного (через развитие инновационной среды) влияния на партнеров, прежде всего на власть.

Британский опыт развития университетских городов Бристоля и Шеффилда демонстрирует отсутствие разрыва в уровне развития центра и периферии (Бристоль оказался достойным конкурентом столичному Лондону), что является проблемой России, проявившейся еще на рубеже XIX–XX вв. в ходе модернизации страны. Другим существенным фактором социально-экономического развития городов Великобритании являются высокотехнологичные предприятия и бизнес, способный быстро реагировать на требования инновационной экономики и готовый к взаимодействию с университетами, как центрами генерации идей. Кейсы Бристоля и Шеффилда демонстрируют готовность британских вузов преодолевать барьеры, возникающие между ними и другими участниками взаимодействия вследствие исторически сложившегося стереотипа, что университеты — элитарные и замкнутые учреждения. Представляет интерес практики налаживания сотрудничества субъектов триады.

Кейсы Томска и Новосибирска демонстрируют высокий инновационный потенциал местных вузов, но позволяют выявить слабые стороны развития инновационного развития экономики. К ним можно отнести сложности внедрения опытных образцов и современных технологий и коммерциализации научных разработок, которые обусловлены устаревшей технической базой части предприятий городов. Сказывается недостаток опыта формирования эффективной маркетинговой политики на рынке наукоемкой продукции и слабое взаимодействие между научными учреждениями и промышленными предприятиями [13]. Отмеченные факторы не являются сугубо региональными и характерны в целом для страны. Наблюдается разрыв между уровнем развития науки (готовность вузов выполнять функцию генераторов идей) и способностью экономики внедрять инновации. Традиционно

сильная роль государства в экономике, определившаяся еще в период модернизации России на рубеже XIX–XX вв., что не характерно для британского опыта, сохраняется и в настоящее время. Однако государство не может и не должно выступать в качестве направляющей и руководящей силы инновационного развития [5]. Отечественные исследователи отмечают признаки инновационного кризиса, которые выражаются в том, предприятия сектора реальной экономики не готовы нести дополнительные затраты на создание и финансовую поддержку научных центров. При этом государство «не может в единоличном порядке решить все поставленные задачи в рамках построения инновационной структуры для эффективной реализации инновационных процессов» [4, с. 79].

### Литература

1. Колесова О. В., Минаев Н. Н., Оплаканская Р. В. Университетская города Сибири: тенденции развития, проблемы, перспективы // Вестн. Томск. гос. ун-та. 2019. № 438. С. 106–111.
2. Куфтырев И. Г. Взаимодействие исследовательских университетов и бизнеса как предпосылка формирования инновационного уклада экономики // Вестн. Нижегородск. ун-та. 2012. № 2 (2). С. 160–163 [электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vzaimodeystvie-issledovatelских-universitetov-i-biznesa-kak-predposylka-formirovaniya-innovatsionnogo-uklada-ekonomiki> (дата обращения: 12.12.2017).
3. Латуха О. А., Пушкарёв Ю. В. Инновационная деятельность современного вуза: тенденции развития // Вестн. НГПУ. № 4 (8) 2012 [электронный ресурс]. URL: <http://vestnik.nspu.ru/article/214> (дата обращения: 12.12.2017).
4. Лисинчук К. А. Использование концепции «тройной спирали» для усиления роли вузов в создании целостной инновационной структуры в России // Креативная экономика. 2013. № 3 (7). С. 76–80 [электронный ресурс]. URL: <https://creativeconomy.ru/lib/4900#html> (дата обращения: 11.12.2017).
5. Мингалев Ж. А. Модернизация национальной экономики на основе стратегии инновационного развития // Современные проблемы науки и образования. 2012. № 2 [электронный ресурс]. URL: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=5987> (дата обращения: 08.06.2018).
6. Пахомова И. Ю. Модель «тройной спирали» как механизм инновационного развития региона // Науч. ведомости Белгородск. гос. ун-та. Сер.: Экономика. Информатика. 2012. № 7 (126). Вып. 22/1. С. 50–55 [электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/model->



- troynoy-spirali-kak-mehanizm-innovatsionnogo-razvitiya-regiona (дата обращения: 11.12.2017).
7. Полутин С. В. Интеграция государства, науки и бизнеса в контексте теории «тройной спирали» // Регионология. 2013. № 3 [электронный ресурс]. URL: <http://regionsar.ru/ru/node/1183> (дата обращения: 19.12.2017).
  8. Агентство формирования инновационных проектов Новосибирской области [электронный ресурс]. URL: [http://aris-nso.ru/press-center/news/regionalnyy\\_centra\\_normativno-tehnicheskoy\\_podderzhki.html](http://aris-nso.ru/press-center/news/regionalnyy_centra_normativno-tehnicheskoy_podderzhki.html) (дата обращения: 12.01.2018).
  9. Инновационный портал Новосибирского государственного университета [электронный ресурс]. URL: <http://inno.nsu.ru/products/2012-06-30.htm> (дата обращения: 12.01.2018).
  10. «Муниципальная поддержка деятельности в сфере промышленности и инновационной деятельности на территории города Новосибирска» на 2016–2020 годы [электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/7270266/> (дата обращения: 12.01.2018).
  11. Наука // Официальный сайт города Новосибирска [электронный ресурс]. URL: <http://novo-sibirsk.ru/to-citizens/economy/science/> (дата обращения: 13.01.2018).
  12. Научно-образовательный комплекс // Инвестиционный портал Томской области [электронный ресурс]. URL: [http://www.investintomsk.ru/tomskaya\\_oblast/invest-potential/nauchnoobrazovatelnyj\\_kompleks/](http://www.investintomsk.ru/tomskaya_oblast/invest-potential/nauchnoobrazovatelnyj_kompleks/) (дата обращения: 04.01.2018).
  13. Официальный сайт города Новосибирска [электронный ресурс]. URL: [http://novo-sibirsk.ru/upload/iblock/c15/2015\\_7516\\_3919\\_6039\\_.pdf](http://novo-sibirsk.ru/upload/iblock/c15/2015_7516_3919_6039_.pdf) (дата обращения: 03.01.2018).
  14. Официальный сайт города Новосибирска [электронный ресурс]. URL: <http://novo-sibirsk.ru/about/development/> (дата обращения: 12.01.2018).
  15. Официальный сайт НГТУ [электронный ресурс]. URL: [http://www.nstu.ru/science/center\\_and\\_lab/nic](http://www.nstu.ru/science/center_and_lab/nic) (дата обращения: 12.01.2018).
  16. Официальный сайт НГТУ [электронный ресурс]. URL: [http://www.nstu.ru/science/research\\_education\\_centers#1](http://www.nstu.ru/science/research_education_centers#1) (дата обращения: 12.01.2018).
  17. Официальный сайт Новосибирского государственного университета [электронный ресурс]. URL: [http://www.nsu.ru/Centr\\_transfera\\_tehnologii](http://www.nsu.ru/Centr_transfera_tehnologii) (дата обращения: 12.01.2018).
  18. Портал TUSUR University [электронный ресурс]. URL: <https://tusur.ru/ru/novosti-i-meropriyatiya/novosti/prosmotr/-/novost-kompaniya-rezident-biznes-inkubatora-tusura-sozdast-po-sovmestno-s-veduschey-mirovoy-korporatsiyey> (дата обращения: 04.01.2018).
  19. О Положении о премиях мэрии города Новосибирска в сфере науки и инноваций: постановление мэрии города Новосибирска от 26.12.2017 № 5742 [электронный ресурс]. URL: <http://novo-sibirsk.ru/docs/> (дата обращения: 12.01.2018).

20. Смарт-город: Лондон и Бристоль признаны самыми «умными» городами Великобритании [электронный ресурс]. URL: <http://www.mforum.ru/news/article/116803.htm> (дата обращения: 03.01.2018).
21. Стратегия социально-экономического развития Томской области до 2030 года [электронный ресурс]. URL: <https://tomsk.gov.ru/ctategija-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitija> (дата обращения: 04.01.2018).
22. Bristol is Open [электронный ресурс]. URL: <https://www.bristolisopen.com/> (дата обращения: 12.01.2019).
23. Centerforcities [электронный ресурс]. URL: <http://www.centreforcities.org/reader/delivering-change-supporting-links-universities-high-growth-firms-cities/investing-local-strengths/6-engine-shed-bristol/#fn-39> (дата обращения: 12.01.2019).
24. Centerforcities [электронный ресурс]. URL: <http://www.centreforcities.org/reader/delivering-change-supporting-links-universities-high-growth-firms-cities/investing-local-strengths/use-sheffield-networks-success-relies-members/#fn-40> (дата обращения: 12.01.2019).
25. The University of Sheffield [электронный ресурс]. URL: <https://www.sheffield.ac.uk> (дата обращения: 12.01.2019).
26. University Business Incubator [электронный ресурс]. URL: <http://ubiindex.com/global-top-list-2013/> (дата обращения: 12.01.2019).

# **ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ В РОССИЙСКОМ ВУЗЕ**

***З. В. Родионова***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры прикладной информатики  
кандидат технических наук  
z.v.rodionova@edu.nsuem.ru

В статье производится анализ проблемы защиты персональных данных вуза, в условиях становления законодательства в этой правовой сфере. Описана специфика корпоративной информационной системы вуза с точки зрения проблемы обеспечения защиты информации о студентах, сотрудниках, слушателях и др. Процесс управления организацией обработки персональных данных рассмотрен в контексте частых внешних (законодательство, требования регуляторов, модернизация информационно-технических средств и др.) и внутренних изменений (организационная структура, бизнес-процессы, архитектура вуза и др.). Определены методы обеспечения безопасности персональных данных.

Ключевые слова: персональные данные, информационная система, защита информации, законодательство, методы обеспечения безопасности, информационные системы персональных данных.

In article the analysis of a protection personal data problem is made for higher education institution, in the conditions of formation of the legislation in this legal sphere. The specifics of a corporate information system of higher education institution in terms of a problem of ensuring information security about students, employees, listeners, etc. are described. Management of personal data processing of the organization is considered in the context of frequent external (the legislation, requirements of regulators, modernization of information technical means, etc.) and internal changes (organizational structure, business processes, architecture of higher education institution, etc.). Methods of safety of personal data are defined.

Key words: personal data, information system, information security, legislation, safety methods, information systems of personal data.

Современное законодательство в области защиты персональных данных (далее ПДн) обязывает вузы защищать этот тип конфиденциальной информации, который обрабатывается как в информационных системах, так и в ручную. За прошедшие 12 лет после принятия Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» модель

защиты ПДн для высшего учебного заведения так и не была разработана, что существенно повлияло на снижение уровня защиты ПДн и повысило трудоемкость организации самого процесса защиты. Особую актуальность данная задача обрела после вступления в силу Постановления Правительства РФ от 01.11.2012 № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных», вносящего кардинальные изменения в требования по обработке ПДн.

Сотрудники вуза обрабатывают персональные данные, содержащиеся в различных управленческих документах, первичной учетной документации, договорах с потребителями услуг и контрагентами, деловой переписке, любых других документах, а также информационных системах персональных данных учебного заведения.

Решение проблемы защиты персональных данных в высшем учебном заведении осложнено такими свойствами его деятельности, как публичность, непостоянство аудитории, широкое внедрение средств вычислительной техники, территориальная разобщенность отдельных объектов, использование разрозненных информационных систем. Важно также отметить, что деятельность вуза напрямую зависит от изменений бизнес-процессов, которые в свою очередь подвержены влиянию внешней и внутренней среды. К внешним изменениям относятся изменения, обусловленные законодательством или организационно-распорядительными документами вышестоящих органов (министерств, ведомств, государственных регуляторов) [2–3]. Внутренние изменения могут быть обусловлены оптимизацией бизнес-процессов, совместным использованием информационных ресурсов с другими предприятиями, изменениями технологий обработки информации и др.

Можно сделать вывод о том, что актуальной научной задачей является разработка автоматизированной технологии, позволяющей обеспечить унифицированное и конструктивное решение проблемы защиты ПДн вуза в условиях

частых изменений бизнес-процессов под влиянием внешней и внутренней среды. Внедрение данной технологии позволит выполнить требования законодательства в области защиты ПДн и повысить эффективность процесса управления изменениями за счет сокращения временных затрат на актуализацию внутренних информационно-справочных, нормативных и распорядительных документов, а также связанных с ними параметров системы организационно-технической защиты персональных данных [1].

В качестве основных методов исследования используются: методы анализа бизнес-процессов, теории множеств, теории построения и анализа алгоритмов, теории реляционных баз данных, теории построения объектно-ориентированных программных средств.

В Российской системе права формирование института защиты персональных данных происходило достаточно хаотично, некоторые правоотношения фрагментарно регулировались в основном отраслевым законодательством: Семейным кодексом РФ, Трудовым кодексом РФ, Кодексом РФ об административных правонарушениях, Гражданским кодексом РФ, Уголовным кодексом РФ. Первым действенным шагом к оформлению института ПДн стала ратификация Россией «Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных». Указанный документ содержит определения основных терминов в сфере ПДн и их защиты и устанавливает общие принципы автоматизированной обработки данных и их защиты.

Конвенция о защите физических лиц послужила отправной точкой для разработки российского Закона о ПДн, который был принят 27 июня 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». Именно введение в силу данного нормативно-правового акта ознаменовало начало эры защиты ПДн на территории Российской Федерации. Данным федеральным законом регулируются отношения, связанные с обработкой персональных данных, осуществляемой государственными органами, муниципальными органами, юридическими лицами и физи-

ческими лицами (далее — оператор ПДн) с использованием средств автоматизации или без использования таких средств. Основная цель закона — защита прав и свобод человека при обработке его персональных данных, в том числе права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. В частности, ст. 19 ФЗ № 152 описывает список процедур, обеспечивающих безопасность ПДн, которые должен предпринять оператор ПДн; вводит понятие уровней защищенности, устанавливаемые постановлением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2012 г. № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных».

Состав и содержание требований к защите ПДн, исполнение которых обеспечивает установленные уровни защищенности, определяет Приказ ФСТЭК России от 18 февраля 2013 г. № 21 «Об утверждении Состава и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных».

Методы обеспечения безопасности персональных данных можно условно разделить на две группы: организационные методы управления, где в качестве объекта управления выступает субъект в организации (административно-процедурные, нормативно-правовые, морально-этические, экономические и др.) и технологические методы, где в качестве объекта управления выступает объект в организации (физические, технические, программные, программно-технические и др.).

Перечень возможных организационных и технических мероприятий по защите ПДн в вузе представлен в таблице.

## Перечень организационных и технических мер по защите ПДн в вузе

Тип мероприятия	Название мероприятия	Описание мероприятия
Организационные	Получение письменного согласия на обработку ПДн	Обработка биометрические ПДн, любой вуз обязан собирать согласия со всех сотрудников, студентов, аспирантов, докторантов, соискателей, третьих лиц в письменной форме
	Формирование документов по порядку обработки ПДн	Положение об обработке ПДн, должностные инструкции, правила, регламенты, приказы и др.
	Формирование списка допущенных лиц с указанием, в какой информации допущен и на какой срок	Как правило, оформляется в виде приказа
	Формирование списка лиц, ответственных за защиту ПДн и их обучение	Как правило, это сотрудники отделов ИТ, кадров или специализированных структур (например, сотрудники отдела по защите персональных данных)
	Обновление сведений, содержащихся в уведомлении уполномоченного органа (Роскомнадзор) о намерении обрабатывать ПДн	Изменения вносятся в следующих случаях: изменилось название и/или местонахождение вуза; появились новые услуги, которые потребовали расширения перечня целей обработки ПДн или категорий ПДн; изменился ответственный за обработку ПДн и/или его контактная информация; Изменилось местонахождение базы данных
Технические	Формирование модели угроз	—
	Категорирование информационных систем персональных данных вуза	—
	Проведение аттестации средств защиты информации	Производится только для информационных систем персональных данных 1–2 уровней
	Организация и эксплуатация информационных систем персональных данных	—

Для эффективной защиты ресурсов вуза необходимо комплексное применение организационных и технических мер защиты ПДн.

Организационные мероприятия не требуют серьезных материальных вложений, при этом трудозатраты на обновление информации являются значительными. Существенно сократить такие затраты можно посредством внедрения информационной системы, позволяющей актуализировать информации с помощью информационной карты обработки персональных данных.

### **Литература**

1. Пестунова Т. М., Родионова З. В., Отто Е. Н. Повышение эффективности управления работой с персональными данными на основе анализа бизнес-процессов // Вестн. СибГУТи. 2016. № 1. С. 23–29.
2. Родионова З. В., Бобров Л. К., Медянкина И. П. Защита персональных данных «цифрового» гражданина в библиотеке // Библиосфера. Новосибирск: ГПНТБ СО РАН, 2019. С. 101–105.
3. Родионова З. В., Пестунова Т. М. Управление информационной безопасностью предприятия на основе анализа бизнес-процессов: моногр. Новосибирск: НГУЭУ, 2016. 260 с.



## **РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТА «УМНЫЙ ГОРОД». ВОВЛЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН В ГОРОДСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

***И. З. Сахвадзе***

Управление Росреестра по Новосибирской области  
ведущий специалист-эксперт отдела организации и контроля  
референт государственной гражданской службы  
Российской Федерации 2 класса  
9iza9@mail.ru

Современное государственное и муниципальное управление опирается на инновационные подходы, в том числе использование цифровых технологий. Проект «Умный город» разработан Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ и направлен на формирование благоприятных условий для населения, бизнеса и эффективного управления городским хозяйством, что в свою очередь влияет на инвестиционную привлекательность города и области, устойчивого и сбалансированного развития экономики.

Ключевые слова: городское управление, вовлечение граждан, «Умный город», городское хозяйство.

Modern state and municipal management is based on innovative approaches, including the use of digital technologies. The project «Smart city» was developed by the Ministry of construction and housing and communal services of the Russian Federation and is aimed at creating favorable conditions for the population, business and effective urban management, which in turn affects the investment attractiveness of the city and region, sustainable and balanced economic development.

Key words: urban management, citizen involvement, quality of life, «Smart city», urban economy.

Проект «Умный город» направлен на повышение конкурентоспособности российских городов, формирование эффективной системы управления городским хозяйством, создание безопасных и комфортных условий для жизни горожан и базируется на пяти ключевых принципах:

- ориентация на человека;
- технологичность городской инфраструктуры;
- повышение качества управления городскими ресурсами;
- комфортная и безопасная среда;
- акцент на экономической эффективности, в том числе, сервисной составляющей городской среды [3].

Основным инструментом реализации таких принципов выступает широкое внедрение передовых цифровых и инженерных решений в городской и коммунальной инфраструктуре.

«Умный город» представляет собой концепцию интеграции традиционных информационных, коммуникационных технологий и Интернета вещей для управления городским хозяйством. Его целью является улучшение качества жизни путем повышения эффективности обслуживания. Данные, накопленные от городских жителей и устройств, обрабатываются и анализируются для дальнейшего повышения эффективности.

«Умный город» — совокупность цифровой экономики, цифровой политики, цифрового сообщества и цифровой техники, осуществляющие свою деятельность неразрывно.

Выделяются три ступени построения «Умного города»:

- 1) изучение сообщества;
- 2) установление целей в соответствии с политикой;
- 3) вовлечение жителей [1].

Взаимосвязь социума и инфраструктуры, а именно накопленные данные об их взаимодействии выступают ключом для развития городской среды. Городское развитие тесно связано с потребностями и мнением его жителей. С учетом всех данных, поступающих от различных источников, обеспечивающих городскую жизнь, власти города формируют цели и задачи для улучшения городской среды, в этой ситуации граждане участвуют пассивно, не предпринимая целенаправленных мер.

Немаловажно и прямое участие жителей города в данном процессе. Активное участие населения в благоустройстве города, сообщение органам власти о проблемных ситуациях и недостатках, информированность о текущем состоянии городской жизни, в том числе проблемах и планируемых мероприятиях, задачах и т. д. существенно влияет на качество жизни самих жителей города.

Успешным примером вовлечения жителей в процесс принятия решений органами власти является проект «Активный гражданин», действующий на территории Москвы. Данный

проект представлен в виде системы электронных опросов, основной задачей которого является получение мнения горожан по важным и актуальным вопросам, которые касаются развития города. Участие в опросах достаточно доступно: для регистрации необходима любая российская сим-карта, а предоставление персональных данных не требуется. Стоит отметить, что участие жителей в опросах подкреплено бонусными баллами, которые в дальнейшем можно обменять на вознаграждения (билеты в музеи, театры, поездки на общественном транспорте). По последним данным «Активный гражданин» насчитывает более 2 млн пользователей, по среднестатистическим показателям ежемесячно реализуется около 30–40 решений по общегородским, отраслевым и районным вопросам [2]. Такой пример, в особенности с применением блокчейн-технологий, где сфальсифицировать данные гораздо сложнее, будет эффективным помощником городским властям для принятия социально значимых и иных решений.

Также, с целью улучшения качества жизни горожан и облика Москвы существует портал GOROD.MOS.RU Москва «Наш город». Данный портал позволяет пользователям контролировать состояние инфраструктуры, городских дорог, освещения, уборки, благоустройства территории и т. д., помогая этим местным властям своевременно устранять возникшие в городе сбои. В рамках портала пользователь может сообщить о проблеме или предложить идею по улучшению чего-либо. Портал насчитывает более 1,4 млн пользователей и посредством него устранено более 3,3 млн проблем.

Другой популярный проект — Добродел, который представляет собой сервис для жителей Подмосковья, позволяющий в электронном виде оперативно взаимодействовать с органами исполнительной власти и решать конкретные проблемы. На сегодняшний день более 1 млн человек являются пользователями данного сервиса, с помощью которых решено почти 1 млн проблем.

Рассмотрев зарубежную практику, можно привести пример Барселоны, города, находящегося в мировом топе умных городов на протяжении нескольких лет. На сайте мэрии города

размещено большое количество приложений для гаджетов, упрощающих жизнь жителей в городе.

Анализируя самые популярные проекты по вовлечению жителей в городское управление с помощью онлайн-сервисов очевидно, что их деятельность ограничена в пределах Москвы и Подмосковья.

На территории г. Новосибирска действует мобильное приложение, выпущенное Новосибирским областным общественным фондом защиты прав потребителей «Гражданский патруль», под тем же наименованием. Приложение помогает составить и направить в соответствующее ведомство жалобу по нарушениям в сфере ЖКХ, торговли и т. д. Рассмотрев рейтинг приложения в магазине приложений Google Play, с учетом комментариев пользователей приложения «Гражданский патруль» можно прийти к выводу, что данное приложение малоэффективно, существенная часть комментариев с негативной оценкой, в основе большинства комментариев лежит проблема авторизации в приложении для дальнейшего его использования, следовательно, данное приложение сложное в использовании для людей. Кроме того, поддержка и доработка мобильного приложения финансируется за счет самого общественного фонда и благотворительных взносов, без помощи властей. Основная идея такого приложения: «Мы понимаем, что в сложившихся условиях никто, кроме самих граждан, порядок в городе и стране не наведет», данный слоган пропагандирует негативное отношение к властям и их работе, это снижает уровень доверия граждан к властям и препятствует построению эффективного и позитивного взаимодействия жителей и органов власти.

Создание единого информационного портала, обеспечивающего оперативное взаимодействие жителей определенного города с соответствующими органами исполнительной власти, приведение его к единообразию, а также его доступность, освещенность в СМИ и простота в использовании привлечет к эффективному вовлечению жителей процессы городского управления, что является важным звеном в построении «Умного города», в том числе в достижении основной задачи «Умного города» — повышения качества жизни населения.

Возможность для граждан, обеспеченная «Умным городом», активно участвовать в жизни города, совместно с властями принимать решения по строительству, благоустройству и других важных вопросах города, оперативное и простое обращение в органы власти способствуют росту качества жизни населения, его удовлетворенностью деятельностью к органам власти и доверительным отношением к ним. Все это способствует процессу урбанизации и повышению инвестиционной привлекательности города и региона, росту экономики.

### **Литература**

1. Musa S. Smart city, development road map // University of Maryland University College. 2016 P. 2.
2. Годовой отчет проекта «Активный гражданин», май 2018 года // Официальный сайт проекта «Активный гражданин» [электронный ресурс]. URL: [https://prod.cms.ag.mos.ru/images/docs/godovoy\\_otchet\\_2018\\_ag\\_site.pdf](https://prod.cms.ag.mos.ru/images/docs/godovoy_otchet_2018_ag_site.pdf) (дата обращения: 12.05.2019).
3. Презентация проекта «Умный город» // Банк решений умного города [электронный ресурс]. URL: <https://russiasmartcity.ru/about> (дата обращения: 12.05.2019).

# **ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ ГОРОДОВ-МИЛЛИОННИКОВ НА ОСНОВЕ ДАННЫХ ОФИЦИАЛЬНОЙ СТАТИСТИКИ**

***Т. Б. Скрипкина***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
старший преподаватель кафедры статистики  
t.b.scripkina@nsuem.ru

В статье приведена статистическая оценка социальной инфраструктуры городов с населением свыше миллиона человек. Используются данные, представленные в статистическом сборнике «Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов», который опубликован на сайте Федеральной службы государственной статистики 31 января 2019 г. Проведен статистический анализ обеспеченности населения мегаполисов жильем, инфраструктурой здравоохранения, доступности дошкольного образования, а также степени развития розничной торговли и общественного питания в 2015–2017 годах. Рассмотрены возможности и ограничения официальных статистических публикаций, а также статистических данных, находящихся в открытом доступе на официальном сайте Росстата, для статистической оценки городской инфраструктуры.

Ключевые слова: города-миллионники, социальная инфраструктура.

The article provides a statistical assessment of the social infrastructure of cities with a population of over a million people. The data presented in the statistical collection “Regions of Russia. The main socio-economic indicators of cities”, which was published on the website of the Federal State Statistics Service on January 31, 2019. A statistical analysis of the provision of the population of megacities with housing, health infrastructure, the availability of preschool education, as well as the degree of development of retail trade and public catering in 2015–2017 was carried out. The possibilities and limitations of official statistical publications, as well as statistics that are publicly available on the official website of the Federal State Statistics Service, for a statistical assessment of urban infrastructure are considered.

Key words: million-plus cities, social infrastructure.

В настоящее время города с населением более миллиона человек привлекают все большее внимание ученых. Так, летом 2018 г. в Новосибирске в рамках III Международного форума мира был организован круглый стол, посвященный рассмотрению проблем развития городов, население которых превышало за миллион человек [4, с. 29]. В резолюции, при-

нятой по итогам круглого стола, отмечена особая роль миллионников в обеспечении экономического развития страны в целом, экономического роста окружающих территорий, социальной стабильности населения. За социальную стабильность и комфортность проживания отвечает городская инфраструктура. К сожалению, статистический анализ городской инфраструктуры в настоящее время затрудняется по ряду причин. Во-первых, ограничения муниципальной статистики. Как известно, городские округа, наряду с внутригородскими муниципальными образованиями и муниципальными районами относятся к муниципальным образованиям первого уровня [5, с. 592]. Статистическая информация на указанном уровне агрегирования отличается наличием «пробелов» из-за соблюдения принципа конфиденциальности респондентов, короткими динамическими рядами (муниципальной статистике как отрасли чуть более десяти лет), турбулентностью показателей [6], наличием ограниченного круга показателей [2]. Во-вторых, специфичность и многогранность объекта исследования, которая заключается в сильной концентрации населения и ресурсов на сравнительно небольшой территории. В городах, особенно крупных, часто присутствуют особые виды и объекты инфраструктуры, которых нет у других территориальных образований (например, метрополитен). В-третьих, необходимость сочетания статистического анализа и анализа территориального размещения объектов инфраструктуры. Достаточность инфраструктурных объектов с количественной точки зрения не всегда означает комфортность городской среды в силу их не оптимального размещения на территории города.

По данным на начало 2018 г. в Российской Федерации 15 городов с населением более миллиона человек, в которых суммарно проживает 22,8 % населения России. Численность населения городов-миллионников прирастает очень динамично: ежегодно на 1,1 % (среднегодовой прирост населения России составляет всего 0,1 %).

Ближайшими претендентами на пополнение списка мегаполисов в 2018 г. были Краснодар (990,2 тыс. чел.) и Саратов (844,9 тыс. чел.). Однако при сохранении существующих тен-

денций Саратов в ближайшие сто лет не перешагнет миллионный рубеж, а Краснодар по сообщениям СМИ<sup>1</sup> стал миллионником в сентябре 2018 г., и на начало 2019 г. численность населения Краснодара составила 1 007 963 человека [1]. Поскольку в данной статье анализируются данные за 2015–2017 годы, когда Краснодар еще не был миллионником, рассмотрены только 15 городов.

В качестве источника статистических данных выбран сборник «Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов», вышедший в свет менее трех месяцев назад. Сборник содержит данные за 2015–2017 годы. База данных показателей муниципальных образований содержит более широкий спектр показателей, характеризующих социальную инфраструктуру городов, однако сбор необходимых данных гораздо более трудоемок и не удобен.

Инфраструктура территориального образования состоит из пяти элементов: социальной, институциональной, экологической, производственной и рыночной инфраструктур. Для анализа выбрана социальная инфраструктура, по причине того, что показатели, характеризующие остальные элементы, в сборнике отсутствуют.

Для характеристики обеспеченности населения объектами и услугами социальной инфраструктуры целесообразнее использовать удельные показатели с корректировкой на численность населения, чтобы нивелировать влияние размера города. Ведь основной целью развития является создание комфортных условий проживания для населения как малого города, так и мегаполиса. Отдельные показатели социальной инфраструктуры, опубликованные в сборнике, уже приведены в виде относительных величин. Такие, как:

1. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного городского жителя (на конец года), м<sup>2</sup>.
2. Численность врачей на 10 000 человек населения, чел.
3. Численность среднего медицинского персонала на 10 000 человек населения, чел.

---

<sup>1</sup> Краснодар получил звание города-миллионника [электронный ресурс]. URL: <https://www.vesti.ru/videos/show/vid/769430/> (дата обращения: 19.04.2019).



4. Число больничных коек круглосуточных стационаров на 10 000 человек населения, коек.

5. Мощность амбулаторно-поликлинических организаций на 10 000 человек населения, посещений в смену.

Для более полной характеристики социальной инфраструктуры городов-миллионников были вычислены дополнительные показатели на основе данных, приведенных в сборнике:

1. Оборот розничной торговли на душу населения, р.
2. Оборот общественного питания на душу населения, р.

Обеспеченность детей дошкольного возраста местами в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми (на конец года; приходится мест на 1 000 детей)<sup>1</sup>.

Также сборник позволяет вычислить валовой коэффициент охвата дошкольным образованием, в процентах от численности детей в возрасте 1–6 лет, который характеризует фактическое пользование инфраструктурой дошкольного образования. Расхождение между охватом и обеспеченностью характеризует переполненность (или недоукомплектованность в случае отрицательного значения) организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми. Таким образом, используя данные, опубликованные в статистическом сборнике «Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов», существует возможность оценить обеспеченность населения жильем и медицинским обслуживанием, доступность дошкольного образования, а также (косвенно) степень развития инфраструктуры розничной торговли и общественного питания через результат потребления услуг — оборот на душу населения.

Статистический анализ социальной инфраструктуры городов-миллионников проведен на основе имеющихся и расчетных статистических показателей за 2015–2017 годы по отдельным сферам социальной инфраструктуры.

---

<sup>1</sup> Официальная статистическая методология по расчету основных показателей образования и культуры (утв. приказом Росстата от 29.11.2018 № 705).

Для анализа обеспеченности населения жильем была проведена типология городов-миллионников по двум параметрам:

1. Степень обеспеченности жильем. Выделено два типа городов: с низкой и высокой степенью обеспеченности. Критерием перехода из одного типа в другой послужил показатель общей площади жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя в соответствующем субъекте РФ. Для городов федерального значения (Москва и Санкт-Петербург) — аналогичный показатель в целом по России.

2. Темп роста обеспеченности населения жильем (в 2017 г. по сравнению с 2015 г.). Аналогично выделены два типа: мегаполисы с низким и высоким темпом роста. Критерием перехода является темп роста обеспеченности жильем населения Российской Федерации за аналогичный период.

Таким образом, острые жилищные проблемы наблюдаются в восьми городах из пятнадцати, где, не смотря на существующий рост обеспеченности жильем, его темпы ниже общероссийского уровня.

Улучшение ситуации прогнозируется в четырех городах-миллионниках (Санкт-Петербург, Омск, Уфа, Воронеж). При сохранении существующих тенденций возможен даже переход в группу лидеров, где в настоящее время находится лишь три города, в их числе и Новосибирск.



Рис. 1. Типология городов-миллионников по обеспеченности населения жильем

Обеспеченность детей местами в детских садах за анализируемый период 2015–2017 гг. снизилась во всех городах-

миллионниках, кроме Челябинска и Волгограда. Вероятные причины происходящего кроются в том, что строительство детских садов происходит медленнее, чем увеличение численности детей. Количество мест в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, растет в среднем на 2,7 % в год, а численность детей дошкольного возраста — на 5,4 % ежегодно.

Таблица 1

**Обеспеченность детей дошкольного возраста местами  
в организациях, осуществляющих образовательную деятельность  
по образовательным программам дошкольного образования,  
присмотр и уход за детьми  
(на конец года; приходится мест на 1 000 детей)**

Город	2015	2017	Город	2015	2017
Москва	567	531	Самара	570	530
Санкт-Петербург	679	615	Ростов-на-Дону	532	498
Новосибирск	541	527	Уфа	487	441
Екатеринбург	662	623	Красноярск	629	600
Нижний Новгород	900	679	Пермь	679	667
Казань	545	508	Воронеж	694	682
Челябинск	631	706	Волгоград	666	679
Омск	575	571			

Обеспеченность населения инфраструктурой здравоохранения охарактеризована с помощью многомерной средней по соответствующим показателям.

На фоне общего снижения обеспеченности населения инфраструктурой здравоохранения в 2017 г. по сравнению с 2015, наблюдается перемещение в рейтинге отдельных городов. Так, Уфа за два года переместилась с 1 на 9 место. Красноярск вышел в лидеры по исследуемому показателю, Челябинск с 7 переместился на 4 место, Омск и Самара улучшили свои позиции на два пункта, а Ростов-на Дону ухудшил позиции с 8 на 11 место.

Таблица 2

**Рейтинг городов-миллионников по обеспеченности населения  
инфраструктурой здравоохранения**

Ранг	2015		2017	
	Город	Многомерная средняя	Город	Многомерная средняя
1	Уфа	0,925	Красноярск	0,876
2	Воронеж	0,917	Воронеж	0,866
3	Нижний Новгород	0,900	Нижний Новгород	0,846
4	Красноярск	0,891	Челябинск	0,841
5	Волгоград	0,890	Волгоград	0,841
6	Екатеринбург	0,859	Екатеринбург	0,830
7	Челябинск	0,854	Омск	0,816
8	Ростов-на-Дону	0,836	Самара	0,814
9	Омск	0,835	Уфа	0,814
10	Самара	0,828	Казань	0,799
11	Казань	0,819	Ростов-на-Дону	0,785
12	Новосибирск	0,789	Новосибирск	0,781
13	Санкт-Петербург	0,771	Санкт-Петербург	0,771
14	Пермь	0,706	Пермь	0,742
15	Москва	0,654	Москва	0,593

Парадоксальные результаты получены при расчетах оборота розничной торговли и оборота общественного питания на душу населения (рис. 2 и 3). В городах-миллионниках, за исключением Москвы и Санкт-Петербурга, оба показателя оказались ниже, чем в среднем по России, и ниже, чем в соответствующем субъекте РФ. Дело в том, что в крупных городах на рынке розничной торговли и общественного питания основную долю занимают крупные торговые сети, которые зарегистрированы в Москве и Санкт-Петербурге. Так, если рассматривать рынок розничной торговли продуктами питания, из десяти лидеров рынка 6 компаний зарегистрированы в Москве, две — в Санкт-Петербурге [3].

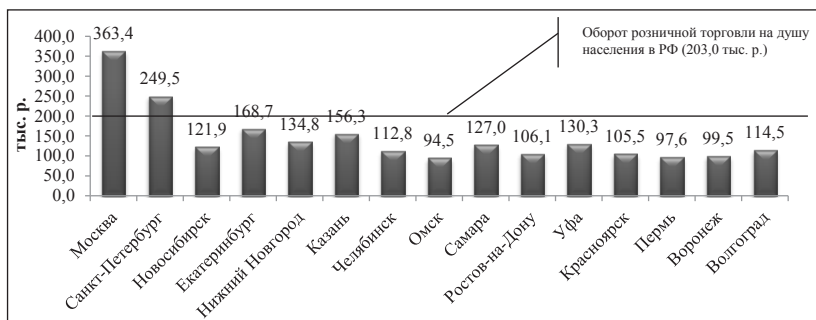


Рис. 2. Оборот розничной торговли на душу населения в 2017 г., тыс. р.

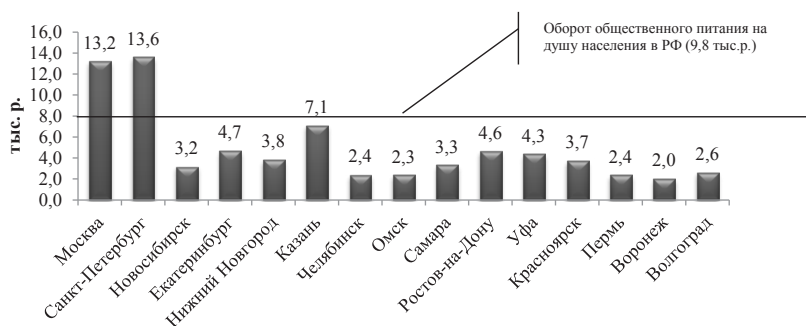


Рис. 3. Оборот общественного питания на душу населения в 2017 г., тыс. р.

### Литература

1. База данных показателей муниципальных образований [электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst03/DBInet.cgi> (дата обращения: 19.04.2019).
2. Глинский В. В., Серга Л. К. Экономико-математическое моделирование устойчивого развития мегаполиса // Экономика и управление: теория и практика. Т. 4. № 2. 2018. С. 74–83.
3. Иванова О. М., Титова О. В. Российский рынок розничной торговли продуктами питания: состояние и перспективы // Экономические исследования и разработки. 2018 [электронный ресурс]. URL: <http://edrf.ru/article/23-04-2018> (дата обращения: 19.04.2019).
4. Макарецев А. А. Проблемы городов-миллионников обсудили в Новосибирске // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 3. С. 29–31.

5. Скрипкина Т. Б. К вопросу о системе показателей и информационном обеспечении статистического исследования инфраструктуры территориальных образований // Статистика — язык цифровой цивилизации: сб. докладов междунар. научно-практ. конф. «II Открытый российский статистический конгресс» (Ростов-на-Дону, 4–6 декабря 2018 г.): в 2 т. Т. 2. Ростов н/Д: АзовПринт, 2018. С. 588–593.
6. Скрипкина Т. Б. Проблемы статистического исследования инфраструктуры городов Российской Федерации // Муниципальное имущество: экономика, право, управление, 2018. № 4. С. 22–24.

# **ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ КРУПНЫХ ГОРОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

***Т. В. Сумская***

Институт экономики и организации  
промышленного производства СО РАН  
Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
старший научный сотрудник, доцент кафедры статистики  
кандидат экономических наук, доцент  
stv@ieie.nsc.ru

В статье рассмотрены основные бюджетные показатели городов-миллионников, предложена методика оценки состояния бюджетов и межбюджетных потоков, расчеты по которой проведены за период 2006–2016 гг. С помощью предложенной методики выполнена оценка структуры городских бюджетов как с точки зрения их обеспеченности налоговыми и неналоговыми доходами, получаемыми непосредственно на территории, так и с позиций зависимости от средств, передаваемых из регионального бюджета. Кроме того, проанализированы возможности использования бюджетных ресурсов для финансирования основных направлений расходов городских бюджетов. Выявлен факт существенного сокращения бюджетной самостоятельности крупнейших городов в Российской Федерации на протяжении рассмотренного периода анализа. Особое внимание в работе уделено бюджету г. Новосибирска — крупнейшего муниципального образования Российской Федерации, исследована устойчивость бюджета г. Новосибирска посредством расчета бюджетных коэффициентов, показано место города Новосибирска как среди городов-миллионников РФ, так и среди муниципальных образований Новосибирской области.

Ключевые слова: налоговые доходы бюджета, неналоговые доходы бюджета, безвозмездные перечисления, крупные города, Новосибирск, бюджетные коэффициенты, расходы бюджета, структура доходов бюджета, структура расходов бюджета.

The paper considers the key fiscal indicators of large cities and offers the technique of assessing a city's budget and the intergovernmental fiscal flows. Having applied this technique, the author has calculated these indicators over 2006–2016 and has analyzed the balance between fiscal revenues and expenditures (the balance between local revenues and regional grants, and its dependence on the latter). In addition, the possibility of the use of budget resources to identify the main areas of spending in large cities was analyzed. The fact of essential reduction of budgetary independence of the largest cities in the Russian Federation over the period of analysis considered is revealed. Special attention is paid to the budget of Novosibirsk City — the largest municipality of the Russian Federation, the stability of the budget of Novosibirsk City was investigated through applying the budgetary coefficients

technique, the place of the city of Novosibirsk among large cities of Russia, and among the municipalities of the Novosibirsk Region is illustrated.

Key words : tax revenues of the budget, non-tax revenues of the budget, grants, large cities, Novosibirsk, budget coefficients, budget expenditures, the structure of budget revenues, the structure of budget expenditures.

В последнее время возрастает роль городов в социально-экономических процессах. Данная тенденция наблюдается как за рубежом, так и в Российской Федерации [1; 3; 4]. В России, несмотря на общие тенденции сокращения численности населения, количество жителей городов-миллионников постоянно увеличивалось. Крупные города являются центрами экономической жизни, трудовой деятельности, образования, здравоохранения, они являются опорным каркасом расселения, что особенно актуально для Российской Федерации — стране с огромной территорией и сокращающимся населением [2]. Город Новосибирск самое крупное муниципальное образование областного подчинения в Российской Федерации с развитой обрабатывающей промышленностью, транспортной и финансовой инфраструктурой, это крупнейший за Уралом многопрофильный образовательный комплекс [6]. В городе сконцентрированы значительные экономические, административные и интеллектуальные ресурсы. В Новосибирске находится резиденция Полномочного представителя Президента РФ по Сибирскому федеральному округу, Сибирское отделение Российской Академии наук. Экономика Новосибирска характеризуется более высоким потенциалом по сравнению с общероссийским показателем. Например, доля трудовых ресурсов в численности населения города составляет 69 % (в среднем по России — 60 %), удельный вес занятых в экономике 73 % от численности трудовых ресурсов (в России — 70 %).

Отражением сложившегося экономического потенциала Новосибирска является его финансовое положение. Определяющее значение при характеристике финансового положения города имеет бюджет. Он выступает в качестве основного рычага воздействия органов городского самоуправления на социально-экономическое развитие города. Основные бюджетные показатели Новосибирска приведены в табл. 1.



Таблица 1

## Основные бюджетные показатели г. Новосибирска

Показатель (р. на д. н.)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Налоговые доходы	4 458	6 802	7 810	7 570	7 497	7 980	10 044	10 889	11 137	9 015	9 718
Неналоговые доходы	4 068	5 507	6 649	4 485	4 946	5 849	4 474	4 617	4 564	3 948	3 368
Безвозмездные перечисления	3 040	6 783	6 654	6 619	7 329	8 804	9 280	10 414	8 537	8 758	8 851
Всего доходов	12 157	19 244	21 115	18 673	19 772	22 633	23 798	25 920	24 237	21 721	21 937
Всего расходов	11 533	18 351	22 800	19 937	20 867	24 598	24 392	27 656	25 110	23 011	22 442

Представляет интерес положение города Новосибирска среди остальных российских городов-миллионников. Агрегированные бюджетные показатели по городам-миллионникам Российской Федерации (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга) за 2016 г. представлены в табл. 2.

Таблица 2

**Агрегированные бюджетные показатели  
по городам-миллионникам Российской Федерации  
(на д. н., 2016 г.)**

Город	Налоговые доходы	Неналоговые доходы	Безвозмездные перечисления	Всего доходов	Всего расходов
Воронеж	6 421	1 882	9 169	17 472	15 582
Волгоград	6 493	2 689	10 302	19 483	19 886
Ростов-на-Дону	9 913	2 088	16 530	28 571	27 772
Уфа	5 306	3 341	12 080	20 727	23 002
Казань*	8 492	3 187	6 893	18 573	20 024
Пермь	11 484	2 475	9 404	23 363	22 943
Нижний Новгород	5 962	3 565	12 762	22 289	22 241
Самара**	8 912	1 584	7 894	18 390	19 413
Екатеринбург	8 167	3 847	11 327	23 341	23 047
Челябинск	6 703	1 915	17 422	26 040	26 296
Красноярск	9 480	3 468	11 513	24 462	25 826
Омск	4 031	2 557	7 550	14 139	14 816
Среднее по городам	7 614	2 717	11 071	21 404	21 737

\* Расчеты проводились по данным за 2013 г.

\*\* Расчеты проводились по данным за 2015 г.

Как следует из табл. 2, в Новосибирске уровень налоговых и неналоговых доходов выше, чем в среднем по рассмотренным городам-миллионникам, а уровень безвозмездных перечислений, наоборот, ниже, чем среднее по представленным городским округам. В целом по совокупным доходам и расходам на душу населения Новосибирск занимает седьмое место среди рассмотренных городов.

Необходимо отметить, что основные бюджетные показатели, представленные в табл. 1, выявляют общую бюджетную обеспеченность города, но не позволяют проводить качественный анализ структуры доходов и расходов бюджета, тенденций изменения различных бюджетных показателей, особенностей выравнивания бюджетной обеспеченности. Для решения указанных проблем была разработана методика оценки структуры и устойчивости бюджета, позволяющая осуществлять мониторинг городского бюджета, определять возможные направления совершенствования бюджетно-налоговых отношений. Суть методики состоит в следующем. Прежде всего, проводится анализ структуры доходов бюджета и направлений использования бюджетных средств. Затем с помощью бюджетных коэффициентов определяется уровень устойчивости городского бюджета. Результаты такого анализа можно использовать при оценке эффективности бюджетной политики и ее влияния на стимулы экономического развития города. Они также представляются важными для региональных и местных органов власти, поскольку дают информацию о состоянии финансовой базы города и тенденциях ее формирования и использования.

В структуре источников формирования доходов бюджета выделяются налоговые, неналоговые поступления и безвозмездные перечисления из регионального бюджета. Соотношение между ними является репрезентативным с точки зрения оценки уровня экономической самостоятельности города. Кроме того, необходимость диагностики городского бюджета привела к разработке системы бюджетных коэффициентов, представленных в табл. 3, расчеты с помощью которых продемонстрировали полезность их использования для характеристики состояния и динамики бюджета [5]. Применение на практике бюджетных коэффициентов повышает степень объективности оценки состояния бюджета и способствует выявлению факторов, влияющих на него.

Таблица 3

**Алгоритм расчета бюджетных коэффициентов**

Название	Формула	Содержание
Коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов	$K_{бп} = БП/Дп$	БП — безвозмездные перечисления; Дп — полученные (налоговые и неналоговые) доходы; Д — доходы бюджета; Ч — среднегодовая численность населения; З — дефицит бюджета; Р — расходы бюджета.
Коэффициент бюджетной результативности территории*	$K_{бр} = Д/Ч$	
Коэффициент бюджетной задолженности*	$K_{бз} = З/Р$	
Коэффициент бюджетного покрытия*	$K_{п} = Д/Р$	
Коэффициент бюджетной обеспеченности населения	$K_{бо} = Р/Ч$	
* Кбр, Кбз, Кп рассчитываются по двум вариантам. I вариант: Д — полученные (налоговые и неналоговые) доходы городского бюджета, З — разница между расходами и полученными доходами бюджета; II вариант: Д — располагаемые (налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления из областного бюджета) доходы городского бюджета, З — разница между расходами и располагаемыми доходами. Если $З < 0$ , то $K_{бз} = 0$ .		

Представленные в табл. 3 бюджетные коэффициенты могут служить инструментом для обоснования размеров выделяемой финансовой помощи местным органам власти из регионального бюджета. Кроме того, данные коэффициенты прозрачно высвечивают финансовую ситуацию в городе, структуру городского бюджета, позволяя оценить платежеспособность города Новосибирска.

Для целей анализа направлений использования средств городского бюджета целесообразно рассмотреть структуру расходов по следующим основным направлениям:

- общегосударственные вопросы;
- национальная безопасность и правоохранительная деятельность;
- национальная экономика;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- охрана окружающей среды;

- образование;
- культура, кинематография и средства массовой информации;
- здравоохранение и спорт;
- социальная политика.

В целом, изложенная методика анализа состояния бюджетов и межбюджетных потоков позволяет оценить структуру доходов и расходов, выявить тенденции изменения различных бюджетных показателей, исследовать проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности и проанализировать устойчивость городского бюджета. Результаты анализа, в свою очередь, могут служить основой для определения возможных направлений совершенствования бюджетной политики и межбюджетных отношений с целью улучшения финансовой самостоятельности и инвестиционной привлекательности города, развития в русле современных инновационных тенденций.

Основными доходными статьями бюджета являются налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления. При этом устойчивой основой доходной базы бюджетов органов МСУ можно считать только налоговые доходы, связанные с экономическим потенциалом данной территории. Большая часть неналоговых доходов является либо временной, либо нестабильной. Кроме того, в структуре доходов местных бюджетов, помимо налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений, выделялись еще доходы от предпринимательской деятельности. Их доля в совокупных доходах муниципальных образований Новосибирской области в среднем за рассмотренный период составляла 1,5 %. Обобщенно структура доходов местных бюджетов Новосибирской области по муниципальным районам и городским округам (без учета г. Новосибирска) за период 2006–2016 гг. представлена в табл. 4.

Таблица 4

**Структура доходов бюджетов муниципальных образований  
Новосибирской области, %**

Год	Налоговые и неналоговые доходы	Безвозмездные перечисления	Доходы от предприниматель- ской деятельности
2006	17,92	80,37	1,71
2007	16,08	82,57	1,36
2008	19,41	79,39	1,20
2009	20,38	78,10	1,52
2010	16,72	81,03	2,25
2011	17,18	80,84	1,98
2012	18,25	81,69	0,06
2013	17,89	82,11	0
2014	18,66	81,34	0
2015	19,06	80,94	0
2016	18,66	81,34	0

Как показывает информация табл. 4 в среднем по муниципальным районам и городским округам Новосибирской области доля налоговых и неналоговых доходов составляет менее 20 %. Соответственно доля безвозмездных перечислений из вышестоящего бюджета превышает 80 %. В г. Новосибирске ситуация существенно отличается от остальных муниципалитетов области. Доли налоговых и неналоговых доходов в бюджете города за период 2006–2016 гг. приведены в табл. 5.

Таблица 5

## Доли налоговых и неналоговых доходов в бюджете Новосибирска, %

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Налоговые доходы, в том числе:	36,67	35,34	36,99	40,54	37,92	35,26	42,21	42,02	45,95	41,50	44,30
НДФЛ	19,48	19,10	23,45	25,83	24,53	23,47	30,14	30,90	33,99	28,33	30,68
Налоги на совокупный доход	5,15	3,45	3,75	4,06	3,93	3,60	3,77	3,28	3,39	3,81	3,87
Налоги на имущество	12,04	12,80	9,80	10,65	9,47	8,19	8,29	7,83	8,35	9,17	9,48
Неналоговые доходы, в том числе:	33,46	26,02	31,49	24,02	25,02	25,84	18,80	17,81	18,83	18,18	15,35
Государственная пошлина	0,83	0,64	0,66	0,85	2,08	1,69	0,56	0,56	0,72	0,98	0,85
Доходы от использования имущества	15,02	12,03	13,25	11,39	9,59	8,39	9,23	8,64	10,72	10,48	8,01
Доходы от продажи активов	10,64	8,89	10,23	5,16	7,49	7,65	5,50	4,91	4,31	2,65	2,17

Как видно из табл. 5, в структуре налоговых доходов более половины составляют поступления от налога на доходы физических лиц, и в целом за рассмотренный период доля данного налога возрастает при некотором уменьшении в 2015 г. Доля налогов на имущество и налога на совокупный доход в 2006–2013 гг. сокращается, в 2014–2016 гг. — возрастает. В структуре неналоговых доходов преобладают доходы от использования имущества и доходы от продажи материальных и нематериальных активов. В целом за период доля, как самих неналоговых доходов, так и отдельных их элементов уменьшается.

Для сравнения представим структуру налоговых и неналоговых доходов по городам-миллионникам, рассмотренным выше (табл. 6).

Таблица 6

**Доли налоговых и неналоговых доходов в бюджетах городов-миллионников РФ, % (2016 г./среднее за 2006–2016 гг.)**

Город	Налоговые доходы, в том числе	НДФЛ	Налоги на совокупный доход	Налоги на имущество	Неналоговые доходы, в том числе	Государственная пошлина	Доходы от использования имущества	Доходы от продажи активов
Воронеж	37/46	22/30	5/6	10/10	11/19	1/1	5/8	3/4
Волгоград	33/43	20/29	3/4	10/10	14/19	1/1	8/11	3/5
Ростов-на-Дону	35/42	20/22	4/7	11/12	7/13	1/1	4/7	1/2
Уфа	26/30	17/23	5/5	3/2	16/31	1/1	7/12	6/4
Казань*	46/43	24/24	7/7	15/13	17/14	1/1	9/6	4/3
Пермь	49/53	30/31	2/3	17/20	11/13	1/1	3/6	2/4
Нижний Новгород	27/39	19/26	3/4	5/8	16/19	1/1	9/11	2/4
Самара**	48/58	33/42	4/4	10/11	9/14	1/1	5/8	1/2
Екатеринбург	35/42	20/28	7/5	8/9	16/19	1/1	9/12	5/4
Челябинск	26/34	16/20	2/4	8/10	7/10	1/1	5/6	1/2
Красноярск	39/40	26/24	4/4	4/4	14/13	1/1	6/6	5/5
Омск	29/32	22/25	5/6	5/12	18/29	1/1	7/8	1/6
Среднее по городам	36/42	22/27	4/5	9/10	13/18	1/1	6/8	3/4
Новосибирск	44/40	31/26	4/4	9/10	15/26	1/1	8/11	2/6

\* Расчеты проводились по данным за 2007–2013 гг.

\*\* Расчеты проводились по данным за 2006–2015 гг.



Данные табл. 6 свидетельствуют о том, что в 2016 г. Новосибирск находился на четвертом месте среди рассмотренных городов по удельному весу налоговых доходов в совокупных доходах бюджета. Доля налоговых доходов в общих доходах бюджета Новосибирска была больше, чем значение данного показателя в среднем по городам-миллионникам. Однако в целом за период 2006–2016 гг. наблюдалась обратная ситуация в отношении доли налоговых доходов в совокупных доходах бюджетов, т. е. в среднем по городам-миллионникам данный показатель был выше, чем в г. Новосибирске. Доля неналоговых доходов в бюджете города Новосибирска по сравнению с остальными городами-миллионниками была выше как в 2016 г., так и в среднем за весь рассмотренный период.

Одним из недостатков системы межбюджетных отношений на уровне субъектов Федерации является высокая степень централизации доходов бюджетной системы субфедерального уровня, перекос в пользу средств бюджетного регулирования в структуре муниципальных доходов. Для выявления зависимости городского бюджета от безвозмездных перечислений из бюджета области рассчитаны доли полученных (налоговых и неналоговых) доходов и безвозмездных перечислений в общих бюджетных доходах г. Новосибирска (табл. 7).

Удельный вес полученных доходов в бюджете города Новосибирска за период 2006–2016 гг. в целом сокращается с 70 до 60 %. Соответственно растет доля безвозмездных перечислений (с 25 до 40 %). В структуре безвозмездных перечислений большую часть составляют субвенции (от 53 до 85 % безвозмездных перечислений за 2006–2016 гг.), далее идут субсидии из областного бюджета. Отметим, что в 2014 г. уменьшилась не только доля, но и абсолютных размер безвозмездных перечислений в бюджет Новосибирска.

Анализ структуры доходов бюджета города Новосибирска в сравнении с остальными рассматриваемыми городами-миллионниками представлен в табл. 8.

Структура бюджетных доходов г. Новосибирска, %

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Доля полученных доходов	70,13	61,36	68,48	64,55	62,93	61,10	61,01	59,82	64,78	59,68	59,65
Доля безвозмезд. перечислений, в том числе	25,01	35,25	31,52	35,45	37,07	38,90	38,99	40,18	35,22	40,32	40,35
Дотации	3,09	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Субсидии	1,33	9,07	14,02	10,31	13,51	14,09	15,92	22,42	7,05	10,72	6,05
Субвенции	19,16	25,84	16,72	24,54	23,32	22,77	21,54	17,39	25,27	29,51	34,18
Иные межбюджет. трансферты	—	—	0,69	0,53	0,19	2,37	1,61	0,14	2,76	0,08	0,22

Таблица 8

## Структура бюджетных доходов городов-миллионников РФ, % (2016 г./среднее за 2006–2016 гг.)

Город	Полученные доходы	Безвозмездные поступления, в том числе	Дотации	Субсидии	Субвенции	Иные межбюджет- ные трансферты
Воронеж	48/66	52/34	1/0	22/12	28/17	1/1
Волгоград	47/62	53/38	2/1	17/17	32/34	2/1
Ростов-на-Дону	42/55	58/45	-/0	14/13	34/21	10/2
Уфа	42/61	58/39	5/1	28/22	25/9	0/0
Казань*	63/57	37/43	0/0	15/24	18/14	5/5
Пермь	60/66	40/31	1/1	6/8	31/21	2/0
Нижний Новгород	43/58	57/42	-/0	16/21	35/22	6/1
Самара**	57/72	43/28	0/0	12/10	30/16	1/1
Екатеринбург	51/61	49/39	-/-	11/15	36/23	2/2
Челябинск	33/45	67/55	3/5	16/19	47/32	1/1
Красноярск	53/52	47/46	0/0	9/14	38/32	0/0
Омск	47/61	53/37	-/-	17/15	33/23	3/0
Среднее по городам	49/60	51/40	1/1	15/16	32/23	3/1
Новосибирск	60/63	40/36	-/-	6/14	34/24	0/1

Знак «-» означает «нет данных».

\* Расчеты проводились по данным за 2007–2013 гг.

\*\* Расчеты проводились по данным за 2006–2015 гг.

Как следует из табл. 8, суммарная доля налоговых и неналоговых (полученных) доходов в 2016 г. в г. Новосибирске была одной из самых высоких среди анализируемых городов, следовательно, доля безвозмездных перечислений в 2016 г. в г. Новосибирске была наименьшей. Если рассматривать весь период 2006–2016 г., то видим, что удельный вес данного вида доходов в Новосибирске немного выше среднего уровня по городам-миллионникам. Соответственно, немного ниже среднего уровня была доля безвозмездных поступлений в бюджет Новосибирска.

Для оценки структуры бюджетных расходов представляет интерес расчет распределения доли расходов на общегосударственные вопросы; национальную безопасность и правоохранительную деятельность; национальную экономику; жилищно-коммунальное хозяйство; охрану окружающей среды; образование; культуру, кинематографию и СМИ; здравоохранение и спорт; социальную политику (табл. 9).

С 2006 по 2016 г. доля расходов на общегосударственные вопросы сокращалась с 9,72 до 6,97 %. Удельный вес расходов на национальную безопасность и правоохранительную деятельность не превышал 3 %, сократившись в 2016 г. до 0,62 %. На национальную экономику (в основном транспорт и дорожное хозяйство) в целом за рассмотренный период направлялось от 9,62 до 19,54 % расходов. Отметим резкое сокращение данных расходов в 2011 г., которое было обусловлено отсутствием в этом году расходов на дорожное хозяйство.

Расходы муниципальных бюджетов имеют ярко выраженную социальную направленность. Так, расходы города на жилищно-коммунальное хозяйство в 2006 и 2011 гг. составляли более 20 %, в остальные годы рассматриваемого периода удельный вес данных расходов был менее 20 %. Особо стоит отметить резкий рост доли расходов на ЖКХ в 2011 г. В частности, в 2011 г. резко увеличились в абсолютном и в относительном выражении бюджетные инвестиции в сферу ЖКХ. Доля расходов на охрану окружающей среды за весь рассмотренный период была очень низкой и сократилась с 0,03 % в 2006 г. до 0,01 % в 2008–2016 гг.

Таблица 9

## Структура расходов бюджета г. Новосибирска, %

Показатель (р. на д. н.)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Общегосударственные вопросы	9,72	7,19	7,15	8,74	8,01	6,08	6,22	5,98	6,89	6,92	6,97
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,53	1,95	2,11	2,55	2,84	2,21	0,50	0,50	0,63	0,61	0,62
Национальная экономика	9,62	15,07	15,86	13,76	18,65	3,39	14,80	19,54	16,95	11,52	9,65
Жилищно-коммунальное хозяйство	21,01	19,62	18,22	12,98	13,00	27,59	12,39	14,93	10,39	7,92	5,86
Охрана окружающей среды	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Образование	34,23	30,64	35,37	37,82	35,41	35,93	45,85	49,28	52,17	59,09	59,48
Культура, кинематография, СМИ	2,37	1,94	1,90	2,19	1,83	2,21	1,71	1,77	2,12	2,57	3,01
Социальная политика	3,58	11,96	4,91	6,50	5,12	3,80	5,11	4,88	6,28	6,46	8,56

В структуре расходов бюджета города Новосибирска удельный вес расходов на образование в целом за период 2006–2016 гг. возростал, достигнув в 2016 г. 59,48 %. Доля расходов на культуру, кинематографию и средства массовой информации была в среднем на уровне 2 %. На социальную политику в 2006–2016 гг. город направлял от 3,58 до 8,56 %, при резком скачке удельного веса данного вида расходов в 2007 г. (11,96 %).

Основные направления использования бюджетных средств в городах-миллионниках проиллюстрируем с помощью табл. 10. Рассмотрим расходы по следующим основным направлениям: общегосударственные вопросы, национальная экономика, жилищно-коммунальное хозяйство, образование и социальная политика.

Таблица 10

**Структура расходов бюджетов городов-миллионников, %  
(2016 г./среднее за 2006–2016 гг.)**

Город	Общегосударственные вопросы	Национальная экономика	ЖКХ	Образование	Социальная политика
Воронеж	12/14	11/8	6/18	59/44	3/2
Волгоград	7/11	19/11	16/16	45/42	5/7
Ростов-на-Дону	6/5	24/12	10/25	33/28	21/17
Уфа	5/7	21/12	25/22	38/34	2/3
Казань*	10/9	17/22	17/19	46/34	1/3
Пермь	8/8	17/10	11/17	54/42	6/7
Нижний Новгород	5/6	29/23	6/17	51/41	3/3
Самара	8/8	17/11	12/25	48/34	7/10
Екатеринбург	7/6	14/13	4/15	20/30	1/2
Челябинск	3/4	12/14	1/13	53/39	19/14
Красноярск	11/8	13/7	11/21	49/36	6/16
Омск	8/9	17/11	10/14	50/39	3/4
Среднее по городам	7/8	17/13	11/19	46/37	6/7
Новосибирск	7/7	10/14	6/15	59/43	9/6

\* Расчеты проводились по данным за 2007–2013 гг.

\*\* Расчеты проводились по данным за 2006–2015 гг.

На общегосударственные вопросы и социальную политику города-миллионники направляют в среднем 7–8 % своих расходов. Доля данных расходов в Новосибирске примерно на таком же уровне. Основной статьёй расходов в городах являются расходы на образование, далее следуют расходы на ЖКХ, хотя в последние годы их доля несколько сократилась и расходы на национальную экономику.

Таким образом, городские власти ответственны за важнейшие направления социально-экономического развития. При этом они располагают очень ограниченными налоговыми доходами, которые находятся полностью в их ведении (Налоговый кодекс относит к местным только земельный налог и налог на имущество физических лиц). Кроме того, доходы от местных налогов практически не зависят от эффективности экономической политики муниципального образования. Это, соответственно, может ослабить мотивацию у органов местного самоуправления развивать бизнес на своей территории. В данной связи необходимо отметить снижение процента отчислений налога на доходы физических лиц, поступающих в бюджет города Новосибирска с 40 до 30 %, что выразилось в сокращении в 2015 г. доходов городского бюджета на 3,5 млрд р.

Важным аспектом бюджетного анализа является анализ устойчивости бюджета, который может быть осуществлен с использованием бюджетных коэффициентов — показателей состояния бюджетов, рассчитанных как отношения абсолютных бюджетных показателей друг к другу. Результаты расчетов бюджетных коэффициентов для г. Новосибирска представлены в табл. 11.

За рассмотренный период наблюдается увеличение значения коэффициента соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов, что говорит о возрастающей зависимости бюджета г. Новосибирска от областного бюджета. Тем не менее среднее значение данного коэффициента, рассчитанное для городских округов и административных районов Новосибирской области, существенно выше значения коэффициента Кбп для г. Новосибирска.

**Бюджетные коэффициенты,  
рассчитанные для города Новосибирска<sup>1</sup>**

	Кбп	Кбр		Кбз		Кп		Кбо
		I	II	I	II	I	II	
2006	0,36 7,06	8 527 1 648	12 158 10 741	0,26 0,84	0 0,01	0,74 0,16	1 0,99	11 533 10 555
2007	0,57 9,19	11 808 2 939	19 244 19 421	0,36 0,85	0 0,004	0,64 0,15	1 0,996	18 351 18 961
2008	0,46 8,51	14 459 3 617	21 114 21 844	0,37 0,83	0,07 0,02	0,63 0,17	0,93 0,98	22 800 22 197
2009	0,55 6,92	12 054 3 989	18 673 22 745	0,40 0,81	0,06 0,01	0,61 0,19	0,94 0,99	19 937 22 517
2010	0,59 8,40	12 484 4 266	19 836 31 532	0,40 0,83	0,05 0,01	0,60 0,17	0,95 0,99	20 935 31 561
2011	0,64 8,68	13 830 4 885	22 633 34 121	0,44 0,83	0,08 0,01	0,56 0,17	0,92 0,99	24 598 34 209
2012	0,64 7,79	14 518 5 302	23 798 37 601	0,40 0,83	0,02 0,003	0,60 0,17	0,98 0,997	24 392 36 255
2013	0,67 7,87	15 265 6 569	25 517 45 511	0,44 0,83	0,06 0,01	0,56 0,17	0,94 0,99	29 226 45 549
2014	0,54 6,91	15 701 5 558	24 237 34 619	0,37 0,83	0,03 0,02	0,63 0,16	0,97 0,98	25 110 35 385
2015	0,68 6,52	12 963 6 408	21 721 41 996	0,44 0,82	0,06 0,01	0,56 0,18	0,94 0,99	23 012 41 240

В отношении коэффициента бюджетной результативности территорий (душевых бюджетных доходов) отметим, что согласно первому варианту расчетов за период с 2006 по 2015 г. Новосибирск имел достаточно высокое значение данного показателя. На фоне других муниципальных образований области, Новосибирск демонстрирует одно из самых высоких значений коэффициента Кбр, которое в целом за период 2006–2015 гг. возрастает, уменьшаясь в 2009 и 2015 гг.

Примечательно, что согласно второму варианту расчетов (с учетом безвозмездных перечислений) г. Новосибирск —

<sup>1</sup> Курсивом для сравнения указаны средние значения коэффициентов по городским округам и административным районам Новосибирской области без учета г. Новосибирска.



один из основных доноров областного бюджета — значительно отстает по данному показателю от муниципальных районов и остальных городских округов. В среднем, после перечисления средств из регионального бюджета в местные, располагаемые доходы сельских муниципальных образований Новосибирской области увеличиваются в несколько раз.

Как отмечалось выше,  $K_{бз} + K_{п} = 1$ . Следовательно, рассмотрим результаты расчетов данных бюджетных коэффициентов совместно.

По первому варианту расчетов в 2006–2015 гг. коэффициент бюджетного покрытия в г. Новосибирске составлял от 0,56 до 0,74, т. е. от 56 до 74 % расходов городского бюджета покрывались полученными налоговыми и неналоговыми доходами, причем в целом за период значение данного коэффициента в целом сокращалось. Необходимо отметить, что в среднем по муниципальным образованиям Новосибирской области (без учета г. Новосибирска) данный коэффициент составлял менее 0,2, т. е. в среднем менее 20 % расходов муниципальных районов финансировались налоговыми и неналоговыми доходами, собранными на соответствующих территориях.

Согласно второму варианту расчетов в 2006 г. в 24 муниципальных районах и городских округах Новосибирской области  $K_{бз}$  был равен нулю. В 2007 г. таких муниципалитетов было 25, в 2008 г. — 10, в 2009 г. — 20, в 2010 г. — 17, в 2011 г. — 13, в 2012 г. — 29, в 2013 г. — 19, в 2014 г. — 7, а в 2015 г. — 11. Расходы местных органов власти определяются их располагаемыми доходами, которые состоят из полученных доходов и безвозмездных перечислений из областного бюджета. Так как область из своего бюджета покрывает значительную часть важнейших расходов территорий, на которые у местных органов власти не хватает собственных средств, то коэффициент бюджетной задолженности, рассчитанный по второму варианту, за весь рассмотренный период имеет невысокие значения, соответственно, коэффициент бюджетного покрытия по многим городам и районам области близок к единице.

Вообще значения коэффициента бюджетной задолженности, рассчитанные по второму варианту, в Новосибирске были одни из самых высоких (на фоне других муниципали-

тетов области), соответствующие им коэффициенты покрытия были, таким образом, ниже в городе Новосибирске, чем в среднем по области.

Во всех рассмотренных муниципалитетах Новосибирской области показатель располагаемых доходов на д.н. незначительно отличается от показателя душевых совокупных расходов. Поэтому в целом результаты расчетов коэффициента бюджетной обеспеченности населения по городам и районам Новосибирской области совпадают с результатами расчетов коэффициента бюджетной результативности территорий, посчитанного по второму варианту.

В целом по результатам проведенного исследования можно резюмировать, что одной из важнейших проблем создания эффективного местного самоуправления является его адекватное финансовое обеспечение. Решение данной проблемы требует, прежде всего, укрепления доходной базы местных бюджетов. Однако в последние годы усилилась практика роста централизации доходов территориальных бюджетов, что сопровождается и увеличением доли безвозмездных перечислений в бюджетах муниципальных образований.

Хотелось бы отметить, что предложенная методика оценки состояния бюджетов и межбюджетных потоков позволяет:

- оценить структуру бюджетов как с точки зрения их обеспеченности доходами, получаемыми непосредственно на территории, так и с позиций зависимости от средств, передаваемых из бюджетов вышестоящего уровня;
- проанализировать возможности использования бюджетных ресурсов для выявления основных направлений расходования средств на территориях;
- исследовать устойчивость территориальных бюджетов посредством расчета бюджетных коэффициентов.

Анализ структуры доходов бюджета г. Новосибирска свидетельствует о снижении уровня самостоятельности, поскольку устойчиво растет доля безвозмездных перечислений при некотором ее сокращении в 2014 г. Ожидается дальнейшего сокращения уровня налоговых доходов. Аналогичная ситуация по доходам наблюдается и в других городах-миллионниках Российской Федерации. Важно отметить, что в 2015 г. бюд-

жеты городов-миллионников были запланированы в объемах, меньших, чем бюджеты 2014 г. из-за наступившей рецессии экономики и снижения безвозмездных поступлений из вышестоящего бюджета. Структура расходов городских бюджетов в целом отражает распределение приоритетов выполнения ими своих основных функций, в соответствии с которыми основными статьями расходов являются расходы на образование, жилищно-коммунальное хозяйство и национальную экономику. Однако неустойчивость собственных доходных источников делает проблематичным финансовое обеспечение бюджетных полномочий городских властей.

### **Литература**

1. Буфетова А. Н. Структура урбанизации и тенденции внутрирегиональной дифференциации уровня жизни. // Вестн. НГУ. Сер.: Социально-экономические науки. 2013. Т. 13. Вып. 1. С. 57–66.
2. Зубаревич Н. В. Города на постсоциалистическом пространстве // Общественные науки и современность. 2010. № 5. С. 5–19.
3. Коломак Е. А. Развитие городской системы России: тенденции и факторы // Вопросы экономики. 2014. № 10. С. 82–96.
4. Криничанский К. В. Современный российский город в свете тенденций урбанистического мира. // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 32 (311). С. 3–13.
5. Сумская Т. В. Оценка основных направлений бюджетной политики на субфедеральном уровне. // Вестн. НГУЭУ. 2015. № 2. С. 83–105.
6. Черняков М. К. Инвестиционная привлекательность Новосибирска: рейтинговая оценка // Сибирская финансовая школа. 2012. № 2. С. 136–140.

# **ПРОТЕСТНЫЕ НАСТРОЕНИЯ КАК ИНДИКАТОР СОЦИАЛЬНОГО САМОЧУВСТВИЯ ЖИТЕЛЕЙ МЕГАПОЛИСА**

***О. Ю. Тевлюкова***

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления  
доцент кафедры социологии  
кандидат социологических наук, доцент  
[o.y.tevlyukova@edu.nsuem.ru](mailto:o.y.tevlyukova@edu.nsuem.ru)

В статье рассматривается взаимосвязь между качеством жизни, социальным самочувствием граждан и протестными настроениями в обществе. На основе данных эмпирических исследований характеризуется социальное самочувствие жителей г. Новосибирска и протестные настроения россиян.

Ключевые слова: социальное самочувствие, качество жизни, протестные настроения, индикаторы измерения.

The article presents connection between quality of life, citizens social well-being and protest attitudes in society. Basing on empirical researches, article describes social well-being of Novosibirsk residents and protest attitudes of Russians.

Key words: social well-being, quality of life, protest attitudes, measurement indicators.

Измерение качества жизни и оценка социального самочувствия населения в настоящее время являются важным направлением комплексных исследований в России и за рубежом, поскольку данные показатели выступают одним из показателей эффективности социального развития регионов и стран. Качество жизни определяет социальное самочувствие, а оно, в свою очередь, влияет на оценку состояния социальной среды, общественных и государственных институтов, установок и поведение людей.

Категория «качество жизни» вошла в научный оборот в 60-х гг. прошлого века, и, несмотря на относительно непродолжительный по меркам науки период существования, стала мейнстримом не только теоретических и эмпирических исследований, но и социальной практики и политики. Автором данного термина считается Дж. Гэлбрейт, который в 1960 г. в книге «Общество изобилия» дал следующее определение качества жизни: «предоставляемая развитым индустри-

альным обществом возможность потребления благ и услуг, характеризующих стиль и образ жизни через экономические показатели» [10, с. 66].

В 1960–1970-х гг. в социологии сложилось два подхода к определению качества жизни. В рамках первого — объективного, или экономического, — качество жизни рассматривалось как характеристика уровня социально-экономического развития общества, включающая в себя ряд критериев его оценки. Второй подход — субъективный — трактовал качество жизни как субъективную оценку индивидом степени удовлетворенности собственных потребностей [2].

В 1980–1990-е гг. в эмпирических исследованиях стали применять комбинированный подход, получивший название социально-экономического, который включает в себя и объективные, и субъективные характеристики измерения качества жизни. Часто используемыми объективными показателями являются: продолжительность жизни, уровень преступности, уровень безработицы, уровень бедности, посещение школ, количество рабочих часов в неделю, уровень перинатальной смертности, уровень суицидов и т. д. К субъективным показателям оценки качества жизни можно отнести следующие: ощущение общности, материальное благополучие, ощущение безопасности, ощущение счастья, удовлетворенность «жизнью в целом», отношения с семьей, удовлетворенность собственной деятельностью (работой/учебой), восприятие распределительной справедливости и т. д. [8].

Таким образом, к субъективным показателям качества жизни относят те характеристики, которые описывают социальное самочувствие. Так, А. Тодоров выдвинул следующий перечень индикаторов для его измерения: характер духовных ценностей; нормы поведения и формы общения; содержание и творческие моменты труда и свободного времени; удовлетворенность условиями труда, быта, транспорта, услуг социальных институтов; свобода и демократия; социальная эффективность; эстетические наслаждения; спортивные интересы [1]. В. И. Катаева и Т. В. Фомичева в качестве индексов оценки качества жизни приводят Индекс развития человеческого потенциала, включающие такие индикаторы как

отсутствие насилия и террора, развитие природной среды и т. д. В целом, используемые для оценки качества жизни индикаторы можно разделить три группы: первая группа — показатели здоровья (в том числе рождаемость/смертность), вторая группа — индикаторы, отражающие удовлетворенность населения социально-экономическими условиями жизни, третья группа — индикаторы, характеризующие духовное состояние общества [5].

Для измерения социального самочувствия в российских исследованиях обычно используют следующие показатели: удовлетворенность уровнем доходов (достатком), жилищными условиями, работой и профессией, возможностью профессиональной мобильности (карьеры) и получения образования, удовлетворенность семейной жизнью, оценку различных угроз для себя и своей семьи (бедности, безработицы, потери здоровья, экологических рисков, преступности, иных), оценку уровня безопасности, здоровья и медицинского обслуживания [3; 6]. В дополнение к ним, как правило, измеряют социально-экономическое и политическое положение людей — материальное обеспечение, уровень благосостояния, миграции и безработицы, формы социальной защиты и пр., — которые рассматривают в качестве детерминант социального самочувствия [9, с. 21]. Специфика российского подхода состоит в том, что для оценки социального самочувствия, помимо текущего состояния выбранных факторов, выясняется отношение респондентов к ожидаемым в ближайшем будущем изменениям соответствующих факторов. Это обусловлено «достаточно высоким уровнем непредсказуемости уровня жизни в России последних трех десятилетий и влиянием такой непредсказуемости на социальное самочувствие населения» [4].

Перспективным направлением оценки социального самочувствия и качества жизни населения являются сравнительные исследования на уровне страны, региона, города, в разрезе социальных и профессиональных групп (по полу, возрасту, социальному статусу, сфере занятости и др.). Так, кафедрой социологии НГУЭУ в июле 2018 г. было проведено исследование в г. в Новосибирске, целью которого стало выявление

отношения жителей города к различным аспектам качества жизни, оказывающим влияние на их социальное самочувствие. Исследование финансировалось по внутреннему гранту Новосибирского государственного университета экономики и управления «НИНХ». Опрос проводился по многоступенчатой выборке (административный район города, улица, номер дома), учитывался поло-возрастной состав населения мегаполиса. Всего было опрошено 1 204 человек, из них 542 мужчины и 662 женщины. По возрасту респонденты были распределены на три группы: от 18 до 35 лет (36 %), от 36 до 55 лет (35 %), от 56 лет и старше (29 %).

Результаты исследования позволяют сделать вывод о том, что новосибирцы в целом удовлетворены объективными показателями качества жизни — городским благоустройством, работой жилищно-коммунального хозяйства, организацией городского транспорта, доступностью образования, возможностями проведения досуга. Исключение составляют здравоохранение (36,5 % опрошенных не удовлетворены качеством и доступностью медицинских услуг) и экология (около 20 % оценили ее состояние как неудовлетворительное). Из экологических проблем города наибольшую тревогу вызывают у опрошенных загрязненность воздуха, запыленность, замусоренность и высокий уровень шума, на что указали все респонденты, независимо от возраста, образования, иных факторов. С учетом субъективных оценок полностью удовлетворены своей жизнью более 10 % опрошенных, частично или полностью удовлетворены свыше 60%, частично или полностью не удовлетворены около 30% опрошенных. Стоит отметить, что показатели удовлетворенности качеством жизни в городе у коренных новосибирцев и приезжих отличаются незначительно. Среди коренных новосибирцев удовлетворены и скорее удовлетворены жизнью 65,6 % опрошенных, что практически совпадает с оценками тех, кто переехал из сельской местности (60,4 %), и переселенцев из стран СНГ (64,8 %). Немного выше удовлетворенность у респондентов, переехавших из других регионов России (70 %) и небольших городов Новосибирской области (72,5 %) [4].

Важным показателем социального самочувствия является оценка социальных отношений и ощущение поддержки со стороны окружающих. Отвечая на вопрос: «Как вы считаете, можете ли вы в экстренных ситуациях рассчитывать на помощь случайных прохожих?», только 26 % новосибирцев выразили уверенность в том, что получают помощь от незнакомых людей, 21 % опрошенных уверены, что на помощь рассчитывать не приходится [4]. Итак, при общей удовлетворенности объективными показателями качества жизни, субъективные индикаторы социального самочувствия горожан далеки от оптимизма. Новосибирцы не удовлетворены экологической ситуацией в городе, не уверены в своем будущем, достаточно скептически оценивают повседневные взаимоотношения горожан. Субъективные ощущения горожан указывают на неудовлетворенность жизнью в мегаполисе. Индикатором этой неудовлетворенности являются протестные настроения, готовность выражать свое недовольство участием в различных городских акциях протеста.

Протестные настроения — это «вектор социального настроения, направленный на протестное действие определенного характера, детерминированный протестным потенциалом, политической культурой и находящийся под воздействием организующих и мобилизующих факторов» [12]. Протестные настроения могут стать катализатором социальной активности, побудив определенные социальные группы к тем формам действий, которые в наибольшей степени подходят для достижения групповых целей. При этом социальная активность реализуется в социальных практиках и проявляется в различных формах деятельности.

Как показывают опросы Фонда общественного мнения, с 2016 г. в России наблюдается рост протестных настроений (таблица).



**Динамика протестных настроений в российском обществе  
(в % к числу опрошенных)**

Вариант ответа	2016	2017	2018	2019
Многие россияне готовы принимать участие в акциях протеста	17	27	29	29
Немногие россияне готовы принимать участие в акциях протеста	56	52	47	47
Никто не стал бы принимать участие в акциях протеста	8	5	5	5
Я готов принимать участие в акциях протеста	20	26	27	27
Я не готов принимать участие в акциях протеста	—	—	68	66

Источник данных — сайт Фонда общественного мнения. Опрос проводится еженедельно (N = 3 000 чел.) [13].

По состоянию на 14 апреля 2019 г. 29% опрошенных респондентов были убеждены, что в ближайшие месяц-два многие россияне стали бы принимать участие в акциях протеста, 47 % — что немногие, и всего 5 % считали, что никто не стал бы в них участвовать. По сравнению с данными опроса, полученными 11 декабря 2016 г., число россиян, высоко оценивающих готовность общества протестовать, выросло на 12 % (с 17 до 29 %), при этом на 9 % сократилось число тех, кто оценивает готовность к протестам как умеренную. Показательно, что 27 % опрошенных в апреле респондентов заявляют о личной готовности принимать участие в акциях протеста, что на 7 % больше, чем в декабре 2016 г. 66 % респондентов заявили, что не будут принимать участие в акциях протеста [13]. Данные показатели подвержены колебаниям без выраженной тенденции к росту, в течение года (с 20 июля 2018 по 9 июня 2019) готовность к протестным действиям менялась в диапазоне 24–32 %, неготовность — от 61 до 70 %.

Почти треть акций протеста обусловлена причинами социально-экономического характера. Можно предположить, что мы имеем дело с феноменом «революции потребностей» — ухудшение экономической ситуации в 2014–2016 гг. после периода относительного роста материального благопо-

лучия вызвало рост протестных настроений [11]. Как отмечает Е. В. Наумова, «социальное действие состоит в оценке изменений, которые «внешнее» действие может произвести в самом субъекте и/или в его окружении. Если действие (или событие) способно улучшить (или ухудшить) положение субъекта в настоящем или будущем, оно идентифицируется субъектом как «социальное», и на него вырабатывается реакция» [7, с. 42], в данном случае — социальное недовольство и протестные настроения как реакция на снижения качества жизни. Таким образом, протестные настроения являются своеобразным индикатором социального самочувствия. Снижение качества жизни оказывает негативное воздействие на социальное самочувствие россиян и способствует росту протестных настроений в российском обществе. Особо ярко данный процесс наблюдается в крупных городах — Санкт-Петербурге, Новосибирске, Красноярске и т. п. Дополнительным фактором роста недовольства является поведение политических элит, которые демонстрируют полное непонимание причин растущей неудовлетворенности населения, в том числе в силу того, что уровень их благосостояния не изменился. Протестная активность населения мегаполисов выше, чем в небольших населенных пунктах, поскольку качество жизни в последних не слишком выросло в 2000-х годах и стимулом к активным действиям здесь выступают иные причины — межнациональные конфликты, невнимание местных властей к городским и сельским проблемам и пр.

### Литература

1. Бирюкова А. В. Понятие «Качество жизни»: структура показателей для подростковой молодежи // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2009. № 3. С. 67–76.
2. Болдырева Т. А. Взаимосвязь качества жизни и некоторых объективных и субъективных факторов жизнедеятельности студентов (на примере Оренбургского государственного университета) // Вестн. Оренбургск. гос. ун-та. 2015. № 2. С. 184–188.
3. Зудина А. А. Что скрывается за «средними» самооценками? Анализ траекторий социального самочувствия россиян в 2000–2014 гг.: препринт WP3/2016/05. М., 2016. 50 с. 4.
4. Ильиных С. А., Наумова Е. В., Ровбель С. В., Тевлюкова О. Ю. От качества жизни к социальному самочувствию: эволюция подхода // Общество: социология, психология, педагогика. 2019. № 3. С. 36–43.

5. Катаева В. И., Фомичева Т. В. Качество жизни в регионах России // Уровень жизни населения и регионов. 2017. № 3. С. 66–70.
6. Мастерских И. П., Харитонов Т. В. Исследование качества жизни населения в Российской Федерации // Практический маркетинг. 2009. № 6 (148). С. 3–24.
7. Наумова Е. В. Мотивация и социальное действие // Теория и практика общественного развития. 2014. № 21. С. 41–43.
8. Рассказова Е. И. Качество жизни как междисциплинарная проблема: теоретические подходы и диагностика качества жизни в психологии, социологии и медицине // Теоретическая и экспериментальная психология. 2012. Т. 5. № 2. С. 59–71.
9. Социальное самочувствие молодежи Свердловской области в 2015 году: итоги социологического исследования: коллективн. моногр. / под общ. ред. Ю. Р. Вишневого, Д. Ю. Нархова. Екатеринбург, 2016. 205 с.
10. Талалушкина Ю. Н. Историко-экономические аспекты формирования понятия «качество жизни» // История и современность. 2015. № 2. С. 62–68.
11. Тевлюкова О. Ю. Протестные настроения в российском обществе // Общество, политика, финансы: материалы российской научно-технической конференции. Новосибирск: СибГУТИ, 2018. С. 59–62.
12. Габа О. И. Протестные настроения молодежи: теоретическая и эмпирическая каузальная модели // Знание. Понимание. Умение [сайт] [электронный ресурс]. URL: [http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2015/1/Gaba\\_Protest-Moods-Youth/](http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2015/1/Gaba_Protest-Moods-Youth/) (дата обращения: 17.01.2018).
13. Протестные настроения // Фонд общественного мнения [сайт] [электронный ресурс]. URL: <http://fom.ru/obshchestvo/11090> (дата обращения: 25.05.2019).

# **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ**

***А. С. Ткач***

Национальный исследовательский  
Томский государственный университет

В данной статье рассмотрены правовые аспекты формирования и функционирования муниципальной избирательной комиссии. Автор проводит анализ терминов «муниципальный орган» и «орган местного самоуправления» с точки зрения формирования и функционирования избирательной комиссии.

Ключевые слова: избирательная комиссия, выборы, референдум, муниципальный орган, территориальная комиссия.

This article discusses the legal aspects of the formation and functioning of the election commission. The author analyzes the terms “municipal authority” and “local government” in terms of the nuances of the formation and functioning of the election commission.

Key words: election commission, elections, referendum, municipal authority, territorial commission.

Право избирать и быть избранным является одним из основополагающих конституционных прав граждан. В соответствии со ст. 24 ФЗ от 12.06.2002 № 7-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» муниципальная избирательная комиссия, являющаяся муниципальным органом, организует подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, голосования по вопросу изменения границ муниципального образования. Между тем в литературе отсутствует единая позиция относительно ее правового статуса, а также соотношения понятий «муниципальный орган» и «орган местного самоуправления». Представляется, что, не включив избирательную комиссию в систему органов местного самоуправления, законодатель подчеркнул независимость ее правового положения. С. Н. Станских говорит о формировании «избирательной власти», как самостоятельной ветви власти [1, с. 18], в рамках которой действует централизованная система избирательных комиссий, действующая по принципу жесткой иерархии и подчинения,

в рамках которой территориальные и муниципальные избирательные комиссии подчиняются региональному избиркому.

Согласно ст. 24 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав» муниципальная избирательная комиссия может не являться юридическим лицом или вообще не создаваться, тогда ее полномочия возлагаются на территориальную или участковую избирательную комиссию. Иначе говоря, государственный орган субъекта РФ — территориальная избирательная комиссия выполняет функции муниципального органа. Это можно рассматривать как прямо не предусмотренную законом форму взаимодействия государственных и муниципальных органов, так как при проведении местных выборов муниципальная комиссия не является нижестоящей по отношению к региональной. Кроме того, территориальные комиссии не имеют статуса юридического лица, членов комиссии, работающих на постоянной основе, аппарата с высококвалифицированными юристами, но в связи с проведением выборов в единый день голосования этим комиссиям приходится параллельно проводить федеральные, региональные и муниципальные выборы. Исходя из вышеизложенного, можно прийти к выводу о недопустимости возложения полномочий муниципальных избирательных комиссий на территориальные, как в силу фактической передачи муниципальных полномочий на государственный уровень, так и в силу неспособности территориальных комиссий к параллельному проведению всех видов выборов.

Следует обратить внимание и на проблемы формирования и деятельности муниципальной избирательной комиссии. Во-первых, в формировании муниципальной комиссии не принимает участие глава муниципального образования. Во-вторых, государственный орган субъекта РФ — региональная избирательная комиссия наполовину формирует юридически независимый муниципальный орган, и предлагает кандидатуру председателя муниципальной избирательной комиссии. В-третьих, отсутствие штатных сотрудников, аппарата, постоянного финансирования, что приводит к «кадровому голоду». Так, часть членов комиссии должна постоянно работать в комиссии на протяжении нескольких месяцев,

оставив свою основную работу. Вместе с тем в законе говорится лишь о компенсации за счет бюджета за период, в течение которого члены комиссии были освобождены от основной работы. На практике средний заработок не возмещается в полном объеме, если заработная плата на основном месте работы достаточно высокая, данное время не засчитывается в трудовой стаж. Отсюда, членами комиссии становятся пенсионеры, педагоги, отдыхающие в летний период, и люди, готовые совмещать фактически две работы, чья эффективность в итоге снижена либо в избиркеме, либо по основному месту работы. В-четвертых, в силу отсутствия статуса юридического лица на все избирательные комиссии не распространяется действие Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», за исключением избирательных комиссий административных центров субъектов РФ.

В России задан тренд на абсолютно прозрачные, открытые, честные выборы, проводимые четко в соответствии с законом. В то же время данная тенденция не отражена на процессе формирования избирательных комиссий с профессионалами высочайшего уровня, где деятельность членов комиссий рассматривается ими в качестве «дополнительного занятия» за минимальное вознаграждение. При этом руководящее положение в комиссии занимают государственные и муниципальные служащие, которые в свое рабочее время выполняют работу по избирательной комиссии, что ставит под сомнение целевое использование рабочего времени, а также независимость кадров. В то же время, как отмечает С. Д. Князев, именно принцип независимости является наиболее важным компонентом, обеспечивающим реализацию избирательными комиссиями своих полномочий [2, с. 40].

### **Литература**

1. Станских С. Н. Избирательная власть как ветвь государственной власти: к постановке проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 1. С. 16–20.
2. Князев С. Д. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации: перспективы развития // Журн. рос. права. 1999. № 10. С. 36–45.

## СОДЕРЖАНИЕ

### Раздел 1. ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

<i>Савченко Д. А.</i> Правовая природа стратегии регионального развития.....	3
<i>Алферова А. В.</i> Правовые основы проведения проверок противопожарной безопасности.....	13
<i>Баликов В. З.</i> Диспропорции регионального развития России в свете теории общественного выбора .....	19
<i>Бахлов И. В., Бахлова О. В.</i> Политико-правовые основы развития субъектов Российской Федерации (на примере Приволжского федерального округа).....	37
<i>Ивашенцева Т. А., Апарина У. А.</i> Об опыте применения схем ГЧП при реализации инвестиционных проектов по модернизации объектов теплоэнергетического комплекса в составе жилищно-коммунального хозяйства региона (на примере Новосибирской области) .....	45
<i>Красников В. А.</i> Перспективы развития рынка страхования на современном этапе .....	62
<i>Кустов С. С.</i> Стратегическое планирование инвестиционной политики субъектов Российской Федерации: на материалах Сибирского федерального округа .....	66
<i>Малышев А. Ю.</i> Выборы как инструмент легитимации власти .....	74
<i>Медянкина И. П., Бобров Л. К., Утепбергенов И. Т.</i> Информационное обеспечение инноваций: сопоставление результатов анкетирования в России и Казахстане .....	83

<i>Надеждина С. Д.</i> Налогообложение как инструмент государственного регулирования экономической безопасности.....	91
<i>Соловьев В. И.</i> Стратегия развития ЖКХ в контексте цифровизации российской экономики .....	98
<i>Сотников Н. З.</i> Сбалансированная система показателей деловой карьеры: от стратегии к инициативе .....	113
<i>Терешкина Н. Е.</i> Двойственность финансовых механизмов реализации региональной инновационной стратегии .....	125
<i>Филатов С. А., Сухорукова Н. Г.</i> Экономические и социальные аспекты инновационной деятельности.....	132
<i>Якимова Е. М.</i> Особенности политической рекламы на радио .....	140

## Раздел 2. БАНКОВСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ: ПРАВО, ЭКОНОМИКА, ТЕХНОЛОГИИ

<i>Новиков А. В., Новикова И. Я.</i> Правовые основы развития финансового рынка России: документы стратегического планирования и законодательные акты .....	145
<i>Акберов К. Ч., Черняков М. К., Чернякова М. М.</i> Банки и банковская деятельность в цифровую эпоху.....	169
<i>Агibalова Е. Н.</i> К вопросу о применении технологии блокчейн к смарт-контрактам.....	174
<i>Анохин Н. В., Протас Н. Г., Попова Т. А.</i> Маркетплейс как новая технология принятия инвестиционных решений.....	186
<i>Газизулина И. А., Сатункин М. Н.</i> Особенности оценки кредитоспособности в условиях цифровизации экономики.....	192
<i>Газизулина И. А., Крымская О. Н.</i> Особенности цифровизации финансовых услуг .....	200



<i>Коложвари Э. С., Глазычев К. А.</i> Реализация инновационного подхода в оценке залогового имущества коммерческими банками .....	207
<i>Карасева Е. В., Никифорова Л. Е.</i> Организационно-методический механизм внедрения профессиональных стандартов в организациях .....	221
<i>Литвинова Н. П.</i> Обучение бакалавров направления «Экономика» по профилю «Банковское дело»: управленческий аспект .....	234
<i>Пашков П. М., Пелых В. Я.</i> Проблемы цифровой трансформации финансовых сервисов.....	241
<i>Припутенко А. В.</i> Инновации в банковской деятельности.....	260
<i>Сомова Е. В.</i> Договорно-правовая сущность смарт-контракта .....	265
<i>Сорокина М. М., Фокина И. С.</i> Развитие системы индивидуального банковского обслуживания состоятельных клиентов в условиях цифровизации .....	271
<i>Фролов И. В.</i> Правовая природа криптовалюты как цифрового финансового актива .....	276
<i>Халтурина О. А.</i> Рациональный выбор финансовой услуги в условиях асимметричной информации.....	289

### Раздел 3. ГОРОДА-МИЛЛИОННИКИ: ЮРИДИЧЕСКИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ

<i>Донских О. А.</i> Вытеснение в городской среде этических отношений правовыми .....	298
<i>Ильиных С. А.</i> Проблемы развития городов-миллионников: взгляд социолога.....	304
<i>Васильев С. А.</i> Проблемы правового регулирования территориального устройства в городах федерального значения и предложенные варианты их решения.....	313

<i>Гениберг Т. В.</i> Поведение инвесторов в городах-миллионниках: правовые и экономические аспекты.....	320
<i>Дудина Т. Н., Тарасова О. С.</i> О некоторых проблемах в правоприменении в сфере управления коммерческой недвижимостью.....	328
<i>Ильченко М. Е.</i> Защита права собственности в спорах между собственниками смежных земельных участков .....	336
<i>Кальяк А. М.</i> К вопросу о возможности применения при рассмотрении избирательных споров институтов частного права.....	347
<i>Кашин А. В.</i> Правовое регулирование ипотечного страхования: проблемы и перспективы .....	355
<i>Коновальчиков Я. А.</i> Нейтрализация права политической партии на участие в выборах .....	361
<i>Кустов С. С.</i> Города-миллионники в свете изменений юридических конструкций законодательства о территориальной организации местного самоуправления: эффективность правового регулирования .....	367
<i>Матерн Н. А., Шмырова К. В.</i> Особенности разработки мезостратегии и ее влияние на социально-экономические проблемы и перспективы развития НСО.....	375
<i>Мельников В. В.</i> Институциональные проблемы развития моногородов России....	381
<i>Оплаканская Р. В., Осьмук Л. А., Поморина И. В.</i> Роль университетов в социально-экономическом развитии города в контексте концепции «тройной спирали» (сравнение российских и европейских практик) .....	389
<i>Родионова З. В.</i> Практические аспекты защиты персональных данных в российском вузе .....	403
<i>Сахвадзе И. З.</i> Реализация проекта «Умный город». Вовлечение граждан в городское управление .....	409

<i>Скрипкина Т. Б.</i>	
Оценка состояния инфраструктуры городов-миллионников на основе данных официальной статистики.....	414
<i>Сумская Т. В.</i>	
Особенности бюджетной обеспеченности крупных городов в Российской Федерации.....	423
<i>Тевлюкова О. Ю.</i>	
Протестные настроения как индикатор социального самочувствия жителей мегаполиса .....	444
<i>Ткач А. С.</i>	
Проблемы правового статуса и функционирования муниципальной избирательной комиссии.....	452

*Научное издание*

**ПРАВО И ЭКОНОМИКА:  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ  
И СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ**

Сборник статей  
по итогам Новосибирского  
международного юридического форума  
(22–24 мая 2019 г.)

Часть 2

Корректор *А. В. Абрамова*  
Технический редактор *О. Л. Кувшинова*  
Дизайн обложки *А. Ю. Болдина*

Гарнитура PT Serif. Формат 60×84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Усл.-печ. л. 26,74.  
Подписано в печать 04.12.2019. Тираж 100 экз.

Новосибирский государственный университет экономики  
и управления «НИНХ»  
630099, г. Новосибирск, ул. Каменская, 56.