

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

«ФИНАНСОВЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ ТУРБУЛЕНТНОСТИ

*МЕЖДУНАРОДНЫЙ
ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФОРУМ – 2014
(24–26 ноября, Москва)*

Т о м 2
МАТЕРИАЛЫ КОНФЕРЕНЦИЙ

МОСКВА • 2015

УДК 330.101
ББК 65.01
Э40

Экономическая политика России в условиях глобальной турбулентности. Международный финансово-экономический форум – 2014 (24–26 ноября, Москва). Т. 2. Материалы конференций / отв. ред. Г.Л. Подвойский. – М.: Финансовый университет, 2015. – 252 с.

ISBN 978-5-7942-1252-5(Т. 2)

ISBN 978-5-7942-1250-1

24–26 ноября 2014 г. в Финансовом университете проходил Международный финансово-экономический форум «Экономическая политика России в условиях глобальной турбулентности». В мире формируется новая экономическая реальность, во многом связанная с наложением двух процессов: нестабильности мировой экономической системы и попаданием российской экономики в режим санкций со стороны западных стран. Но такой негативный фон – не повод для паники. Россия ищет новые источники внутреннего экономического роста. А для этого нужно обсуждать современные вызовы в области финансовой политики, кредитно-денежного регулирования, бюджетного процесса, социальной сферы. Все эти темы оказались в центре внимания форума, где выступили ведущие экономисты, чиновники-практики, определяющие вектор экономической политики современной России.

Во второй том вошли основные материалы конференций «Современная налоговая система: состояние и перспективы (национальный и международный опыт)», «Пространственное развитие России: формирование точек экономического роста», «Правовая политика России и ее влияние на современные экономические отношения».

УДК 330.101
ББК 65.01

ISBN 978-5-7942-1250-1
ISBN 978-5-7942-1252-5(Т. 2)

© Коллектив авторов, 2015
© Финансовый университет, 2015

FEDERAL STATE-FUNDED EDUCATIONAL INSTITUTION
OF HIGHER EDUCATION

“FINANCIAL UNIVERSITY UNDER THE GOVERNMENT
OF THE RUSSIAN FEDERATION”

ECONOMIC POLICY
OF RUSSIA IN THE STATE
OF GLOBAL TURBULENCE

*INTERNATIONAL FINANCIAL
AND ECONOMIC FORUM – 2014*

(November 24–26, Moscow)

V o l u m e 2
MATERIALS OF CONFERENCES

MOSCOW • 2015

Economic Policy of Russia in the State of Global Turbulence. International Financial and Economic Forum – 2014. Vol. 2. Materials of conferences / ex. ed. Gleb L. Podvoisky. – M.: Financial University, 2015. – 252 p.

ISBN 978-5-7942-1252-5(T. 2)

ISBN 978-5-7942-1250-1

24–26 November 2014 at the Financial University hosted the International Financial and Economic Forum “Economic Policy of Russia in the State of Global Turbulence.” A new economic reality, largely due to the superposition of two processes: the instability of the global economic system and hit the Russian economy in the sanctions by Western countries. But such a negative background – not a reason to panic. Russia is looking for new sources of domestic economic growth. And it needs to discuss the current challenges in the area of fiscal policy, monetary control, the budget process, the social sphere. All of these topics were the focus of the forum, where were the leading economists, government officials, practices that define the vector of economic policy in modern Russia. The third volume included performances of participants of round tables.

In Volume 2 includes the main materials of conferences: «The current tax system: Status and Prospects (national and international experience)», «Spatial Development of Russia. Formation of the points of economic growth», «Legal Policy in Russia and its impact on modern economic relations».

ISBN 978-5-7942-1252-1

ISBN 978-5-7942-1250-5(T. 2)

© The Group of the Authors, 2015

© Finance University, 2015

**КОНФЕРЕНЦИЯ
«СОВРЕМЕННАЯ НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА:
СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ
[НАЦИОНАЛЬНЫЙ
И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ]»**

**CONFERENCE «THE CURRENT TAX SYSTEM:
STATUS AND PROSPECTS [NATIONAL
AND INTERNATIONAL EXPERIENCE]»**

Модераторы конференции:

Григоренко Д.Ю. *зам. руководителя Федеральной налоговой службы*

Марре О. *ведущий научный сотрудник Амстердамского центра налогового права*

Гончаренко Л.И. *зав. кафедрой налогов и налогообложения Финансового университета*

ВОПРОСЫ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ КОНТРОЛИРУЕМЫХ ИНОСТРАННЫХ КОМПАНИЙ

QUESTIONS OF TAX CONTROL CONTROLLED FOREIGN COMPANIES

ЗВЕРЕВА ТАТЬЯНА ВЛАДИМИРОВНА,

*д-р социол. наук, профессор кафедры налогов и налогообложения,
Финансовый университет,
Москва, Россия.*

E-mail: tatzvevlad@mail.ru

Tatiana V. Zvereva

*Doctor of sociol. Sciences, Professor of the Department of Taxes and Taxation,
Financial University,
Moscow, Russia*

E-mail: tatzvevlad@mail.ru

В настоящее время Россия принимает активное участие в обсуждении мероприятий по деофшоризации и выражает готовность участвовать в их реализации при взаимодействии с налоговыми органами других стран. Двигаясь в русле международных тенденций, Правительство Российской Федерации намеривается в ближайшем будущем внести блок законодательных поправок, защищающих национальную налоговую базу. Начало данному процессу было положено еще в декабре 2011 г., когда В.В. Путин обратил внимание на проблему злоупотребления офшорами и отметил, что хранить где-то за рубежом полученную прибыль закон не запрещает, но только после того, как с нее уплачены налоги в России, «вывод через подставные фирмы финансовых ресурсов из отраслевого оборота недопустим»¹. Основной проблемой, по мнению В.В. Путина, является то, что «за офшором не видно конечного бенефициара», а отсутствие конечного бенефициара отпугивает инвесторов. Странно, но преимущественно «анонимные» офшоры по официальной статистике и являются основными инвесторами российской экономики и владельцами многих российских прибыльных предприятий. А в декабре

¹ URL://<http://nnm.me/blogs/ashkaa777/putin-vygonyayet-vseh-iz-ofshorov/>(дата обращения 23.10.2014).

2013 г. Президент, выступая перед Федеральным собранием, заявил: «Доходы компаний, которые зарегистрированы в офшорной юрисдикции и принадлежат российскому собственнику, конечному бенефициару, должны облагаться по нашим налоговым правилам, а налоговые платежи должны быть уплачены в российский бюджет» [Галимова Н. Госдума делает контролирующее лицо. Газета RU. 23.10.2014]².

Глава Правительства РФ добавил, что компаниям, зарегистрированным «в иностранной юрисдикции», нельзя будет пользоваться мерами государственной поддержки, включая кредиты Внешэкономбанка и госгарантии, и сообщил, что планирует повышать прозрачность бизнес-структур. Путин предложил продумать схему, «как эти деньги изъять», и сослался на оценки экспертов, в соответствии с которыми только в 2012 г. «через офшоры и полуофшоры» прошли российские товары общей стоимостью 111 млрд долл. «За этими цифрами – вывод капиталов, которые должны работать в России, прямые потери бюджета страны», – подчеркнул глава государства [Путин объявил войну офшорам. Интерфакс. 12.12.2013]³.

21 октября 2014 г. в Госдуму был внесен законопроект «О налогообложении прибыли контролируемых иностранных компаний», который призван решить вопрос деофшоризации российского бизнеса. Согласно этому документу, в НК РФ вводятся понятия «контролируемая иностранная компания» и «контролирующее лицо». Под ними понимается компания, которая является иностранной и не платит налоги в РФ (не является налоговым резидентом), но находится под контролем юридических или физических лиц (налоговых резидентов). Такие компании будут именоваться контролирующими лицами. Это физические либо юридические лица, признаваемые резидентами РФ, то есть контролирующее лицо – резиденты РФ.

Контролируемой иностранной компанией предлагается считать структуру, которая не является налоговым резидентом РФ, но находится под контролем юридических или физических лиц,

² URL: http://www.gazeta.ru/politics/2014/10/21_a_6270401.shtml/(дата обращения 23.10.2014).

³ URL: <http://www.interfax.ru/business/346576/>(дата обращения 23.10.2014).

которые таковыми являются. Они в свою очередь будут именоваться контролирующими лицами. Такой статус собственник может получить, если его доля в иностранной компании превышает 25%, а совместная доля с супругами и несовершеннолетними детьми – более 50%. Учитывается, что доли владения могут быть распределены на членов семьи, и если будет установлено, что лицо, формально в компании не участвующее, все же имеет возможность влиять на ее решения, это тоже будет считаться контролем. При этом учитываются не только юридически закрепленные доли владения, но и возможность оказывать определяющее влияние на решения, принимаемые организацией в отношении распределения полученной организацией прибыли.

Иностранная организация также признается резидентом Российской Федерации, если управление ею осуществляется из России (регулярно собирается совет директоров, работает исполнительный орган и т. д.). К контролируемой иностранной организации будут отнесены также иностранные структуры без образования юридического лица: фонды, партнерства, товарищества, трасты, которые также должны будут платить налоги в России.

Обсуждаемый законопроект позволит вывести из тени все капиталы, поскольку предоставляет возможность выявить конечных бенефициаров и добиться, чтобы все налоги были уплачены в российский бюджет. Проект закона направлен на создание действенного механизма пресечения использования низконалоговых юрисдикций с целью создания необоснованных преференций и получения необоснованной налоговой выгоды, а также совершенствование норм законодательства о налогах и сборах в части налогообложения и контроля иностранных организаций.

Вычислять тайных владельцев офшоров поможет ратифицированная Госдумой конвенция ОЭСР «О взаимной административной помощи по налоговым делам». Страны, присоединившиеся к конвенции, должны помогать друг другу в обмене информацией, проведении одновременных налоговых проверок, взыскании долгов с налогоплательщиков. Под действие законопроекта не подпадают, например, компании, зарегистрированные на территории государства, с которым у России есть договор об избе-

жании двойного налогообложения. При условии, правда, что такое государство ведет с Российской Федерацией обмен информацией о собственниках компаний.

Российские юридические и физические лица, владеющие не менее 1% в компаниях, зарегистрированных в оффшорных зонах, будут обязаны направить в свои налоговые органы об этом уведомления. В них должна будет содержаться информация об иностранной компании, доле владения, дате составления финансовой отчетности и так далее. И после окончания календарного года, если владение в такой компании российским лицом составляет 10% и более, необходимо будет предоставить сведения о полученной прибыли иностранной компанией и уплатить с нее налог. Если гражданин или компания идти на сотрудничество с налоговой службой не желают, включается механизм принудительного признания его «контролирующим лицом». Для начала адресату направляется уведомление с требованием в течение 20 дней признать себя таковым. У гражданина или компании есть выбор: либо подчиниться, либо обратиться в суд. Если в течение трех месяцев требование налогового органа не обжаловано в суде, то компания или гражданин получают статус «контролирующего лица» в принудительном порядке, а прибыль подконтрольных структур облагается налогом.

Ответственность за несоблюдение закона авторы законопроекта предлагают следующую. За «неправомерное неуведомление» об участии в офшоре – штраф 100 тыс. руб. Такую сумму владельцу (или совладельцу) придется заплатить за каждый выявленный налоговиками офшор. Непосредственно за неуплату или неполную уплату начисленных налогов – штраф в размере 20% (но не менее 100 тыс. руб.) суммы.

Уже сейчас понятно, что практическая реализация закона столкнется со множеством трудностей, в частности законодателям необходимо продумать вопрос: «Как налоговый орган сможет проверить соответствие суммы полученной прибыли иностранной компании от российской организации, если финансовая отчетность компании не содержит такого отдельно выделенного показателя?». Более тщательного налогового контроля требуют и вопросы налогообложения «контролируемых компаний». При

появлении формального права подвергать российскому налогообложению прибыль таких компаний обнаруживается слишком много неясностей и противоречий в порядке такого налогообложения. Предполагается, что основным лицом, предоставляющим сведения о контролируемых лицах, будет все-таки собственник (ожидать такой «добропорядочности» от российских бенефициарных владельцев стоит едва ли). Однако механизм обмена налоговой информацией со странами, включенными Минфином в перечень оффшоров, нельзя назвать «отлаженным». Далее, даже если предположить, что все соглашения и конвенции об обмене налоговой информацией будут в скором времени приняты и заработают на практике, то совершенно не ясно, как будет определяться прибыль иностранных компаний, подлежащих российскому налогообложению. Будут ли обязаны иностранные налоговые органы представить некую налоговую отчетность и в каком объеме, и будет ли она сопоставима с российскими требованиями, по которым Минфин предложил определять облагаемую налогом прибыль, как это будет соотноситься с тем, что в некоторых юрисдикциях доходы, не относящиеся к деятельности компании на территории самого государства, вообще не облагаются налогом и могут не декларироваться. Также возникает вопрос: как определить долю прибыли, если, к примеру, лицо контролирует компанию, но при этом не имеет прямого или доказанного косвенного участия в капитале иностранной компании. Поставленные вопросы требуют тщательной проработки, и до их пор случаи выявления контролируемых компаний будут единичны, а возможность налогообложения их прибыли – еще меньше.

Весьма разумно в законопроекте предусмотрен переходный период. До 2017 г. за несоблюдение закона штрафы взиматься не будут. Также до 2017 г. нарушителей предлагается не привлекать к уголовной ответственности за неуплату налогов (в соответствии с уже действующим законодательством) при условии, что они «возместят государству ущерб в полном объеме».

Закон еще не вступил в силу, а налогоплательщики уже задумались, как поступить в предлагаемой ситуации, и большинство из них склоняются к тому, что утрата статуса налогового резидента России позволит сохранить иностранную структуру владе-

ния без налогового отягощения и раскрытия информации о ней. Чтобы перестать быть налоговым резидентом России, надо 183 дня в течение года находиться за пределами России. Если российское физическое лицо перестает быть налоговым резидентом России, то закон о КИК не будет применяться к нему в отношении иностранных компаний, которыми он владеет напрямую. Правда, нужно учитывать, что даже если на 1 января 2015 г. россиянин уже находится за границей, но при этом провел в России в совокупности не менее 183 дней в 2014 г., он не освобождается от обязанности уведомить российские налоговые органы о наличии долей в иностранной компании. А вот обязанность по уплате российского налога на нераспределенную прибыль КИК, заработанную в 2015 г., у него возникать уже не должна [Милюкова Я. Офшоры бегут из России: как бизнес готовится к новым ограничениям // Экономика РосБизнесКонсалтинг]⁴.

Законопроект сложный, в нем много нюансов, но все сформулированные алгоритмы нацелены на одно – остановить уход от налогообложения через офшоры, но следует учитывать и условия, в которых он реализуется. Курс на деофшоризацию надо проводить, когда экономика растет. А в настоящее время экономика России не отличается стабильным ростом. Результатом может стать то, что налоговая нагрузка на бизнес возрастет, а это в настоящее время противопоказано. Сразу после того, как закон начнет действовать, возможны увеличения поступлений в бюджет, но впоследствии положительного эффекта может и не быть, предложенные меры могут дестимулировать экономическую активность и отрицательно отразиться на иностранных инвестициях, но тем не менее только практика является критерием истины и позволяет совершенствовать налоговое законодательство.

⁴ URL: <http://top.rbc.ru/economics/10/12/2014/5485ac02cbb20fc3af870877>

НАЛОГОВЫЙ ВЕКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

TAX VECTOR OF EFFICIENCY OF INVESTMENT PROJECTS

МАНДРОЩЕНКО ОЛЬГА ВАЛЕНТИНОВНА,

д-р экон. наук, доцент кафедры налогов и налогообложения,

Финансовый университет,

Москва, Россия

E-mail: olga.v-ma@yandex.ru

Olga V. Mandroshenko,

Doctor of economical Sciences, Associate Professor of the Department of Taxes

and Taxation,

Financial University,

Moscow, Russia

E-mail: olga.v-ma@yandex.ru

Современное состояние экономики характеризуется системой показателей, важным из которых является уровень инвестиционной активности предприятий. Финансово-экономическая оценка инвестиционных проектов занимает центральное место в процессе обоснования и выбора возможных вариантов вложения средств в операции с реальными активами. При всех прочих благоприятных характеристиках проекта он никогда не будет принят к реализации, если не обеспечит:

– возмещения вложенных средств за счет доходов от реализации товаров (работ, услуг);

– получения прибыли, обеспечивающей рентабельность инвестиций не ниже желаемого для фирмы уровня;

– окупаемости инвестиций в пределах срока, приемлемого для фирмы.

Отправной точкой инвестиционной деятельности является проведение качественного анализа возможностей практической реализации предложенного инвестиционного проекта. Данный анализ осуществляется на прединвестиционном этапе, и он должен исходить из сравнения условий и результатов деятельности всех участников инвестиционного проекта. Налоговые преференции должны учитывать конкретные условия деятельности каждого участника инвестиционного проекта с учетом анализа

показателей ликвидности, платежеспособности, рентабельности инвестированного и собственного капитала во взаимосвязи с налоговой нагрузкой, что позволит исключить злоупотребления в использовании налоговых льгот.

Применение математического аппарата для исследования влияния налоговой составляющей на эффективность инвестиционных проектов позволило сделать вывод о том, что снижение налоговой нагрузки способствует росту коэффициентов ликвидности, финансирования, инвестирования, рентабельности инвестиционного проекта, а также росту чистой прибыли от реализации инвестиционного проекта.

Кроме того, эффект увеличения чистой прибыли отмечается как от снижения ставки налога на прибыль, так и от уменьшения налоговой базы по налогу на прибыль организаций (за счет предоставления целевых налоговых льгот), однако результат в первом случае будет выше, что подтверждается математически.

Пусть q – процент налога на прибыль $q \in [0;1]$, определяющий инвестиционную льготу (чем выше q , тем выше инвестиционная льгота), а d – дисконтирующий множитель налоговой ставки, $d \in [0;1]$ (чем ниже d , тем выгоднее предприятию), π – прибыль предприятия (база налога на прибыль) без учета инвестиционной льготы; b – процент инвестиционной льготы.

Тогда в случае инвестиционной льготы прибыль π^l (база налога на прибыль) предприятия будет определяться по формуле $\pi^l = \pi - q \cdot (\pi \cdot b)$, или $\pi^l = \pi \cdot (1 - q \cdot b)$. А чистая прибыль с учётом инвестиционной льготы:

$$\pi_N^l = \pi^l - q \cdot \pi^l = (1 - q) \cdot \pi^l = (1 - q) \cdot [\pi \cdot (1 - q \cdot b)]. \quad (1)$$

В случае дисконтирования налоговой ставки чистая прибыль предприятия $\pi_N^d = \pi \cdot (1 - d \cdot q)$. (2)

Сравним полученные формулы. Для этого предположим, что $q = d = b$.

Чистая прибыль предприятия с учётом инвестиционной льготы:

$$\pi_N^I = (1-q) \cdot [\pi \cdot (1-b \cdot q)]. \quad (3)$$

Чистая прибыль предприятия с учетом дисконтирования налоговой ставки:

$$\pi_N^D = \pi \cdot (1-q \cdot d). \quad (4)$$

Сравним эффекты данных льгот для предприятия. Выясним, в каком соотношении находятся данные эффекты:

$$\pi_N^I \text{ " <, >, = " } \pi_N^D. \quad (5)$$

$$(1-q) \cdot [\pi \cdot (1-q \cdot b)] \text{ " <, >, = " } \pi \cdot (1-q \cdot d). \quad (6)$$

Для лучшей наглядности введём обозначение $A = \pi \cdot (1-q \cdot d)$. Представим выражение (6) через A . Получим следующее:

$$(1-q) \cdot A \text{ " <, >, = " } A. \quad (7)$$

Из (7) хорошо видно, что $(1-q) \cdot A < A$, т. е. инвестиционная льгота менее выгодна для предприятия, чем дисконтирование налоговой ставки.

Функциональную зависимость коэффициентов q и d можно получить, приравняв выражения $\pi_N^I = (1-q) \cdot [\pi \cdot (1-q \cdot b)]$ и $\pi_N^D = \pi \cdot (1-d \cdot q)$: $(1-q) \cdot [\pi \cdot (1-q \cdot b)] = \pi \cdot (1-d \cdot q)$, (8)

$$q = \frac{\left(1 - \frac{(1-d \cdot q)}{(1-q)}\right)}{q} = \frac{1-q-1+d \cdot q}{q} = \frac{d \cdot q - q}{q \cdot (1-q)} = \frac{q \cdot (d-1)}{q \cdot (1-q)} = \frac{d-1}{1-q},$$

$$q = \frac{d-1}{1-q}. \quad (9)$$

Самые высокие показатели экономической эффективности инвестиционных проектов имеют те предприятия, которые полностью освобождены от уплаты налогов, т. е. которым предоставлены налоговые каникулы (как по налогу на прибыль организаций, так и по налогу на имущество организаций).

Проведенный анализ влияния налоговой нагрузки на показатели экономической эффективности инвестиционных проек-

тов показал, что снижение налоговой ставки по налогу на прибыль организаций способствует росту показателей чистой приведенной стоимости по проекту (NPV), коэффициента рентабельности проекта (IP), внутренней ставки доходности проекта (IRR). В связи с этим повышению эффективности инвестиционных проектов в большей степени будет способствовать такая налоговая льгота, как налоговые каникулы, которые целесообразно предоставлять по налогу на прибыль организаций на проектный срок окупаемости инвестиций до получения налогоплательщиком чистой прибыли.

Анализ влияния продолжительности налоговых каникул по налогу на прибыль организаций на показатели эффективности инвестиционных проектов позволил прийти к следующим выводам. Налоговые каникулы, предоставляемые организации до получения валовой прибыли, себя не оправдывают, так как на финансовый результат, а, следовательно, и налоговую базу, влияют убытки первых лет освоения проекта, в результате чего у инвестора не возникает обязанности по уплате налога на прибыль организаций. Налоговые каникулы, предоставляемые до получения совокупной валовой прибыли, освобождают инвестора от уплаты налога менее, чем на 1 год. Налоговые каникулы, предоставляемые до периода получения чистой прибыли, наиболее выгодны участникам инвестиционного проекта, так как в этот момент времени точка безубыточности пройдена, проект окупился и начинает приносить прибыль, что подтверждает его эффективность. В этом случае можно говорить о реальной поддержке участников инвестиционного проекта со стороны государства.

Таким образом, выявленные количественные характеристики перечисленных зависимостей между налоговой нагрузкой и показателями финансовой оценки инвестиционных проектов явились основой для разработки комплекса мер по предоставлению налоговых преференций для организаций, реализующих инвестиционные проекты.

Поскольку налоговые каникулы связаны с реализацией инвестиционного проекта, который включает в себя прединвестиционную, инвестиционную и эксплуатационную стадии, то период освобождения от уплаты налогов необходимо определять на ос-

новании бизнес-плана инвестиционного проекта, т. е. до начала реализации инвестиционного проекта.

Обязательным условием достижения эффективности предоставляемых налоговых льгот является их администрирование. В связи с этим целесообразно внести дополнение в ст. 88 НК РФ «Камеральная налоговая проверка» в части наделения правом налоговых органов истребовать при проведении камеральной налоговой проверки у налогоплательщиков – участников инвестиционного проекта бизнес-план инвестиционного проекта и подтверждающие документы, оценивающие уровень ликвидности, платежеспособности, рентабельности инвестиций, налоговую нагрузку на дату реализации инвестиционного проекта.

Повышение эффективности инвестиционных проектов зависит от источника их финансирования. Система финансового обеспечения реализации инвестиционного проекта складывается из тесного единства источников и методов финансирования.

Традиционно к методам финансирования реальных инвестиций относятся:

- самофинансирование;
- финансирование через кредитный рынок.

Самофинансирование предусматривает реализацию инвестиционных проектов предприятия исключительно за счет собственных финансовых ресурсов, формируемых из внутренних источников (чистой прибыли, амортизационных отчислений, внутрихозяйственных резервов). Это наиболее надежный метод финансирования, поскольку является безрисковым. Однако экономистами общепризнан и доказан факт того, что собственные средства предприятия – это самый дорогой источник финансирования инвестиционных проектов. Во-первых, в таком случае в отличие от заемных средств, не создает эффекта «налогового щита», который существенно снижает налогооблагаемую базу по налогу на прибыль организаций, что положительно отражается на показателях эффективности крупномасштабных инвестиционных проектов. Во-вторых, используя собственные средства, предприятие существенно повышает предприниматель-

ский риск и возможность банкротства. Синергия данных факторов делает стоимость использования собственных средств довольно дорогой относительно других возможных источников финансирования.

Противоположно возникающий эффект «налогового щита» в случае использования заемных средств уменьшает налоговую базу по налогу на прибыль организаций и увеличивает показатели эффективности инвестиционных проектов при определенных условиях. В ходе анализа выявлены условия, при которых сумма процентной платы за пользование заемными средствами, отнесенная на затраты для целей налогообложения прибыли, будет способствовать увеличению доходности инвестиционных проектов. При использовании заемных средств эффективная налоговая ставка по налогу на прибыль организаций снижается, внутренняя норма доходности проекта повышается, рентабельность проекта уменьшается. Произведенные расчеты показали, что рост рентабельности проекта зависит от соотношения использования в его инвестировании собственных и заемных средств. Показатель рентабельности значительно увеличится, если будет равное соотношение собственных и заемных средств. В связи этим эффективная налоговая ставка по налогу на прибыль организаций снизится, что можно рассматривать как косвенное применение налоговой льготы.

Российское налоговое законодательство предусматривает такую налоговую льготу, как инвестиционный налоговый кредит (ИНК). Проведенное исследование показало, что ИНК целесообразно предоставлять в том случае, если собственные источники финансирования и кредиты банков в совокупности составляют не менее 50% от потребности в капитальных вложениях (сметы затрат).

Кроме того, снижению эффективной налоговой ставки по налогу на прибыль в большей мере будет способствовать увеличение разрешаемого размера включения в состав внереализационных расходов сумм по выплате процентов за пользование заемными средствами. Предлагается разрешить списание на расходы уплаты процентов за пользование заемными средствами в размере ставки рефинансирования, увеличенной в

1,8 раза, а для налогоплательщиков, получивших статус участника инвестиционного проекта, – в фактически осуществленных размерах.

В связи с этим считаем целесообразным дополнить в ст. 67 НК РФ «Порядок и условия предоставления инвестиционного налогового кредита» п. 1.7, который будет иметь следующий смысл: «Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен организации, являющейся налогоплательщиком соответствующего налога, при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

7) выполнение организацией инвестиционных проектов в сфере материального производства при наличии собственных финансовых ресурсов в размере от 10–50% (в зависимости от стоимости проекта) и (или) привлечении кредитных ресурсов банка, которые в совокупности с собственными источниками финансирования проекта составляют не менее 50%».

С целью повышения уровня администрирования данного вида льгот необходимо установить срок предоставления ИНК. Предлагается исключить из ст. 66 НК РФ «Инвестиционный налоговый кредит» п. 1 абзацы 4, 5 и изложить в следующей редакции: «Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен в пределах срока окупаемости проекта до получения чистой прибыли, остающейся в распоряжении предприятия, на основании бизнес-плана инвестиционного проекта».

Также считаем целесообразным уплату процентов за пользование инвестиционным налоговым кредитом включать в состав внереализационных расходов наряду с процентами за пользование привлеченными заемными средствами.

По действующему законодательству участники инвестиционного проекта, используя заемные средства, не включают их в сметную стоимость строительства, а включают только проценты за пользование заемными средствами. Для целей налогообложения прибыли эти проценты учитываются в размере ставки рефинансирования ЦБ РФ, увеличенной в 1,1 раза.

Учитывая среднюю ставку кредитования бизнеса в размере 15%, предлагается внести следующее дополнение в ст. 269 НК РФ

«Особенности отнесения процентов по долговым обязательствам к расходам»:

п. 1.: «Предельная величина процентов, признаваемых расходом, в случае использования налогоплательщиком кредитных ресурсов для финансирования инвестиционных проектов на всех стадиях его разработки, принимается равной ставке рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, увеличенной в 1,8 раза; для налогоплательщиков, получивших статус участника инвестиционного проекта, – в фактических размерах».

С точки зрения участников инвестиционных проектов, большое значение имеет такая налоговая преференция, как перенос убытков на будущее. Значимость данной налоговой преференции обусловлена тем, что с момента ввода объектов до получения первой прибыли обычно проходит несколько лет, в течение которых расходы превышают доходы. Вместе с тем следует отметить, что чрезмерная и непродуманная либерализация порядка переноса убытков способствует злоупотреблениям со стороны налогоплательщиков и ведет к экономически необоснованному росту числа убыточных предприятий.

В последнее десятилетие неоднократно возобновлялись дискуссии по вопросу целесообразности замены НДС на налог с продаж, а в текущем году активно обсуждался вопрос о возможности повышения ставки НДС.

В инвестиционном проектировании с косвенным налогообложением связана сметная стоимость строительства, определяющая начальную сумму инвестиций. На инвестиционной стадии реализации инвестиционного проекта формируются отрицательные денежные потоки, связанные с оплатой стоимости товаров (работ, услуг), а вместе с ними и НДС (отток денежных средств). Эксплуатационная стадия реализации инвестиционного проекта связана с получением денежных средств на вложенный капитал за реализованный инвестиционный продукт с учетом НДС (приток денежных средств).

Рассмотрим инвестиционный проект и влияние суммы НДС на показатели эффективности (таблица 1).

Таблица 1 – Расчет дополнительного денежного потока по НДС

Показатель	Период времени (год)					
	0	1	2	3	4	5
Денежный поток по проекту (CF), тыс. руб.	-120800	36000,0	36000,0	36000,0	36000,0	46000,0
Скорректированный денежный поток (CF), тыс. руб.	-120800	39604,0	43583,5	47872,3	52554,7	74074,1
Ставка дисконтирования (R), %	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Приведенный скорректированный денежный поток (NPV), тыс. руб.	-120800	32990,0	30247,0	27670,2	25383,9	29630,0
Интегральный скорректированный денежный поток (NPV), тыс. руб.	25120,7					
Сальдо НДС на начало периода, тыс. руб.	0,0	-13104,0	-9000,0	-4896,0	-792,0	0,0
НДС, начисленный за период, тыс. руб.	0,0	6480,0	6480,0	6480,0	6480,0	8280,0
НДС, принятый к вычету, тыс. руб.	-9000,0	-1800,0	-1800,0	-1800,0	-1800,0	-1800,0
НДС к уплате в бюджет, тыс. руб.	0,0	0,0	0,0	0,0	-3888,0	-6480,0
Сальдо НДС на начало периода, тыс. руб.	-9000,0	-8424,0	-4320,0	-216,0	0,0	0,0
Дополнительный денежный поток (CF НДС), тыс. руб.	-13104,0	4680,0	4680,0	4680,0	792,0	0,0

Из таблицы 1 видно, что на начальном этапе осуществления инвестиционного проекта начисляется и уплачивается сумма НДС на разовое вложение денежных средств в размере 13 104 тыс. руб.

Предположим, уровень инфляции составляет 10%, ставка дисконтирования – 20%. Данные в таблице 1 свидетельствуют о том, что НДС создает обособленный денежный поток, который оказывает влияние на показатели оценки эффективности инвестиционного проекта (таблица 2).

Таблица 2 – Расчет влияния НДС на эффективность инвестиционного проекта

Показатель	Период времени (год)					
	0	1	2	3	4	5
Денежный поток по проекту, (CF), тыс. руб.	-120800	36000,0	36000,0	36000,0	36000,0	46000,0
Дополнительный денежный поток (CF НДС), тыс. руб.	-13104,0	4680,0	4680,0	4680,0	792,0	0,0
Общий денежный поток с НДС, тыс. руб.	-133904,0	40680	40680	40680	36792	46000
Уровень инфляции, I, %	0,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Скорректированный общий денежный поток (CFобщ.), тыс. руб.	-133904,0	44748,0	49223,0	54145,0	53867,2	74083,5
Ставка дисконтирования, (R), %	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Приведенный скорректированный денежный поток (NPV), тыс. руб.	-133904,0	37290,0	34182,3	31334,0	25972,6	29776,3
Интегральный скорректированный приведенный денежный поток (NPV инт.), тыс. руб.	24651,2					

Анализ зависимости между НДС и показателями эффективности инвестиционного проекта на основании движения денежных потоков позволил прийти к следующим выводам. НДС снижает показатель эффективности инвестиционного проекта – чистую текущую стоимость (NPV) примерно на 2% при условии, что уровень инфляции равен 10%, а ставка дисконтирования – 20%. Соответственно, если ставка дисконтирования будет меньше, а уровень инфляции будет расти, то негативное влияние НДС будет значительным. В то же время НДС не будет оказывать существенного влияния на эффективность реализации инвестиционных проектов при условии, что ставка доходности на вложенный капитал (NPV) больше уровня инфляции. Однако в условиях сложившейся экономической ситуации можно прогнозировать,

что уровень инфляции будет выше доходности. В этой связи в условиях ухудшения макроэкономических показателей нецелесообразно повышение ставки НДС с точки зрения развития инвестиционной деятельности, так как может возникнуть риск банкротства налогоплательщиков уже на начальной стадии реализации инвестиционного проекта без вступления в стадию его эксплуатации.

Подводя итог, стоит отметить, что профессиональная реализация данных рекомендаций в условиях поддержки их Правительством Российской Федерации позволит национальной экономике претендовать на более высокую конкурентную позицию в части успешного освоения инвестиционных проектов.

УРОВЕНЬ НАЛОГОВОЙ НАГРУЗКИ И ПРИНЦИП СПРАВЕДЛИВОСТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

LEVEL OF TAX BURDEN AND EQUITY TAXATION

ОРДЫНСКАЯ ЕЛЕНА ВАЛЕРЬЕВНА,

*канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник,
Институт народнохозяйственного прогнозирования
Российской академии наук,
Москва, Россия
E-mail: eord@mail.ru*

Elena V. Ordynskaja

*Candidate of economical Sciences,
Leading Researcher,
Institute of Economic Forecasting Russian Academy of Sciences,
Moscow, Russia
E-mail: eord@mail.ru*

Принципы налогообложения – это основополагающие и руководящие идеи, которые осмысливаются и обосновываются учеными-финансистами и юристами в процессе исторического формирования налоговой системы. Принципы относятся не к налоговой системе непосредственно, а к социальной среде, питающей и поддерживающей эту систему, способствующей одновременно как ее устойчивости, так и динамике [Бельский К.С. Налоговая система: генезис, основные элементы, принципы // Государство и право. 2006. № 9. С. 55].

Принципы построения налоговой системы государства были сформулированы еще Адамом Смитом в одном из его важнейших трудов «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776). А. Смит обозначил следующие четыре правила налогообложения, назвав их «максимами»:

- налоги должны уплачиваться в соответствии со способностями и силами подданных;
- размер налогов и сроки их уплаты должны быть точно определены до начала налогового периода;
- время взимания налогов устанавливается удобным для налогоплательщика;

– каждый налог должен быть задуман и разработан так, чтобы он брал из карманов народа возможно меньше сверх того, что он приносит казначейству государства [Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народа (отдельные главы). Петрозаводск. 1993. С. 103].

Указанные принципы построения налоговой системы А. Смита были развиты и расширены в дальнейшем многими исследователями, в частности, значительный вклад в изучение принципов налогообложения внесли такие ученые, как А. Вагнер, П. Рошер, Н.И. Тургенев и др. Вопросы, связанные с основами налогообложения, с принципами построения налоговых систем, не утратили своей актуальности и сегодня.

Особое положение среди принципов налогообложения, сформулированных еще А. Смитом и признаваемых всеми современными исследователями, на наш взгляд, занимает принцип справедливости. Обусловлено данное обстоятельство, во-первых, безусловной неоднозначностью данного принципа, так как практически у каждого человека, а не только у каждого исследователя, представление о справедливости свое, индивидуальное, во-вторых, благодаря тому, что понятие справедливости – скорее категория нравственная, чем экономическая, и количественно ее определить представляется весьма затруднительным.

Согласно воззрениям А. Смита, принцип справедливости означает, что все граждане имеют равную обязанность платить налоги соразмерно своему доходу, которым они пользуются под покровительством и защитой государства [Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народа (отдельные главы). Петрозаводск. 1993. С. 103].

В современной экономической литературе превалирует точка зрения, предполагающая, что содержание принципа справедливости налогообложения заключается в следующем тезисе: богатые платят больше, чем бедные. В то же время существует мнение о том, что принцип справедливости означает следующее: уплачивать налоги в большем размере должны те, кто получает от государства бóльшую помощь, т. е., имеет от уплаты налогов в конечном итоге бóльшую выгоду. Другими словами, бедные должны платить больше в силу того, что они, как правило, поль-

зуются бoльшим объемом государственных услуг. В большинстве случаев наименее обеспеченные слои общества могут практически не платить налоги, но при этом пользоваться всеми общественными благами. В частности, такими, как образование, здравоохранение, государственные социальные услуги, обеспечение безопасности и т. д. Все указанные государственные услуги финансируются преимущественно за счет средств бюджетов различного уровня, доходная часть которых, в свою очередь, создается за счет налоговых поступлений более состоятельной части населения, т. е. именно за счет налоговых платежей организаций и граждан.

Бедные должны платить больше. Данный тезис изначально вызывает неприятие, в первую очередь, с нравственной точки зрения. Однако реализация такого подхода на практике, на наш взгляд, обеспечивается в ряде случаев нормами действующего отечественного законодательства о налогах и сборах. В частности, речь идет об отсутствии в российской практике налогообложения минимального необлагаемого налогом дохода физических лиц. Иначе говоря, налогообложению подлежат доходы физических лиц, находящиеся на уровне более низком, чем прожиточный минимум. Вычеты, которые вправе применить граждане, воспитывающие детей, также не обеспечивают получение жизненно необходимого минимума для налогоплательщика и его детей.

Богатые платят больше. Указанный тезис вызывает предсказуемое отторжение у более обеспеченных слоев населения прежде всего в силу своей кажущейся схожести с лозунгом «Отобрать и поделить!».

Таким образом, соблюдение принципа справедливости в любом случае приводит к неравномерности распределения налоговой нагрузки между различными категориями налогоплательщиков. Ведь справедливость в налогообложении означает ни что иное как равномерное распределение налоговой нагрузки среди налогоплательщиков с учетом их материальных возможностей. Соответственно любое смещение основной тяжести налогообложения в сторону какой-либо группы налогоплательщиков приводит по меньшей мере к несоблюдению указанного принципа.

Однако одной из общественных проблем, разрешение которых возможно лишь при использовании налоговых инструментов, является именно устранение социального неравенства.

В данном случае речь идет о соотношении таких понятий, как справедливость и эффективность.

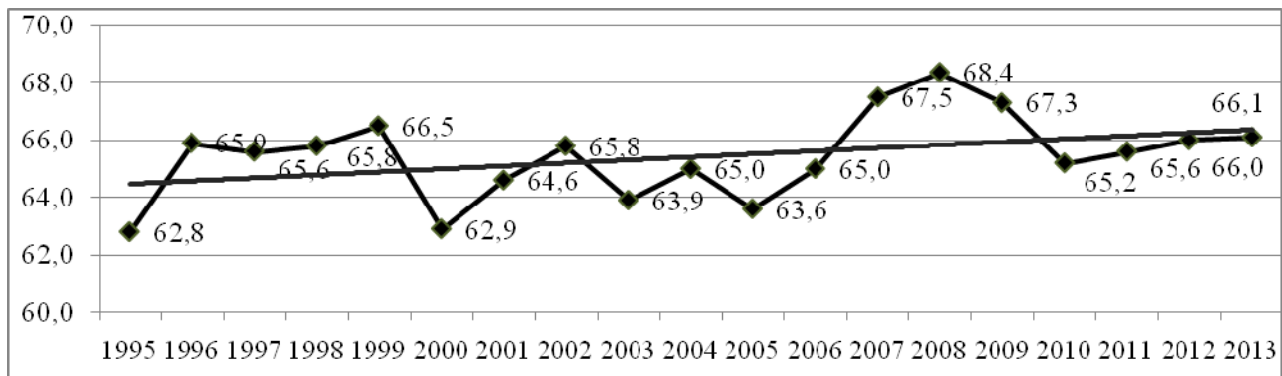
Справедливость налогообложения предусматривает, помимо равномерного распределения налоговой нагрузки в обществе, также и соразмерность налогового бремени. Эффективность же налогообложения, на первый взгляд, означает наличие максимально возможного притока налоговых доходов для обеспечения беспрепятственной реализации государством своих функций при наименьших затратах. Однако, с другой стороны, все же не следует рассматривать понятие «эффективность» лишь с позиций государства. Не менее важным представляется определение эффективности налогообложения с точки зрения общества и отдельного налогоплательщика. С точки зрения государства, эффективная налоговая система призвана обеспечить приток налоговых поступлений, способствовать предотвращению уклонения от уплаты налогов и образования теневой экономики. С точки зрения налогоплательщика, эффективность налоговой системы должна создавать для него возможность беспрепятственно соблюдать установленные законом требования, не искажая при этом конкурентную ситуацию и обеспечивая тем самым расширенное воспроизводство самого налогоплательщика. Кроме того, в демократическом обществе граждане должны обладать максимальной свободой выбора в сфере использования полученных ими доходов, т. е. налоги должны оказывать минимальное влияние на указанный выбор, создавая при этом для налогоплательщиков минимум неудобств. Соответственно, эффективное функционирование налоговой системы предусматривает формирование макроэкономической стабильности, создающей условия для устойчивого экономического роста.

Помимо этого, на первый взгляд, одновременное решение двух взаимоисключающих задач – достижение экономической эффективности и социальной справедливости – невозможно. Однако разрешение данной проблемы лежит именно в плоскости

налогообложения. На наш взгляд, решение указанного вопроса в основном сводится не к обеспечению механического роста собираемости налогов, а, напротив, к достижению справедливого с общественной точки зрения распределения полученных налоговых доходов. Достижение же компромисса в этой области возможно именно при должном рациональном использовании налоговых инструментов.

По мнению нобелевского лауреата французского экономиста Мориса Алле, основной задачей государства, которую оно должно решать, является достижение экономической эффективности и справедливое, с точки зрения общества, распределение доходов [Allais M. *Abondance ou misère. Propositions heterogenes pour le redressement de l'economie française* // Editions politiques, économiques et sociales. Paris. 1964. P. 120], то есть речь идет о возможности одновременного достижения наиболее высоких темпов экономического развития и обеспечения улучшения положения беднейших слоев населения, не ухудшая при этом положения богатых.

Экономическую эффективность в условиях справедливого распределения доходов представляется возможным обеспечить лишь путем их коллективизации с помощью налогов [Allais M. *L'impôt sur le capital et la réforme monétaire*. Paris. Hermann, 1977. P. 246]. Основным же в данном случае выступает вопрос о происхождении доходов. Именно источник получения средств должен выступать в качестве решающего фактора, определяющего степень налоговой нагрузки. Так называемые «незаработанные» доходы должны подлежать налогообложению с применением наиболее высоких ставок. Среди них выделяются рентные доходы, доходы от спекулятивных операций и т. д. Наиболее же низкий уровень налоговой нагрузки должен существовать в отношении налогов на труд. Доходы в виде оплаты труда за последние примерно 20 лет в Российской Федерации, по данным Федеральной службы государственной статистики, представляют собой основную часть доходов населения (см. рисунок).



Оплата труда, % от суммарного денежного дохода населения

В то же самое время наименее обеспеченная часть населения иных доходов, кроме заработной платы, практически не имеет. Причем вплоть до самого последнего времени доходы, не связанные с исполнением трудовых обязанностей, в частности, получаемые в виде дивидендов, облагались по ставкам значительно более низким, чем доходы, заработанные налогоплательщиками. С начала 2015 г. ситуация несколько меняется. Пониженная налоговая ставка, согласно статье 224 Налогового кодекса Российской Федерации, применяется только в отношении доходов, полученных в виде процентов по отдельным видам облигаций с ипотечным покрытием и в отношении отдельных видов доходов учредителей доверительного управления ипотечным покрытием.

Таким образом, самые малообеспеченные слои населения платят налоги на доходы исходя из более высоких ставок, чем наиболее обеспеченные граждане. Более того, отечественная практика налогообложения доходов физических лиц имеет еще одну специфическую особенность, которая приводит к фактическому смещению основной тяжести налогообложения в сторону менее состоятельных налогоплательщиков. С 1 января 2012 г. был отменен и без того далеко не достигавший уровня прожиточного минимума стандартный налоговый вычет. Соответственно доходы, призванные обеспечить само физическое существование человека, облагаются с применением тех же ставок, что и сверхдоходы, а если эти сверхдоходы имеют форму, например, дивидендов, то налоговая ставка оказывалась до 1 января 2015 г. даже ниже, чем применяемая в общем случае. Учитывая тот факт,

что доля работающих бедных, по данным Федеральной службы государственной статистики, в 2009 г. составляла 10,4% от общего числа занятых, а в 2011 г. уже 13,1% (при этом доля занятых с низким уровнем заработной платы в те же периоды находилась на уровне примерно равном 1/3 от числа работающих), можно говорить о том, что основная тяжесть налогового бремени приходится именно на самые малообеспеченные группы населения. Более того, основная часть налогооблагаемых доходов приходится именно на доходы, получаемые от трудовой деятельности. Так, исходя из данных, содержащихся в статистической налоговой отчетности по форме № 5-НДФЛ, опубликованной Федеральной налоговой службой, можно определить, что, например, в 2012 г. на долю доходов, облагаемых по ставке 13%, приходилось более 90% всех налогооблагаемых доходов¹.

Таким образом, решение задач, связанных с соблюдением принципа справедливости налогообложения в отношении доходов, получаемых физическими лицами, имеет первостепенное значение. Самым уязвимым местом в этом вопросе является проблема отнесения доходов к «заработанным» и «незаработанным». В этом случае, на наш взгляд, может быть применено разделение доходов на доходы, связанные с трудовой деятельностью, и рентные доходы. Также не исключена возможность использования своего рода налоговой амнистии при условии, что «незаработанные» доходы будут направляться на определенные цели. Например, возможно применение пониженных налоговых ставок в отношении тех доходов, которые будут размещаться налогоплательщиками на специальных социальных (пенсионных) счетах на длительный срок.

Главная задача любого государства, решаемая в целях обеспечения социально и политически приемлемого компромисса, заключается в определении мер, способных видоизменить распределение доходов в политически желательном направлении [Allais M. Les conditions de l'efficacité dans l'économie // Centro studi e ricerche su problemi economico-sociali. Milano. 1967. P. 102].

¹ URL: http://nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (дата обращения: 21.11.2014).

В данном случае налоги рассматриваются в качестве инструмента перераспределения общественного богатства между различными социальными группами в целях снижения социальной напряженности и поддержания общества. Используя этот рычаг, государство может восстановить экономическую эффективность и решить тем самым основную экономическую проблему – обеспечить приемлемый компромисс между экономической эффективностью и справедливым, с точки зрения общества, распределением доходов².

Таким образом, государство должно проводить активную налоговую политику, способную оказать существенное влияние на экономическое поведение хозяйствующих субъектов.

В частности, среди конкретных мер, которые целесообразно реализовать в ближайшей перспективе, можно выделить такие, как:

- установление зависимости между степенью налоговой нагрузки и источником происхождения объектов налогообложения (как в отношении доходов, так и в отношении имущества);

- введение налогового вычета в отношении доходов физических лиц, равного или превышающего уровень прожиточного минимума;

- снижение налоговой нагрузки на труд путем введения дополнительных налоговых льгот именно в отношении доходов, связанных с осуществлением трудовой деятельности;

- введение прогрессивной шкалы налогообложения по налогу на доходы физических лиц.

² URL.: <http://www.nalog.ru>

РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ НАЛОГОВЫХ СИСТЕМ В УСЛОВИЯХ НОВЫХ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ ВЫЗОВОВ

THE DEVELOPMENT OF NATIONAL TAX SYSTEMS IN THE CONTEXT OF THE NEW GEOPOLITICAL CHALLENGES

ПОГОРЛЕЦКИЙ АЛЕКСАНДР ИГОРЕВИЧ,

*д-р экон. наук, доцент, профессор кафедры мировой экономики,
Санкт-Петербургский государственный университет,
Санкт-Петербург, Россия*

E-mail: *a.pogorletskiy@spbu.ru*

Alexander I. Pogorletskiy

*Doctor of economical Sciences, Professor of the Department of World Economy,
St. Petersburg State University,
St. Petersburg, Russia*

E-mail: *a.pogorletskiy@spbu.ru*

Драматические события 2014 г., включая последствия украинского кризиса, приведшие к вхождению Крыма в состав России и образованию непризнанных Донецкой и Луганской народных республик (ДНР и ЛНР), активная деятельность боевиков ИГИЛ (т.н. «Исламского государства Ирака и Леванта»), а также растущее стремление ряда регионов ведущих стран мира к большей самостоятельности (Шотландия в Великобритании, Гонконг в Китае, Каталония в Испании) привели к росту значимости геополитического фактора в современной системе мирохозяйственных связей [Геополитика // Отечественные записки. – 2002. – № 3 (1)]¹. Очевидно, что новые противоречия геополитического характера как между странами, так и между регионами внутри отдельно взятых государств, подверженных сепаратистским настроениям, нуждаются в осмыслении, в том числе с точки зрения анализа воздействия геополитики на развитие национальных налоговых систем.

¹ URL: <http://www.strana-oz.ru/2002/3/geopolitika>].

Каким же образом новые геополитические вызовы оказывают влияние на налоговую политику и налоговые системы различных стран? Как нам представляется, следует уделить внимание трем факторам геополитического характера, воздействие которых на государственные финансы и налоги оказались наиболее заметными:

1) *рост военных расходов* на фоне эскалации напряженности в политических отношениях между Россией и странами Запада, а также в результате активности боевиков ИГИЛ на Ближнем Востоке;

2) *обмен торгово-экономическими санкциями* между Россией и странами Запада (санкции в отношении финансового, энергетического и оборонного секторов российской экономики в связи с событиями на Украине в 2014 г. ввели США, 28 государств Евросоюза, Япония, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Норвегия, Швейцария, Украина и Молдавия);

3) *стремление к расширенному налоговому суверенитету регионов* в рамках действующей централизованной модели фискального федерализма.

1. Рост военных расходов. Очевидно, что изменение границ Российской Федерации в 2014 г., а также заявка России на усиление своего военного присутствия в Арктике [Wary of NATO, Russia Loses Sight of China's Advances in the Arctic]² вызвали серьезную озабоченность среди государств – членов НАТО и их партнеров, в особенности у соседей РФ – стран Балтии, Польши и Финляндии. Существенную обеспокоенность в мире также производят масштабные геополитические устремления Китая, который с каждым годом укрепляет свое глобальное экономическое и военно-политическое могущество. Дополнительный дисбаланс в систему международных отношений вносят боевики ИГИЛ, претендующие на захват под свой контроль новых территорий в мусульманском мире.

Несомненно, что эскалация военной напряженности в разных регионах мира влечет за собой рост военных затрат, означающий окончание некогда популярной политики сокращения государственных расходов в ведущих странах мира [Lumbert M. Ret-

² URL: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/14396/wary-of-nato-russia-loses-sight-of-china-s-advances-in-the-arctic>.

renchment Reversed? // The National Interest. 2014. September 22]³. Действительно, если во второй половине 1980-х годов траты на оборону в СССР достигали 13% ВВП, а в США – 6% ВВП [Военный бюджет]⁴, то в 2000 г. военные потребности России составляли только 3,6% ВВП, а США – 3% ВВП (см. таблицу) [Military spending continues to fall in the West but rises everywhere else, says SIPRI]⁵. В 2013 г., по данным Стокгольмского института проблем мира (SIPRI), страны Северной Америки, Западной и Центральной Европы, а также Океании еще продолжали сокращать расходы на оборону, но Китай, Россия и Саудовская Аравия в период с 2004 по 2014 гг. удвоили свои ассигнования на военные нужды [SIPRI Military Expenditures Database]⁶. Доля расходов на оборону в процентах к ВВП по некоторым странам мира представлена в таблице. Можно предположить, что рост геополитической напряженности в мире приведет к тому, что военные бюджеты после периода своей наибольшей умеренности в 2000–2013 гг. будут постепенно возвращаться к показателям начала 1990-х гг.

Таблица – Расходы на оборону, в процентах ВВП, 1990–2013 гг.

Страна	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2013 г.
США	5,3	3,8	3	4	4,8	3,8
СССР / Россия	12,3	4,1	3,6	3,6	3,8	4,1
Китай	2,5	1,7	1,9	2,1	2,1	2
Индия	3,2	2,7	3,1	2,8	2,7	2,5
Израиль	14,4	8,9	8	8	6,4	5,6
Южная Корея	4	3	2,6	2,6	2,7	2,8
Саудовская Аравия	14	9,3	10,6	7,7	8,6	9,3
Польша	2,6	2	1,8	1,9	1,9	1,8
Финляндия	1,6	1,5	1,3	1,4	1,4	1,2
Украина	xxx	2,8	3,6	2,8	2,7	3

Источник: [SIPRI Military Expenditures Database]. URL: http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/milex_database.

Напрашивается следующий вывод: если налоговая политика до 2014 г. характеризовалась в целом умеренным характером

³ URL: <http://nationalinterest.org/feature/retrenchment-reversed-11319>.

⁴ URL: http://magazines.russ.ru/oz/2002/8/2002_08_18.html/

⁵ URL: http://www.sipri.org/media/pressreleases/2014/Milex_April_2014.

⁶ URL: http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/milex_database.

налогов с преобладанием их регулирующей (стимулирующей) роли, то эскалация военного противостояния в разных регионах планеты приведет к тому, что налогам придется в большей степени, чем ранее, выполнять свою фискальную роль. Это приведет к новой волне повышения налогового бремени для бизнеса и населения (росту налоговых ставок и появлению новых налогов, мотивированных мобилизационными потребностями экономики).

2. Торгово-экономические санкции. Введенные против России торгово-экономические санкции пока наиболее отчетливо проявили себя в финансовой сфере, вызвав заметную девальвацию рубля и массивное бегство капиталов за рубеж. Потери начали нести и страны, которых коснулись российские контрсанкции, в особенности экспортно-ориентированные сектора некоторых государств Евросоюза, включая Германию, Польшу и Финляндию. В результате спада выездного туризма из России на фоне падения курса рубля пострадала индустрия гостеприимства наиболее популярных у российских отдыхающих стран (к примеру, Турции и Финляндии). Уменьшились российские инвестиции в сферу недвижимости Испании и Греции. Кроме того, непризнание мировым сообществом расширения границ России фактически блокирует все отношения новых субъектов Российской Федерации (Республика Крым и Севастополь) с внешним миром.

Выделяя возможные налоговые последствия политики санкций, вводимых в результате нового витка геополитического противостояния России и стран Запада, обратим внимание на следующие:

- *применение налоговых льгот для компенсации потерь экспортеров* [Yurgens I. The West vs. Russia: The Unintended Consequences of Targeted Sanctions // The National Interest. 2014. October 8]⁷ (в России уже принят во 2-м чтении соответствующий законопроект о налоговом маневре в нефтяной и газовой отрасли, предполагающий обнуление налога на добычу полезных ископаемых для новых месторождений, а также поддержку строи-

⁷ URL: <http://nationalinterest.org/feature/the-west-vs-russia-the-unintended-consequences-targeted-11427>

тельства газопровода «Сила Сибири» для форсирования экспортных поставок энергоносителей альтернативным потребителям⁸);

- *возможность использования налоговых регуляторов на финансовом рынке для ослабления спекулятивных атак на национальную валюту (в России уже были выдвинуты предложения по введению налога на вывоз капитала [Терехова А. Набиуллина будет бороться с оттоком капитала по рецептам Глазьева]⁹ или по применению аналога налога Тобина для валютных операций [Сергеев М. Стабилизировать уже нечего]¹⁰);*

- *жесткая антиофшорная политика в отношении российских налоговых резидентов, имеющих контролируемые иностранные компании [Штыкина А., Милюкова Я. Депутаты обещают принять антиофшорный закон за неделю]¹¹;*

- *ограничение преимуществ использования консолидированных групп налогоплательщиков для предотвращения потерь налоговых доходов региональных бюджетов от перебазирования холдинговых структур [Штыкина А. Российским холдингам хотят запретить экономить на налогах]¹²;*

- *возможность создания особой (свободной) экономической зоны в Крыму с режимом льготного налогообложения [Инвесторов в Крыму освободят от ряда налогов на 10 лет]¹³.*

Следует отметить, что режим санкций и контрсанкций уже оказал негативное воздействие не только на экономику России, но и на целый ряд других стран мира, прежде всего – государств Евросоюза, вызвав замедление экономического роста с перспективой стагнации и рецессии. Поэтому на нынешнем этапе развития следует очень осторожно балансировать между фискальной и регулирующей (стимулирующей) ролью налогов. С одной стороны, падение доходов национальных бюджетов из-за со-

⁸ URL: <http://www.finmarket.ru/news/3860705>

⁹ URL: http://www.ng.ru/economics/2014-10-13/4_nabiullina.html

¹⁰ URL: http://www.ng.ru/economics/2014-10-06/1_stabilize.html

¹¹ URL: <http://top.rbc.ru/economics/11/11/2014/546217c8cbb20f1e26c33e5d>

¹² URL: <http://top.rbc.ru/economics/10/11/2014/545a3dc7cbb20f10092dbcc7>

¹³ URL: <http://www.finmarket.ru/news/3852055>

кращения налоговых поступлений от производителей и экспортеров товаров и услуг, попадающих под режим санкций, требует адекватного замещения путем перераспределения налоговой нагрузки на других хозяйствующих субъектов и население. С другой стороны, рост налогового бремени в период стагнации и рецессии – не самое лучшее решение правительства. Не случайно и в России, и в Европе в настоящее время критически относятся к возможности повышения налогов на фоне обмена санкциями.

3. Переосмысление прежней модели фискального федерализма. Референдумы о независимости Шотландии и Каталонии, «революция зонтиков» в Гонконге, сепаратизм ДНР и ЛНР на юго-востоке Украины, внесшие свой вклад в нагнетание геополитического фактора в мире в 2014 г., свидетельствуют о необходимости перераспределения полномочий между федеральным центром и регионами, в том числе в налоговой сфере. С учетом данных уроков многим странам мира нужно серьезно задуматься над проблемами фискального федерализма, отказавшись от абсолютного приоритета решений центра в налоговой политике. Удачным образцом учета налоговых интересов регионов в составе стран может служить модель расширенного налогового суверенитета субъектов федерации/конфедерации (кантонов, земель, штатов) в Швейцарии, Германии и США, позволяющая устанавливать ряд налогов в соответствии с потребностями на местах, без согласований с центром. При этом необходимо снижать уровень и долю налогов, поступающих в пользу центрального правительства, более справедливо распределяя налоговые поступления между регионами и центром.

НАЛОГ НА ПРИБЫЛЬ ОРГАНИЗАЦИЙ КАК ИСТОЧНИК ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

CORPORATE PROFIT TAX AS A SOURCE OF LOCAL BUDET REVENUES IN RUSSIA

ПОКРОВСКАЯ НАТАЛЬЯ ВЛАДИМИРОВНА,

*канд. экон. наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный университет,
Санкт-Петербург, Россия*

E-mail: nvpokrovskaja@gmail.com

Natalia V. Pokrovskaja

*Candidate of economical Sciences, Associate Professor, St. Petersburg State
University, St. Petersburg, Russia*

E-mail: nvpokrovskaja@gmail.com

Поступления по налогу на прибыль организаций играют важную роль при формировании доходов консолидированного бюджета Российской Федерации. Фискальные возможности налога обуславливают предложения передать часть поступлений по нему муниципалитетам для повышения значимости налогов в местных бюджетах. Подобные предложения были высказаны, в частности, при разработке Стратегии 2020, вносились в виде соответствующих законопроектов в Государственную думу в 2007 г. и 2009 г., рассматривались на встрече В.В. Путина с делегатами Всероссийского съезда муниципальных образований в ноябре 2013 г.

Власти субъектов федерации регулируют налоговые доходы местных бюджетов путем передачи безвозмездных поступлений или части налогов, закрепленных за региональным уровнем, в том числе налога на прибыль. При этом результат выбора региональными властями соотношения инструментов регулирования варьируется на различных территориях и претерпевает изменения во времени.

Российский опыт закрепления поступлений по налогу на прибыль за местными бюджетами. Регламентирование на федеральном уровне передачи части поступлений по налогу на

прибыль муниципалитетам в России было начато с 1997 г. [Иванов В.В. Теория и практика межбюджетных отношений. СПб.: БАН; Нестор-История, 2010. С. 118–119]. В 1997–2000 гг. в местные бюджеты предписывалось зачислять не менее 5% от поступлений по налогу на прибыль; фактически передавалось около 25% поступлений [Freinkman L., Treisman D., Titov S. Subnational Budgeting in Russia: Preempting a Potential Crisis. World Bank Technical Paper 452. Washington DC. 1999. P. 109]. В 2001 г. налог на прибыль зачислялся в местные бюджеты по ставке 5%. С 2002 г. ставка налога, переданная муниципалитетам, составила 2% одновременно с существенным изменением порядка налогообложения прибыли вследствие введения 25 главы Налогового кодекса РФ. С 2005 г. передача части налога на прибыль на местный уровень в Налоговом кодексе РФ была отменена. В большинстве субъектов Федерации до 2004 г. фактически передаваемые поступления по налогу на прибыль были значительно больше предписанных на федеральном уровне. В 2005 г. после отмены обязательного зачисления налога на прибыль в местные бюджеты половина регионов сохранила передачу части налога муниципалитетам, в 2006–2008 гг. число подобных субъектов федерации сократилось до двадцати, в 2009 г. – до двенадцати, с 2010 г. – до десяти и продолжило снижаться (см. таблицу). В 2014 г. часть налога на прибыль зачисляется в местные бюджеты в шести субъектах федерации: Краснодарском, Красноярском, Камчатском краях, Магаданской, Ростовской и Калужской областях.

С 2005 г. происходит и последовательное снижение доли налога на прибыль, передаваемой муниципалитетам, в большинстве регионов. В 2006–2011 гг. в Магаданской области в местные бюджеты зачислялась половина поступлений по налогу в консолидированный бюджет субъекта Федерации, в Красноярском и Камчатском краях – порядка 20%, республиках Хакасия и Адыгея, Пензенской и Оренбургской областях – 10%. С 2012 г. соответствующая доля сократилась в пять раз в Магаданской области (с 50% в 2005–2011 гг. до 10% в 2012–2013 гг., 5% в 2014 г. с отменой зачисления налога на прибыль в местные бюджеты с 2015 г.) и Калужской области (с 5 до 1%), в два раза – в Красноярском крае (с 20 до 10%).

Таблица – Субъекты федерации, передающие на местный уровень часть поступлений налога на прибыль организаций

Год	Количество субъектов федерации	Передаваемая доля налога (среднее значение), %	Налог в доходах сводных местных бюджетах субъекта федерации (среднее значение), %
2005	40	16,8	7,6
2006	19	15,7	8,6
2007	19	12,1	4,9
2008	20	10,3	3,6
2009	12	12,9	2,5
2010	10	13,8	3,6
2011	10	13,9	3,9
2012	7	8,1	2,3
2013	8	7,4	1,6
9 мес. 2014	6	7,4	1,5

Источник: рассчитано по отчетности об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов Федерального казначейства России.

Предлагаемая передача на местный уровень налога на прибыль в размере 2% от налоговой базы эквивалентна передаче более 11% от поступлений по существующей сегодня ставке на региональном уровне. Последние три года реально передаваемая часть налога была выше этой величины лишь в Камчатском крае (18%). Таким образом, в настоящий момент предлагаемая обязательная передача на федеральном уровне части налога на прибыль в местные бюджеты противоречит сложившейся практике региональной политики регулирования доходов местных бюджетов (в отличие от соответствующей ситуации в конце 1990-х гг.).

Неравномерность размещения налоговой базы по налогу на прибыль. С точки зрения эффективности закрепления за местным уровнем власти различных налоговых источников, Р. Масгрейвом были сформулированы следующие правила: (1) местные органы власти должны иметь полномочия по взиманию налогов с наименее мобильной налоговой базой; (2) поступления по местным налогам должны быть стабильны в контексте экономиче-

ских циклов; налоги, выполняющие стабилизационную функцию, должны взиматься федеральными властями; (3) налоги, база которых распределена по территориям крайне неравномерно, должны взиматься на уровне федерации [Musgrave R.A. Who Should Tax, Where, and What? In Tax Assignment in Federal Countries, edited by Charles E. McLure. The Australian National University, Centre for Research on Federal Financial Relations. Canberra, 1983. P. 11]. Важным является то, что фискальные возможности налога не выделяются как основание для передачи налога на тот или иной уровень власти. Следует признать, что сложившиеся налогово-бюджетные системы зачастую противоречат оптимальной теоретической модели [Иванов В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма // Вестник МГТУ. 2010. Том 13. №1. С. 14]. Это справедливо, например, для налоговых доходов местных бюджетов стран ОЭСР [Покровская Н.В. Налоги в доходах местных бюджетов стран ОЭСР // Экономика. Налоги. Право. 2014. №3. С. 33–37].

Предпринятая Министерством финансов РФ в начале 2000-х гг. оценка размещения базы по налогу на прибыль исходя из соотношения объема налога, приходящегося на одного жителя относительно среднего по муниципальному району, поселению, и аналогичного показателя в среднем по группе территорий показала высокую неравномерность размещения базы налога на прибыль организаций. М.Р. Пинская отмечает, что внутри региона, особенно если там расположены крупные градообразующие компании, неравномерность распределения налоговой базы по территории будет ярко выражена, что поставит муниципальные образования, на территории которых расположены крупные предприятия, в более выгодные конкурентные условия и обусловит нарушение принципа налоговой нейтральности [Пинская М.Р. К вопросу об отнесении налогов к соответствующим уровням бюджетной системы // Вестник Финансовой академии. 2009. № 3 (51). С. 58]. Неравномерность распределения базы по налогу на прибыль организаций обуславливает высокую вариативность последствий обязательной передачи налога на прибыль для разных муниципалитетов.

Мобильность налоговой базы по налогу на прибыль. Проведенная автором сравнительная оценка мобильности налоговой базы между субъектами федерации налогов на прибыль организаций, на имущество организаций и на имущество физических лиц (посредством статистического анализа изменения доли в налоговой базе каждого из субъектов федерации по данным форм статистической отчетности Федеральной налоговой службы РФ с 2006 г. по 2013 г.) показала, что за рассматриваемые восемь лет изменения в распределении налоговой базы имущественных налогов в 2–3 раза меньше, чем налога на прибыль. При этом наибольшее перераспределение налоговой базы произошло в 2012–2013 гг. Причинами высокой изменчивости распределения базы налога на прибыль организаций по регионам являются условность привязки налогооблагаемой прибыли к конкретной территории и регулярные коррективы в порядок расчета налога на прибыль в рамках регулирования условий ведения бизнеса на федеральном уровне.

Эмпирические исследования позволяют сделать вывод о том, что недостатки мобильности налоговой базы могут смягчаться для налогов, соответствующих принципу выгод от общественных услуг [*Oates Wallace E. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. 1999. Vol. 37. No. 3. P. 1125*]. Принцип выгод от общественных услуг применительно к местным финансам предполагает, что платежи в системе местного обложения должны быть пропорциональны услугам, получаемым плательщиком от местных органов власти (см. подробнее [*Салина Н.В. Принцип эквивалентности услуг в местных финансах // Вестник С.-Петербургского университета. Сер. 5. Экономика. 2011. Вып. 4. С. 99–106*]). В существующей модели локализации базы по налогу на прибыль организаций предпринята попытка формировать субфедеральные бюджеты за счет налогообложения прибыли, генерируемой на соответствующей территории, посредством применения достаточно условного алгоритма. В случае организации с несколькими обособленными подразделениями (считающимися подразделениями, по месту нахождения которых оборудованы стационарные рабочие места) распределение налога по бюджетам в соответствии с регистрацией обособленного

подразделения осуществляется как среднее арифметическое долей обособленного подразделения в общем количестве работников (или их фонде оплаты труда) и стоимости имущества. Предлагаемая передача части поступлений по налогу на прибыль организаций в местные бюджеты снизит диверсификацию источников их доходов. Налог на доходы физических лиц, занимающий наибольшую долю в налоговых доходах муниципалитетов, зачисляется по месту нахождения налогового агента-работодателя, т. е. пропорционально фонду оплаты труда. Имущество организации является объектом соответствующего налога, передаваемого на местный уровень в некоторых субъектах федерации.

С точки зрения стабильности поступлений, доля в налоговой базе обособленного подразделения способна существенно изменяться в связи с возможностью ежегодно принимать решение, распределять налог исходя из среднесписочной численности работников или их фонда оплаты труда. Стимулирование обновления основных средств (право организаций применять нелинейный метод начисления амортизации, повышающие коэффициенты для амортизации и амортизационную премию) дает возможность существенно варьировать соотношение остаточной стоимости имущества обособленного подразделения и всей компании.

Налог на прибыль организаций является активно используемым на федеральном уровне инструментом регулирования предпринимательской активности. В порядок взимания налога вносятся изменения, влияющие на налоговое бремя бизнеса и величину налоговых поступлений в бюджет. Таким образом, в случае обязательного закрепления за местными бюджетами части поступлений по налогу на прибыль возникает необходимость на федеральном уровне просчитывать последствия соответствующих решений и для доходов муниципалитетов, а на региональном уровне – оперативно изыскивать средства для поддержания стабильности местных бюджетов.

Важной причиной, обусловившей существенное изменение в распределении налоговой базы по субъектам федерации, стала возможная с 2012 г. консолидация налоговых обязательств по налогу на прибыль. И хотя, по оценкам Министерства финансов

РФ в Основных направлениях налоговой политики РФ на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг., вследствие создания консолидированных групп налогоплательщиков поступления по налогу на прибыль в 2012 г. и 2013 г. снизились лишь на 1%, но произошло его существенное перераспределение между территориями, при котором в 2013 г. поступления по налогу увеличились в 63 субъектах федерации и снизились в 20 субъектах федерации, причем на четыре из них пришлось 74% снижения. При этом сегодня существуют достаточно высокие ограничения на создание консолидированной группы: в 2012 г. по данным бюллетеня Счетной палаты РФ было зарегистрировано одиннадцать договоров о создании групп, в 2013 г. – еще четыре, при этом согласно статистической отчетности Федеральной налоговой службы консолидированными группами налогоплательщиков в 2012 г. была уплачена четверть, в 2013 г. – треть всего налога на прибыль. Предполагается, что в будущем пороговые значения для уплаты налога на прибыль консолидированной группой компаний будут снижены, что вновь вызовет существенное перераспределение налога по территориям Российской Федерации. Уплата налога в рамках группы компаний (особенно учет убытков) значительно элиминирует связь между изменением условий предпринимательской деятельности на определенной территории и поступлениями по налогу на прибыль в ее бюджет.

Нестабильность поступлений по налогу на прибыль в контексте экономических циклов. Важной особенностью налога на прибыль организаций является его высокая связь со стадией экономического цикла. Так, в периоды роста экономики увеличивается прибыль предприятий и соответственно увеличиваются поступления по налогу на прибыль организаций. Однако эти же рассуждения справедливы и для экономического спада: сокращается прибыль, сокращается и налог, взимаемый пропорционально прибыли. Вместе с тем источники доходов местных бюджетов должны быть стабильными. Это связано с тем, что, с одной стороны, расходы местных органов власти не снижаются или возрастают в случае экономического спада, а с другой стороны, местным бюджетам предоставлен сравнительно узкий выбор инструментов финансирования по сравнению с бюджетами более

высоких уровней. На государственном уровне нестабильность поступлений одних налогов может компенсироваться стабильностью других.

Недостатки налога на прибыль организаций при зачислении его в доходы муниципалитетов наиболее ярко проявились в российской практике во второй половине 2000-х гг. Финансовый кризис обусловил существенное снижение поступлений по данному налогу, повлиявшее на доходы всех уровней бюджетов, но особенно на местные бюджеты. Сокращение подоходных налогов происходило более выражено, чем изменение величины расходов местных бюджетов. В эти периоды регионы, которые передавали своим муниципалитетам часть налога на прибыль, были вынуждены увеличить финансовую помощь; существенно сократилась передача на местный уровень части налога на прибыль. Наиболее показательным является пример передачи части налога на прибыль в местные бюджеты Тюменской области. В 2006 г. в данном регионе муниципалитетам передавалось 36% поступлений по налогу на прибыль, в 2007–2008 гг. – 25 и 27% соответственно, доходы от налога на прибыль в сводном местном бюджете области в абсолютном выражении были наибольшими по сравнению с доходами других субъектов Федерации. С 2009 г. передаваемая на местный уровень доля налога на прибыль сократилась до 3%, что повлекло за собой рост на 26 проц. пунктов доли безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов. С 2010 г. передача налога на прибыль муниципалитетам в Тюменской области полностью заменена межбюджетными трансфертами.

Стимулирующая функция налога на прибыль на местном уровне. Альтернативным аргументом передачи части налога на прибыль муниципалитетам является предоставление им инструмента для налогового стимулирования привлечения инвестиций: установление на федеральном уровне ставки отчислений от налога на прибыль в бюджеты муниципальных образований в размере 5% одновременно с предоставлением местным органам права уменьшать эту ставку вплоть до нуля. [Пансков В.Г. Бюджетная самостоятельность и инвестиционная активность регионов // Инновационное развитие экономики. 2013. № 1 (13). С. 114]. Передача данных полномочий властям муниципалитетов

действительно может оказать существенное влияние на налоговые доходы местных бюджетов, связанные и сегодня в большой мере с наличием бизнеса на соответствующей территории (в первую очередь, в части налога на доходы физических лиц). Вместе с тем подобная мера способна исказить экономические предпосылки мобильности капитала и снизить эффективность реализации функций налогом на прибыль на всей территории России за счет возможного предоставления не вполне обоснованных налоговых льгот и покрытием выпадающих доходов муниципалитетов за счет помощи из регионального бюджета. Зарубежный опыт свидетельствует о том, что более целесообразно предоставление местным органам власти полномочий в части налогообложения локализованных предприятий, реализованного в Российской Федерации в виде специальных режимов для малого бизнеса. В связи с этим негативные последствия для местных бюджетов будет иметь замена единого налога на вмененный доход (предполагающего значительные полномочия местных органов власти) патентной системой налогообложения (право по определению основных элементов которой предоставлено региональным властям). В связи с этим нам представляется более обоснованным расширение налоговых полномочий местных органов власти в части налогов с локализованного бизнеса, а не глобального налога на прибыль организаций.

Исключительно фискальный потенциал не может быть единственным соображением для перераспределения налогов между уровнями бюджетной системы. Так как налог на прибыль служит активно используемым на федеральном уровне инструментом регулирования экономического развития государства, его база мобильна, крайне неравномерно распределена по территории страны и существенно снижается в периоды экономического спада, налог на прибыль организаций не является подходящим налогом для закрепления за местными бюджетами для всей территории государства. Перспективным источником налоговых доходов местных бюджетов могут стать поступления от специальных режимов налогообложения бизнеса, находящегося на определенной территории.

НАЛОГ НА ПРИБЫЛЬ ОРГАНИЗАЦИЙ КАК ИНСТРУМЕНТ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ: ДЕЙСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

INCOME TAX FOR ORGANIZATIONS AS A TOOL FOR ATTRACTING INVESTMENT: CURRENT PRACTICE AND AREAS FOR IMPROVEMENT

САВИНА ОЛЬГА НИКОЛАЕВНА,

*канд. экон. наук, доцент кафедры налогов и налогообложения,
Финансовый университет,
Москва, Россия*

E-mail: *osavina-v@rambler.ru*

Olga N. Savina,

*Candidate of economical Sciences, Associate Professor of the Department of
Taxes and Taxation,
Financial University,
Moscow, Russia*

E-mail: *osavina-v@rambler.ru*

В качестве основного стимула для потенциального инвестора выступает конечный результат инвестирования. Наиболее значимым в данном случае является получение прибыли, которая влияет на желание хозяйствующих субъектов осуществлять свою деятельность. Инвестор, вкладывая средства, должен иметь уверенность в получении данной прибыли. Такую уверенность «способно» обеспечить государство с помощью проведения соответствующей политики по разработке и реализации мер, привлекающих инвестиции в экономику страны.

Так, в соответствии со ст. 11 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» государственная политика предусматривает создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, путем совершенствования

системы налогов, механизма начисления амортизации и использования амортизационных отчислений; установления субъектам инвестиционной деятельности специальных налоговых режимов.

Принципы функционирования и регулирования инвестиционной сферы определены еще в 1991 г. Законом РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР». Данным законом оговорено, что государственное регулирование инвестиционной деятельности, проведение инвестиционной политики, направленной на социально-экономическое и научно-техническое развитие, осуществляется, в том числе, введением системы налогов с дифференцированием налоговых ставок и льгот и прочих инструментов и механизмов [Гончаренко Л.И., Савина О.Н. Актуальные вопросы формирования инвестиционной привлекательности региона на современном этапе развития российской экономики // Экономика. Налоги. Право. 2014. № 5, С. 117].

Агентством стратегических инициатив в партнерстве с общероссийской общественной организацией «Деловая Россия» в 2013 г. подготовлен «Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе». В рамках реализации данного стандарта в субъектах Российской Федерации разработаны и введены в действие законы о льготах по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций для инвесторов, осуществляющих деятельность на соответствующих территориях [Гончаренко Л.И., Савина О.Н. Причины низкой эффективности налогового регулирования инновационного развития экономики России / Вопросы теории и практики налогообложения: сборник научных статей преподавателей и аспирантов кафедры «Налоги и налогообложение» Финансового университета. Вып. 9. М.: Цифровичок, 2011. С. 3].

Положениями Налогового кодекса РФ и соответствующих Законов субъектов РФ установлены налоговые льготы, преференции и прочие механизмы, призванные стимулировать инвестиционные проекты. Одним из основных инструментов регули-

рования инвестиционной активности выступает налог на прибыль организаций (см. таблицу).

Таблица – Действующие механизмы регулирования инвестиционной деятельности на примере налога на прибыль организаций

Инструменты налогового стимулирования	Характеристика действия	Результативность действия
1	2	3
Снижение ставки с 35 до 24 (с 01.01.2002) и до 20% (с 01.01.2009)	Увеличивает сумму чистой прибыли, остающейся в распоряжении организации	Не влияет на размер инвестиций. Организация, покупающая новое оборудование или внедряющая новые технологии, не получает налоговые льготы. В целом анализ по России показал, что при снижении с 2002 г. налоговой ставки по налогу на прибыль до 24 %, а затем и до 20% и отмене льгот положительного эффекта от такого снижения ставки в виде улучшения финансового положения и увеличения поступлений налога на прибыль организаций не последовало.
Снижение региональной составляющей ставки с 18 до 13,5%	Регионы вправе принимать законы, снижающие ставку налога, зачисляемого в бюджеты субъектов	Инвесторы при выборе региона для инвестиций рассматривают общий инвестиционный климат. Налоговая ставка рассматривается при прочих равных условиях.
Ускоренный режим амортизации – нелинейный метод по правилам налогового учета	Предназначен для ускоренного формирования инвестиционного потенциала предприятий благодаря предоставленной им возможности увеличения объема амортизации основных средств, включаемой в расходы при определении налогооблагаемой прибыли, по сравнению с амортизацией основных средств, начисленной по правилам бухгалтерского учета	По существу это часть доходов, отложенная для инвестиционных целей, однако эта норма не заменила льготу по инвестируемой прибыли, действовавшей до 2002 г.

Продолжение таблицы

1	2	3
Амортизационная премия	Включается в состав расходов отчетного или налогового периода; произведенные затраты на капитальные вложения не более 10% первоначальной стоимости основных средств или расходов (с 01.01.2009 не более 30% в отношении 3–7 амортизационных групп)	Распространяется на все виды экономической деятельности и на капитальные вложения производственного и непроизводственного характера. Этот механизм – федеральный и не зависит от решений региональных властей.
Повышающий коэффициент (не более 3) в отношении амортизируемых средств, используемых для научно-технической деятельности	Позволяет применять ускоренную амортизацию (в 3 раза по сравнению с обычной нормой) на основные средства, используемые в научно-технической деятельности	Снижает базу налога в случае осуществления инноваций, сокращает срок полезного использования научного оборудования. Этот механизм – федеральный и не зависит от решений региональных властей.
<p>1. Освобождение от налогообложения доходов в виде инвестиций, полученных при проведении инвестиционных конкурсов (торгов) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; в виде инвестиций, полученных от иностранных инвесторов на финансирование капитальных вложений производственного назначения при условии использования их в течение одного календарного года с момента получения.</p> <p>2. Включение расходов на научные исследования и (или) опытно-конструкторские разработки в состав прочих расходов.</p> <p>3. Включение в состав внереализационных расходов процентов по долговым обязательствам любого характера, в том числе инвестиционного.</p> <p>4. Включение расходов на капитальные вложения в размере не более 10% первоначальной</p>	Расширение возможностей по отнесению на расходы. С 1 января 2009 года расходы налогоплательщика на научные исследования и опытно-конструкторские разработки (в том числе не давшие положительного результата) по перечню, установленному Правительством РФ, признаются в том отчетном (налоговом) периоде, в котором они были осуществлены, и включаются в состав прочих расходов в размере фактических затрат с коэффициентом 1,5.	Уменьшают налоговую базу по налогу на прибыль организаций. Большое количество налоговых льгот значительно усложняет налоговое администрирование и исполнение требований налогового законодательства. Зачастую существование большого количества налоговых льгот формирует стимулы для злоупотреблений. Как правило, от налогоплательщиков, претендующих на применение льгот и освобождений, требуется соответствующее документальное подтверждение. В связи с необходимостью проверки представленных в налоговые органы данных растут затраты на администрирование. Перечень документов, подтверждающих право налогоплательщиков на применение льгот и не предусмотренный Налоговым кодексом РФ, приводит к определенным сложностям при подтверждении данной льготы в налоговых органах.

1	2	3
стоимости основных средств (за исключением основных средств, полученных безвозмездно) и (или) расходов, понесенных в случаях достройки, дооборудования, реконструкции, модернизации, технического перевооружения, частичной ликвидации основных средств в состав расходов (но при этом такие расходы не должны учитываться при расчете суммы амортизации)		подавляющее большинство организации налоговыми льготами не пользуются.

Практика использования предоставленных льгот и преференций позволяет сделать вывод, что инвесторы зачастую не пользуются этими преимуществами в силу их нецелесообразности и (или) неэффективности [Коновалова Т.В., Кузьмина Н.А. Налоговое регулирование инвестиционной деятельности // Финансы. 2005. № 6. С. 40].

Рассмотрим действие отдельных инструментов.

Амортизация. Амортизация представляет собой одну из форм финансового резервирования для последующего восстановления основных средств и нематериальных активов. По существу это часть доходов, отложенная для инвестиционных целей. Она проявляется в неденежной форме и не связана с оттоком денежных средств. Ускоренная амортизация частично уменьшает налоговое бремя в последующие годы после инвестирования. Ускоренное списание приводит к отрыву балансовой стоимости основных средств от их реальной цены. Эта разница между балансовой стоимостью основного капитала и его реальной рыночной ценой и является скрытым резервом предприятия.

Таким образом, выбранная организацией амортизационная политика становится одним из решающих факторов в формировании инвестиционного потенциала.

Помимо использования нелинейного метода, налогоплательщику предоставлено право применения повышающих коэффициентов к норме амортизации в отношении амортизируемых

основных средств, используемых для работы в условиях агрессивной среды и (или) повышенной сменности, если они были приняты на учет до 01.01.2014. Для основных средств, принятых на учет после указанной даты, данный коэффициент не применяется.

Соглашаясь с мнением экономистов, сопоставляющих возможную экономию по налогу на прибыль организаций, рассчитанную исходя из допущения, что налогоплательщики использовали инвестиционную льготу (действующую до введения в действие главы 25 НК РФ) на всю прибыль, направленную на инвестиции до 2002 г., и сокращение налоговых платежей за счет введения новой системы амортизации основных средств для целей налогообложения (начиная с 2002 г.), отмечаем, что налоговая новация не заменила льготу по инвестируемой прибыли. Экономия на отчислениях в бюджет при сохранении инвестиционной льготы была бы по объему в разы больше. Таким образом, практика показала, что налоговые условия для активно инвестирующих и рентабельных предприятий, имевших возможность использовать льготу, реально ухудшились. Данные Росстата о направлениях инвестирования суммы амортизационных накоплений налогоплательщиками свидетельствуют, что амортизационные отчисления не в полной мере выполняют ту роль, которая им отводится – не вся сумма накопленной амортизации инвестируется по назначению в основной капитал. Зачастую на многих предприятиях амортизационные отчисления используются совершенно на другие цели, не свойственные их экономическому назначению, в частности, на пополнение оборотных средств. Так, по оценке экспертов, за последние годы в России с учетом использования амортизации на пополнение оборотных средств только 35–40% амортизационных отчислений использовалось на обновление основных средств. Однако ситуация с каждым годом меняется в лучшую сторону – к 2011 г. уже более 80% использовано по назначению.

Убытки. С точки зрения участников инвестиционных проектов большое значение имеет такая налоговая преференция, как перенос убытков на будущее. Значимость данной налоговой преференции обусловлена тем, что с момента ввода объектов до по-

лучения первой прибыли обычно проходит несколько лет, в течение которых расходы превышают доходы. Следует отметить, что чрезмерный и непродуманный либеральный порядок переноса убытков способствует злоупотреблениям со стороны налогоплательщиков и ведет к экономически необоснованному росту числа убыточных предприятий. Что касается **прочих льгот и преференций**, основными причинами их не востребованности являются отсутствие информации о льготах, позволяющих снизить налоговую нагрузку, несущественность выгод от их применения, сложность «доказывания» правомерности применения, а также несоответствие учётной политике компании [Савина О.Н. Современное состояние налогового стимулирования инновационной деятельности в России // Финансовая аналитика: проблемы и решения. М., 2011. № 37(79). С. 31].

Следует отметить эпизодичный подход со стороны государства к механизмам функционирования налоговых льгот, преференций и прочих инструментов. Зачастую при использовании льгот налогоплательщик не предполагает на перспективу, к чему это приведет, за исключением стоимостного выражения разовой неуплаты того или иного налога. А эффективность с точки зрения наращивания производства, расширения рабочих мест, увеличения выпуска продукции не оценивается. К тому же экономический эффект налоговых льгот довольно сложно оценить, поскольку высвобождаемые средства за счет предоставленных льгот могут использоваться не на развитие деятельности, снижение себестоимости продукции, увеличение заработной платы сотрудников и другие позиции, а по разным причинам изыматься из оборота хозяйствующего субъекта на иные цели.

Становится очевидным, что такой подход является бесперспективным, поэтому необходимо системное проведение контрольно-аналитических мероприятий в части использования, совершенствования и оценки эффективности налоговых льгот.

В связи с этим необходим разработанный на законодательном уровне механизм использования финансовых ресурсов, высвобождаемых в ходе применения налоговых льгот и прочих инструментов налогового регулирования, способствующий их эффективному применению. В качестве такого механизма может

выступать мониторинг целевого использования средств, высвобождаемых в результате предоставления налоговых льгот.

В последнее время предпринимаются меры по защите прав инвесторов. Так, законами большинства субъектов Российской Федерации уже приняты положения о предоставлении инвесторам определенных гарантий.

Например, в Нижегородской области по налогу на прибыль организаций гарантии инвесторам заключаются в том, что изменения, происходящие в налоговом законодательстве, не применяются к субъектам инвестиционной деятельности, реализующим приоритетные инвестиционные проекты области, в течение срока действия инвестиционного соглашения и не более пяти лет со дня, определенного инвестиционным соглашением в случае, если вступят в силу законы Нижегородской области, которыми вводятся новые налоги и сборы и (или) повышаются существующие ставки налогов и сборов.

В Ленинградской области гарантии инвесторам сформулированы как «неприменение в отношении инвестора региональных нормативных актов, ухудшающих условия налогообложения инвестора по сравнению с условиями, действовавшими на момент предоставления льгот». При этом инвестор сохраняет право на получение льготного режима, даже если в отношении него уже применяются другие меры поддержки (на муниципальном или федеральном уровне). Постановление Правительства Ленинградской области от 16.05.2006 г. № 151 «Об утверждении Методических рекомендаций по оценке эффективности предоставления региональных налоговых льгот в Ленинградской области».

Аналогичные гарантии предусмотрены в Московской, Волгоградской областях и некоторых других регионах [Пансков В.Г. О налоговом стимулировании модернизации российской экономики // Налоги и налогообложение. 2010. № 12. С. 11–18].

В качестве усовершенствования действующих положений налогового законодательства в направлении стимулирования инвестиционной активности, предлагается следующее.

- Вменить в обязанность налогоплательщикам вести учет средств, высвобождающихся в связи с применением налоговых льгот, преференций, определять экономический эффект в ре-

зультате их использования и предоставлять в налоговые органы специальный расчет, свидетельствующий о целевом использовании льгот и экономическом эффекте, в случаях, предусмотренных Налоговым кодексом РФ. Это послужило бы хорошим стимулом к соблюдению установленных законодательством норм.

1. Внедрить механизм контроля за порядком и условиями предоставления налоговых льгот на каждом этапе деятельности хозяйствующего субъекта (развития, роста, зрелости, угасания).

2. Отказываться от применения индивидуальных и малозначительных льгот.

3. Установить контроль за целевым использованием амортизационных отчислений, дополнив статью 259 НК РФ нормой, предписывающей налогоплательщикам-производителям направлять не менее 80% средств, высвобождаемых в результате применения ускоренной амортизации, на обновление оборудования. В случае несоблюдения указанного порядка изменить налогооблагаемую базу по налогу на прибыль организаций, включив в нее неиспользуемые по назначению средства от амортизационных отчислений.

Такой жесткий контроль целевого использования амортизационных отчислений связан с тем, чтобы амортизационные накопления не уходили в полном объеме на пополнение оборотных средств, и инвестиционная политика организаций, в особенности тех, которые производят наукоемкую продукцию или продукцию с длительным производственным циклом, не осталась без финансового обеспечения. В свою очередь, государство, сознательно через амортизационную политику сокращая поступления по налогу на прибыль организаций в бюджет, будет уверено в расширении и модернизации основных фондов, что будет способствовать ускорению темпов развития экономики.

Для осуществления жесткого контроля за целевым использованием средств необходимо следующее.

- Разрешить предприятиям регулярно индексировать либо ежегодные амортизационные отчисления, либо остаточную стоимость основных фондов, что позволит решить проблему обесценивающихся в результате инфляции фондов.

- Дополнить статью 259.3 о применении коэффициентов 2 или 3 – по вновь вводимому высокотехнологичному оборудованию в особенности **российского** производства.

- Сократить сроки полезного использования основных фондов. Применяемые в настоящее время в налоговом законодательстве сроки полезного использования имущества не дают возможности организациям накопить существенные ресурсы для осуществления инвестиций. В связи с чрезвычайной изношенностью основных фондов в России следует рассмотреть действующие амортизационные нормы обновления оборудования в сторону их сокращения в целях ускорения внедрения технологически прогрессивного оборудования, увеличения финансового потенциала организаций-налогоплательщиков. Кроме того, сокращение сроков полезного использования основных фондов имеет объективную основу, обусловленную ускоряющимися темпами и требованиями научно-технического прогресса.

- Возвратить инвестиционную льготу по налогу на прибыль организаций в части, направляемой на капитальные вложения. В связи с этим целесообразно вернуть организациям возможность уменьшать налогооблагаемую прибыль на суммы капитальных вложений (также в размере 50% от прибыли), при этом специально оговорив приоритетные направления вложений средств: затраты на использование альтернативных видов энергии, развитие научной базы, развитие отрасли сельского хозяйства и т. п. Одновременно следует оговорить условие, согласно которому организация, воспользовавшаяся такой льготой, не вправе применять механизм ускоренной амортизации к объектам, на финансирование которых были направлены средства, ранее выведенные из-под налогообложения при помощи инвестиционной льготы.

- Внести изменения в п. 5 ст. 283 НК РФ в части введения запрета на уменьшение налоговой базы плательщиками-правопреемниками реорганизуемых организаций на сумму убытков, полученных реорганизуемыми организациями до момента реорганизации, в целях недопущения злоупотреблений, связанных с необоснованным ростом числа убыточных предприятий.

- С целью улучшения инвестиционного климата в условиях нелегкого финансового положения многих организаций-налогоплательщиков и дороговизны долгосрочного банковского кредита восстановить налоговые льготы по инвестиционной лизинговой деятельности. Помимо того, что организация, вступая в лизинговые отношения и выплачивая арендные платежи, включаемые в издержки производства, снижает налогооблагаемую прибыль и получает эффект налоговой экономии, целесообразно прибыль, получаемую от эксплуатации предмета лизинга, освободить от обложения налогом на прибыль организаций на первые два года.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

TOPICAL ISSUES OF DISTRIBUTION OF POWERS OF GOVERNMENT BODIES AT IMPLEMENTATION OF TAX ADMINISTRATION

СМИРНОВА ЕЛЕНА ЕВГЕНЬЕВНА,

канд. экон. наук, доцент кафедры налогов и налогообложения,

Финансовый университет,

Москва, Россия

E-mail: *elenasmirnova@mail.ru*

Elena E. Smirnova

Candidate of economical Sciences,

Associate Professor of the Department of Taxes and Taxation,

Financial University,

Moscow, Russia

E-mail: *elenasmirnova@mail.ru*

В настоящее время при осуществлении налогового контроля весьма актуальным является вопрос, как распределить полномочия между налоговыми органами, органами внутренних дел и следственными органами.

Уголовная ответственность в отношении налогоплательщика наступает при уклонении от уплаты налогов или сборов, а также при неисполнении обязанностей налоговыми агентами, на которых возложены обязанности по исчислению, удержанию и перечислению в бюджет сумм налогов, а также при сокрытии имущества или денежных средств, за счет которых производится взыскание налогов. По данным отчета о результатах контрольной работы налоговых органов, по итогам 2013 г. было совершено 1 766 156 нарушений и 55 876 794 тыс. руб. доначислено в ходе проведения камеральных налоговых проверок и 40 833 выявлено нарушений и 281 298 889 тыс. руб. доначислено при прове-

дении выездных налоговых проверок¹. Следовательно, вопросы оптимизации взаимодействия правоохранительных и налоговых органов стоят достаточно остро.

За последние 3 года из 1957 лиц, осужденных по налоговым составам, только 73 получили незначительные сроки лишения свободы, и то только потому, что не захотели возместить государству ущерб, не сотрудничали со следствием, а напротив, предпринимали шаги по сокрытию следов преступления, разрушению доказательственной базы и т. д. В общей массе мер наказания за налоговые преступления превалирует штраф – 51,3%, на втором месте идет условное наказание – 42,3%. Совсем незначительные показатели по исправительным работам и лишению права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью – менее 1%, оправдано судами 2,35% лиц. Кроме того, согласно статистическим данным, в I полугодии 2013 г. – 3691 дело передано следователям, которые возбудили 668 дел, вынесено 126 приговоров (в том числе 122 – обвинительные); в Москве насчитывается 3 обвинительных приговора.

Приказ МВД РФ № 495, ФНС России № ММ-7-2-347 от 30.06.2009 «Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений» раскрывает основные положения при проведении совместной работы при обнаружении и раскрытии налоговых преступлений органами внутренних дел и налоговыми органами.

Такие преобразования дали свои положительные результаты. Например, за 2013 г. совместная выездная налоговая проверка с органами внутренних дел в среднем заканчивалась доначислениями в размере 21 млн руб., каждая седьмая проверка является совместной, в Москве доначисления составили менее 60 млн руб. В первой половине 2014 г. 62% дел (с участием полиции) в Москве налоговые органы выиграли, из них столько же выиграли по делам с «однодневками». При этом в результате

¹ URL.: http://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (дата обращения 04.04.2014).

проведенных оперативных мероприятий была доказана взаимозависимость покупателя и производителя товаров (прямая поставка с завода), отсутствие оказанных услуг (отсутствие ресурсов и персонала для выполнения). В среднем одна ИФНС по г. Москве проводит от 1 до 16 выездных налоговых проверок, при этом максимальная сумма по акту составила более 300 млн руб. [Новоселов К.В., Смирнова Е.Е. Тексты лекций по дисциплине «Организация и методика проведения налоговых проверок». М.: Финансовый университет, 2014. С. 58].

С 2011 г. Федеральный закон от 29.12.2009 № 383-ФЗ изменил процедуру расследования уголовных дел по налоговым преступлениям, в соответствии с ним расследованиями занимаются не следователи органов внутренних дел, а сотрудники Следственного комитета при Прокуратуре РФ (пп. 1 п. 2 ст. 151 УПК РФ).

Но, к сожалению, в связи с вышеупомянутыми преобразованиями появились недостатки совместной работы ФНС и ОВД, которые выражаются в следующем:

- опозданиями в передаче дел из налоговых органов;
- неполным перечнем документов, неправомерной передачей материалов;
- определением сумм расчетным путем;
- неоперативным назначением ВМП по информации от полиции.

Статьей 36 Налогового Кодекса РФ предусмотрено по запросу налоговых органов участие органов внутренних дел в проводимых налоговыми органами выездных налоговых проверках. В соответствии с приказом Федеральной налоговой службы, Следственного комитета РФ и Министерства внутренних дел РФ от 03.09.2013 № ММВ-7-4/306/61/663@ «О создании межведомственных рабочих групп» с начала октября 2013 г. в каждом субъекте Российской Федерации ведет работу межведомственная рабочая группа. В соответствии с данным приказом межведомственная рабочая группа создана «для взаимодействия налоговых органов, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации и органов внутренних дел» в следующих случаях:

- при выявлении схем уклонения от уплаты налогов, подпадающих под признаки совершения преступлений, предусмотренных ст. 198–199.2 УК РФ;
- при обнаружении признаков неправомерных действий при банкротстве, преднамеренного и фиктивного банкротства налогоплательщика.

Представляется целесообразным закрепить полномочия по возбуждению уголовных дел за следственными органами, за органами внутренних дел – оперативную совместную работу с налоговыми органами по необходимости привлечения ОВД для участия в проведении конкретных действий по участию в налоговых проверках (выемка документов, проведение исследования, опроса, осмотра помещений); выявлению налоговых преступлений и возбуждению уголовных дел, а за налоговыми органами – по информированию вышеуказанных органов о результатах выездных налоговых проверок и иных мероприятий налогового контроля. Такой порядок, по мнению автора, позволит добиться максимальной эффективности при выявлении и предупреждении налоговых преступлений.

АСИММЕТРИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ НАЛОГОВЫХ СОГЛАШЕНИЙ РОССИИ

ASYMMETRY OF THE RUSSIAN DOUBLE TAXATION AVOIDANCE TREATIES

Тютюрюков Николай Николаевич,

*д-р экон. наук, профессор кафедры налогов и налогообложения,
Финансовый университет,*

*член Европейской Ассоциации профессоров налогового права,
Москва, Россия*

E-mail: lasconi@mail.ru

Nikolay N. Tyutyuryukov,

Doctor of economical Sciences,

*Professor of the Department of Taxes and Taxation,
Financial University,*

Member of EATLP, Moscow, Russia

E-mail: lasconi@mail.ru

Тютюрюков Владимир Николаевич,

канд. экон. наук, ассистант-профессор Университета КИМЭП,

*зам. директора Налогового исследовательского центра Центральной Азии,
член Международной налоговой ассоциации,*

Алматы, Казахстан

E-mail: vnt@kimep.kz

Vladimir N. Tyutyuryukov,

Candidate of economical Sciences, Assistant Professor, KIMEP University,

Deputy Director, CATRC, Member of IFA,

Almaty, Kazakhstan

E-mail: vnt@kimep.kz

В мирохозяйственных связях большое значение имеют заключенные между странами международные налоговые соглашения (МНС), которые способствуют защите интересов национальных предприятий, ведущих деятельность в иностранных юрисдикциях. Известно несколько моделей МНС: ОЭСР, ООН, стран МЕРКОСУРа, США. Наиболее широко используются первые две модели.

МНС заключаются от имени правительств государств и, как правило, касаются центральных (федеральных) налогов. Так как бизнес интересуется в итоге прибыль, то все известные модели регулируют в основном прямые налоги: налоги на прибыль и капитал. Налог на прибыль всесторонне исследован в литературе, его мы касаться не будем. Налог на капитал рассматривается в двух аспектах: как налог на имущество и как налог на прирост капитала. Именно в отношении их наиболее часто заключаются МНС, и именно в отношении их наиболее часто имеет место асимметрия.

Модельная налоговая конвенция ОЭСР в отношении налогов на доходы и на капитал¹ и модель ООН [Типовая конвенция ООН об избежании двойного налогообложения в отношениях между развитыми и развивающимися странами с комментариями. ООН, Нью-Йорк, 2011 (Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries. United Nations. New York, 2011)] регулируют налоги на капитал, взимаемые от имени государства, его административно-территориальных образований или местных органов власти независимо от порядка обложения.

В феврале 2010 г. Правительство России разработало типовое соглашение между Россией и иностранными государствами об избежании двойного налогообложения и о предотвращении уклонения от уплаты налогов на доходы и имущество [Постановление Правительства России от 24.02.2010 г. № 84 «О заключении межгосударственных соглашений об избежании двойного налогообложения и о предотвращении уклонения от уплаты налогов на доходы и имущество». Доступ из СПС «Консультант Плюс»]. Нормы, регулирующие налог на имущество (ст. 22), не противоречат моделям ОЭСР и ООН.

В связи с ограниченностью объема публикации рассмотрим регулирование в МНС России только налогов на имущество организаций (НИО).

¹ URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1018803#sub_id=290000http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1018803#sub_id=290000 (дата обращения: 21.11.2014).

По состоянию на 1 ноября 2014 г., по данным ФНС, из 81 заключенных Россией МНС 50 договоров регулируют налоги на имущество или капитал. Сумма налоговых льгот по НИО, предоставленных на основании международных договоров России, в 2011 г. составила 695 млн руб., к 2013 г. уменьшилась до 583,2 млн руб. (см. таблицу) и не превышает 0,15% суммы исчисленного НИО к уплате в бюджет. Число организаций, пользовавшихся льготами по НИО, предоставленными МНС, также сократилось с 95 в 2011 г. до 61 в 2013г.

Таблица – Налоговая статистика по налогоплательщикам, чьи отношения регулируются МНС в отношении налогов на доходы и капитал

Показатель	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Количество субъектов России, применяющих льготы по НИО в соответствии с МНС	26	11	7
Сумма налога, исчисленная к уплате в бюджет, млн руб.	483 826,5	551 815,8	625 221,1
Сумма льгот НИО по МНС, млн руб.	695,0	637,8	583,2
Количество налогоплательщиков НИО	726 218	705 921	636 779
Количество организаций, применяющих льготы по НИО в соответствии с МНС, в том числе по федеральным округам	95	80	61
Центральный	64	56	46
Северо-западный	4	3	2
Северо-Кавказский	0	1	0
Южный	13	6	6
Приволжский	1	1	1
Уральский	1	3	0
Сибирский	12	9	6
Дальневосточный	0	1	0

Источник: Формы статистической отчетности ФНС России по налогу на имущество организаций и по налогу на прибыль организаций²

² URL: http://www.nalog.ru/rn08/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (дата обращения: 21.11.2014)

Во-первых, ФНС России в своих отчетах трактует освобождение от налогообложения НИО как льготу. На самом деле МНС – документ прямого действия, и это освобождение обязательно к применению, следовательно, оно является не льготой, а преференцией.

Во-вторых, МНС заключается Правительством России (федеральным органом исполнительной власти), а НИО – региональный налог, соответственно региональные бюджеты лишены части своих доходов по распоряжению федерального органа власти.

В-третьих, нарушаются финансовые потоки в рамках межбюджетных отношений.

В-четвертых, несущественны как количество организаций, на которые распространяется действие МНС по НИО, так и суммы льгот.

Резонно сделать вывод о том, что включать в МНС положения, касающиеся НИО в российской трактовке, нецелесообразно.

Разберемся, почему же такая ситуация возникла.

Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» № 101-ФЗ от 15.07.1995 г., который регулирует, в том числе, МНС, действует в России с 1995 г. С большинством стран соответствующие МНС заключались после вступления в силу этого закона.

Но до 2004 г. на территории России действовал Закон «О налоге на имущество предприятий» № 2030-1 от 13.12.1991 г., в соответствии с которым регулирование налога на имущество происходило на федеральном уровне, и только возможность установления иной ставки и дополнительных льгот по нему было передано на региональный уровень. До 2004 г. федеральный орган власти вполне правомерно единолично определял возможность включения НИО в предмет действия конкретного МНС. При этом, разумеется, следовало предусматривать возможность компенсации субъекту федерации выпадающих доходов (делалось это или нет – другой вопрос).

В 1999 г. была введена в действие Первая часть Налогового кодекса России (НК РФ) и начался очередной этап реформирования отечественной налоговой системы. Положения Первой части НК РФ соответствуют Конституции РФ, в ст. 76 которой говорится, что по предметам совместного ведения Российской Федера-

ции и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы субъектов Российской Федерации. Соответственно по региональным налогам НК РФ устанавливает общие принципы налогообложения, а субъекты России издадут каждый свои законы, не противоречащие этим принципам.

С 2004 г. начала действовать гл. 30 НК РФ «Налог на имущество организаций», которая ограничила права органов власти федерального уровня, отдавая приоритет в ряде случаев субъекту Федерации. Однако разработанное позже (!), в 2010 г. Постановление Правительства России с типовым МНС и регламентирующее, в том числе, НИО, не предусматривает участия в подготовительном процессе субъектов Федерации. Это не вписывается в рамки п. 2 ст. 4 упомянутого выше Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» и ст. 76 Конституции РФ, поскольку затрагиваются интересы публичных финансов субъекта Федерации. Важно, что включение НИО в сферу отношений, регулируемых МНС, затрагивает бюджетные интересы сразу всех 85 субъектов Федерации. Оговоримся, что по одному из местных (!) налогов – налогу на имущество физических лиц – сложилась аналогичная ситуация, и затрагивает она интересы более 24 000 муниципальных образований.

Представляется целесообразным, чтобы в процессе согласования МНС в число участников процесса были включены представители тех субъектов Федерации, чьи бюджетные интересы затрагиваются.

Интересно, что наши «коллеги» по БРИКС не сочли необходимым включить положения о НИО в тексты МНС с Россией. Очевидно договаривающиеся с Россией страны рассматривают НИО как доходный источник субнационального уровня, и дабы не усложнять бюджетные процессы, предпочли оставить этот налог «за рамками» соглашений.

В МНС России с развитыми странами, имеющими федеративное устройство, положения о НИО иногда присутствуют (Бельгия, Германия, Канада), нередко используется и термин «капитал» (Австрия, США). Правда, несмотря на то, что в названии договора с США фигурирует термин «капитал», на собственно имуществ-

венные налоги договор этот не распространяется (см. ст. 2 Договора между РФ и США от 17.06.1992 «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал»).

В данном контексте любопытно вспомнить «новейшую историю» налога на капитал в зарубежных понятиях и его российского аналога. Во многих странах он представлен в виде отдельного налога, и в основном инвесторы чувствительны именно к нему. В России этот налог был частично представлен в конструкции налога на прибыль в виде «налога на прирост капитала». Впоследствии этот компонент налогообложения был исключен из НК РФ. И поскольку данный компонент налогового бремени для иностранных инвесторов «обнулен», то и наличие/отсутствие этого налога в договорах с Россией не принципиально.

Рассмотрим российский вариант НИО и его асимметрию в МНС для российских и иностранных компаний. Налоговой базой для российских организаций является балансовая стоимость основных средств, а для иностранных компаний – инвентаризационная стоимость основных средств на начало года, причем речь идет только об объектах недвижимости. Поскольку за рубежом этот налог взимается в основном с объектов недвижимости, очевидно, что «их» национальные и российские правила для иностранных организаций одинаковы.

Для иллюстрации асимметрии МНС России приведем весьма показательный пример. В 2008 г. ФАС Центрального округа рассматривал спор ОАО «ЛипецкМолоко» с налоговиками (см. Постановление ФАС Центрального округа от 12.03.2008 по делу № А36-2093/2007; доступ из СПС «КонсультантПлюс»). По мнению налогового органа, налоговая база по НИО была занижена из-за невключения в нее стоимости имущества, являющегося предметом договоров лизинга между ОАО «ЛипецкМолоко» и австрийской компанией «Тетра Лаваль Трейд ГмбХ». Речь шла о начислении НИО в размере 525,2 тыс. руб. Налоговый орган исходил из того, что согласно договору о лизинге, обязанность уплачивать налог на имущество лежит на лизингополучателе, т. е. на ОАО «ЛипецкМолоко». Юристы российской компании апеллировали к ст. 7 НК РФ, согласно которой МНС России имеют приори-

тет перед национальным налоговым законодательством. Правительствами России и Австрии подписана Конвенция, в соответствии с которой объекты лизинга должны облагаться НИО в Австрии. Поэтому ФАС принял сторону юристов ОАО «ЛипецкМолоко» и отклонил требования налогового органа (см. п. 4 ст. 22 Конвенции между Правительством России и Правительством Австрии от 13.04.2000 «Об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал»; доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

В результате австрийская компания заплатила НИО с лизингового имущества в Австрии. Российский же регион недополучил сумму НИО из-за решения федерального органа власти, причем компенсации бюджету Липецкой области из федерального бюджета, как всегда, не последовало...

Попробуем «гипотетически» развернуть ситуацию на 180°: российская компания предоставляет оборудование в лизинг австрийской компании. Российская компания как лизингодатель платит НИО в России. Поскольку Австрия не включила НИО в сферу регулирования Конвенции, то австрийская сторона (лизингополучатель) также начисляет НИО. Австрийский бюджет, в отличие от российского, не потерял бы свою часть публичных финансов.

Такая ситуация стала возможной именно из-за асимметрии МНС: Россия согласилась включить в Конвенцию НИО, чего не сделала австрийская сторона.

НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ ОТ ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

BUDGET TAX REVENUES FROM THE MINERAL RESOURCES IN CURRENT ECONOMIC CINDITIONS

ЮМАЕВ МИХАИЛ МИЯССЯРОВИЧ,

*д-р экон. наук, доцент кафедры налогов и налогообложения,
Финансовый университет,
начальник отдела налогов и доходов от использования природных
ресурсов, Департамент налоговой и таможенно-тарифной политики
Минфина России,
Москва, Россия*

E-mail: *umm2002@yandex.ru*

Mikhail M. Yumaev

*Doctor of economical Sciences, Associate Professor of the Department
of Taxes and Taxation,
Financial University,
Head of Subdivision, Departmet of Tax and Customs-Tariff Policy,
Ministry of Finance of the Russian Federation,
Moscow, Russia*

E-mail: *umm2002@yandex.ru*

Минерально-сырьевой комплекс по-прежнему остается основным генератором бюджетных доходов Российской Федерации, налоговых и квазиналоговых платежей, поэтому в современных непростых экономических внутренних и внешних условиях чрезвычайно важным является как изменение концептуальных подходов к формированию условий налогообложения, так и любое, на первый взгляд, незначительное уточнение налоговых механизмов в данном секторе. В большей степени это относится к нефтегазовому сектору – основному источнику бюджетных доходов в сфере материального производства. 52% доходов федерального бюджета – доходы от нефтегазового сектора, в совокупных доходах государства – около трети. Несмотря на раз-

витие альтернативных источников энергии зависимость от традиционных источников – нефти и газа – в ближайшие десятилетия сохранится.

Поэтому последние несколько лет идет настройка системы налогообложения нефтегазового сектора, учитывая реалии российской экономики, нефтегазодобычи и переработки и мировое соотношение сил. Причем такая настройка ориентирована вперед на десятки лет, как ни в каких других отраслях.

Развитие налогообложения в минерально-сырьевом комплексе проходит сразу в нескольких направлениях.

Первое направление – внутреннее развитие, углубление рентного характера основного сырьевого налога – налога на добычу полезных ископаемых, опять же в большей степени в нефтегазовом секторе. Еще в 2007 г. появились первые зачатки дифференциации: налоги на добычу полезных ископаемых (НДПИ) с добытой нефти; – налоговые послабления на старте разработки месторождений в отдельных регионах и на финальной стадии разработки – для всех регионов. К сегодняшнему дню практически все вновь осваиваемые регионы имеют налоговые каникулы на начальном этапе, льготируются мелкие месторождения, в прошлом году существенно снижен уровень налогообложения для так называемых трудноизвлекаемых нефтей. Более того, идет нивелировка налогообложения с учетом групп проектов или опосредованно отдельных проектов.

В итоге налоговые льготы применяются к четверти добытой нефти, бюджет недосчитывается около 300 млрд руб. ежегодно. Однако снижение налоговой нагрузки на отдельные проекты позволяет вовлечь дополнительные запасы углеводородного сырья в разработку и получить в результате дополнительные доходы.

Серьезные изменения затронули и налогообложение добычи природного газа и газового конденсата. Увеличилась доля добычи газа так называемыми независимыми производителями газа, не входящими в систему Газпрома. Это обусловило необходимость учитывать не только право Газпрома на экспорт и транспортировку газа, но и характеристики месторождений и ряд экономических факторов.

С 1 июля 2014 г. механизм налогообложения газового сырья стал более гибким – ставка НДС при добыче газа горючего природного и газового конденсата определяется на основе многоступенчатых формул и трех десятков различных показателей. Величину налоговых изъятий определяют как экономические факторы: цены на газ и конденсат, регион добычи, автономность системы газоснабжения, потребляющей газ, расходы на транспортировку газа за рубеж, тариф на транспортировку, так и горно-геологические факторы: глубина залежей, степень их выработанности, доля добытого газа в общем количестве углеводородов.

Новый подход к определению ставки НДС при добыче газа и газового конденсата не предполагает увеличения налоговой нагрузки на газовую отрасль, сохраняет величину налоговых изъятий в бюджетную систему на уровне сумм НДС, запланированных в федеральном бюджете на 2014–2016 гг. исходя из ставок НДС при добыче указанных полезных ископаемых, установленных до утверждения бюджета на указанные годы.

В условиях одобренной Правительством Российской Федерации индексации оптовых цен на газ для потребителей, кроме населения, только на темпы инфляции реальная налоговая нагрузка на газовый сектор в 2014–2016 гг. будет снижена.

В результате введения нового механизма расчета ставок НДС на газ и газовый конденсат произойдет перераспределение налоговой нагрузки внутри газового сектора, в первую очередь – снижение для новых газовых месторождений, что позволит повысить экономическую эффективность новых проектов по добыче газа и газового конденсата в данных регионах и проектов по освоению продуктивных отложений, разработка которых характеризуется высоким уровнем затрат.

Второе направление предполагает не столько совершенствование ключевого налога – НДС, сколько настройку системы налогообложения отдельных ресурсных отраслей.

В 2014 г. введен специальный режим налогообложения при добыче углеводородов на новых морских месторождениях – во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе России.

Это и экономическая и политическая задача – создание благоприятных условий для освоения новых морских месторождений углеводородов. Специфический НДС на определенный период заменен на адвалорный, ставки зависят от сложности разработки месторождений, наиболее низкие ставки – на шельфе арктических морей. Созданы особые условия признания расходов в целях налога на прибыль организаций, проекты освобождены от НДС, имущественных налогов, на определенный период не применяются и вывозные таможенные пошлины.

Не исключено, что, когда будет установлена величина запасов морских месторождений (а геологоразведка там находится в начальной стадии) и будут уточнены условия их разработки, созданный механизм налогообложения потребует корректировки.

Следующее комплексное изменение – совершенствование налогового регулирования для остальных сегментов нефтяной отрасли, в первую очередь, путем установления экономически обоснованного соотношения уровня налоговых и таможенно-тарифных изъятий в нефтедобыче, нефтепереработке и экспорте. Речь идет о **«налоговых маневрах»** в нефтяной отрасли.

Первый маневр – режим исключительно таможенно-тарифного регулирования (так называемый «60-66-90-100») был введен еще в 2011 г. Цель – стимулирование модернизации нефтеперерабатывающего сектора. Данный режим предусматривал снижение экспортных пошлин на нефть до 60%, учитывая необходимость направления средств на модернизацию НПЗ, и выравнивание в 2015 г. пошлин на нефть и мазут как продукт первичной переработки нефти. В 2013 г. в рамках очередного «налогового маневра» предусматривалось дальнейшее снижение пошлин на нефть и светлые нефтепродукты в течение трех лет наряду с увеличением ставок НДС.

Задачи, поставленные в 2011 г., до конца не решены. Модернизация ряда нефтеперерабатывающих заводов к настоящему времени не закончена, и резкое повышение пошлины на мазут до 100% от нефтяной, что планировалось с 2015 г., могло привести к адекватному снижению рентабельности переработки нефти и росту цен на топливо.

Кроме того, для плавного перехода к взаимной торговле в рамках Единого экономического пространства без каких-либо тарифных и нетарифных ограничений необходимо сближение уровня пошлин на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации и у других участников этого объединения.

Второй маневр – в этих целях с 1 января 2015 г. намечено реализовать большой налоговый маневр, который включает существенное – в 1,7 раза за три года снижение пошлины на нефть, до 5 раз – на светлые нефтепродукты. При этом по темным нефтепродуктам и битумам предусмотрен рост пошлины до 100% от нефтяной к 2017 г. Одновременно увеличивается ставка НДС для нефти (более чем на 40%) и газовый конденсат (в 4,4 раза в 2015 г.).

Этому маневру посвящен Федеральный закон «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 366-ФЗ от 24.11.2014.

Такое маневрирование может способствовать росту цен на нефтепродукты на внутреннем рынке и негативному мультипликативному эффекту для сопряженных отраслей, поэтому законом предусмотрено сокращение ставок акциза на нефтепродукты (в 2,2 раза за три года) и предоставление субсидий производителям нефтехимической продукции и авиакомпаниям (в виде вычетов из обязательств по уплате акциза на нефтепродукты) при приобретении отдельных нефтепродуктов (бензин и ароматические углеводороды для нужд нефтехимических производств, авиационный керосин) на внутреннем рынке.

При этом появилась возможность отменить действующие налоговые каникулы при добыче нефти для отдельных территорий, установив для них приемлемый уровень налогообложения.

В целом налоговая нагрузка на нефтяной сектор в результате большого налогового маневра не увеличивается, происходит ее смещение с экспорта на добычу нефти.

Следующее направление налоговой политики в минерально-сырьевом секторе – комплексная налоговая поддержка региональных инвестиционных проектов и территорий опережающего социально-экономического развития, которая может быть реа-

лизована в отраслях по добыче металлов, строительного сырья, угля и иных твердых полезных ископаемых и направлена в конечном итоге на расширение фискального потенциала.

Для таких проектов предусматриваются льготы по налогу на прибыль организаций и НДС. Федеральная ставка налога на прибыль организаций обнуляется на 10 лет. Для региональной части налога на прибыль ставка не может превышать 10% в течение 5 лет и не может быть менее 10% в течение последующих 5 лет. Нулевым НДС будет до начала применения нулевой ставки налога на прибыль (но не более трех лет) и в течение десяти лет будет расти от 0 до 100%.

Механизм стимулирования региональных инвестиционных проектов на Дальнем Востоке и в отдельных субъектах Восточной Сибири действует с 1 января 2014 г., законы о правовом регулировании территорий опережающего социально-экономического развития и налоговых стимулах для резидентов этих территорий вступают в силу с января 2015 г.

Основные направления налоговой политики предусматривают также ряд иных мер по совершенствованию налогообложения твердых полезных ископаемых, направленных на увеличение их роли в бюджетных доходах, в том числе переход на налогообложение с учетом мировых цен на полезные ископаемые; изменение подходов к определению основных элементов налогообложения НДС при добыче драгоценных металлов, многокомпонентных комплексных руд, драгоценных камней и камне-самоцветного сырья; передача региональным органам власти полномочий по установлению ставок НДС и оценке налоговой базы по общераспространенным полезным ископаемым.

**КОНФЕРЕНЦИЯ
«ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ:
ФОРМИРОВАНИЕ ТОЧЕК
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА»**

**CONFERENCE «SPATIAL DEVELOPMENT OF RUSSIA.
FORMATION OF THE POINTS OF ECONOMIC GROWTH»**

Модератор конференции:

Фаттахов Р.В.

*директор Института региональных
исследований и проблем пространственного
развития Финансового университета*

АГЛОМЕРАЦИИ И АГЛОМЕРАЦИОННЫЕ КОРИДОРЫ РОССИИ (С ПОЗИЦИЙ КОНЦЕПТА ВОВЛЕЧЕННОСТИ/СВЯЗНОСТИ)

AGGLOMERATION AND SINTER CORRIDORS RUSSIA (FROM THE POINT OF ENGAGEMENT CONCEPT/CONNECTIVITY)

ДОНЧЕВСКИЙ ГРИГОРИЙ НИКИФОРОВИЧ,

д-р экон. наук, профессор,

директор, Центр технологизации

региональной и муниципальной деятельности,

Высшая школа бизнеса Южного федерального университета,

Ростов-на-Дону, Россия

E-mail: *dongrin@yandex.ru*

Grigory N. Donchevsky

Doctor of economical Sciences,

Professor, Director, Center technologizing regional and municipal activities

Higher School of Business, Southern Federal University,

Rostov-on-Don, Russia

E-mail: *dongrin@yandex.ru*

Современный экономический кризис является кризисом износа модели фирмы как базовой модели делового поведения. Модель фирмы (фабрично-либеральная модель) складывается из двух составляющих. В качестве первой выступает отчетливое отделение труда от жизни его носителя, симбиоз которых (труда и жизни) характерен для семейно-трудовой модели. [Чаянов А.В. Крестьянское хозяйство: Избранные труды. М.: Экономика, 1989]. Фабричная модель превратила работу в экономическую каторгу, а оставшееся от работы время – в барак (под баракom следует понимать не столько сооружение, сколько сам тип жизни, образуемый фабричной моделью, так же, как под «Котлованом» А. Платонов понимал не саму вырытую в земле яму [Платонов А. Котлован. – СПб.: Азбука, Азбука-Аттикус, 2011]).

Разлучив труд с жизнью его носителя, фабричная модель создала среду, в которой все и каждый встал против каждого и

всех. Не только работник, но и фабрикант оказался перед лицом острой борьбы за экономическое выживание. Рационально-экономической формулой этой борьбы стала борьба за сокращение фабричных издержек и максимизацию прибыли (работник был самым непосредственным образом вовлечен в эту, казалось бы, чужую борьбу, но вовлечен был в страдательном залоге и в винительном падеже). Стремясь к сокращению издержек, фабрика все отчетливее (и во владельческом, и в организационно-экономическом отношении) стала выделять, выгораживать, *извлекать* себя из окружающей среды. Разделение труда, которое со времен Адама Смита было провозглашено сознательной и целенаправленной экономической политикой, главным средством борьбы за повышение производительности того же труда, стало теоретическим обоснованием такого выгораживания. Растущая высота, толщина, надежность и прочность фабричных заборов – только самое наглядное проявление этой тенденции. Используя извлечение как главное средство минимизации издержек, фабрика тут же приступила к наращиванию *связности* внутри самой себя. Связность внутри стала иновыражением извлечения извне. Материальная инфраструктура стала главным воплощением внутрифабричной связности (самой развитой формой внутрифабричной связности стал знаменитый конвейер). Единство обоих этих противоположных устремлений теоретически отфиксировалось в понятии фирмы. Практически, все, что писали о фирме неонституционалисты, начиная Р. Коуза [Коуз Р. Фирма, рынок и право. М.: Дело ЛТД, 1993], легко интерпретируется через две пары понятий: «вовлеченность-извлеченность», «связность – разрозненность».

В первой половине XX в. модель фирмы, безраздельно господствовавшая в бизнесе (хотя еще не получившая тогда своего всестороннего описания), переместилась (возможно, вместе с менеджментом [Друкер П.Ф. Задачи менеджмента в XXI веке. М.: ИД «Вильямс», 2004]) в сферу властно-управленческой деятельности. Тем самым был запущен процесс выгораживания административных территорий (деимпериализация, регионализация, муниципализация). Вместе с этим вспыхнула публично поощ-

ряемая конкуренция между административно-территориальными «огородами» и (как обратная сторона этой борьбы) стала развиваться целенаправленная работа над повышением внутритерриториальной связности как главного метода обеспечения эффективности использования ресурсов, которые удавалось выхватить и огородить («утащить в логово»).

Однако отношение к ресурсам как к ограниченным (а иногда отношения к ним – по определению – быть и не может) в стратегической перспективе ведет только к еще большей ограниченности этих ресурсов. Прежде всего потому, что, будучи вначале утащенными за фирменный забор, они начинают растаскиваться, выгораживаться внутри него, но уже по внутрифирменным правилам. Центры ответственности, бюджетирование, управленческий учет – лишь некоторые управленческие последствия этой внутрифирменной возни, жутким апофеозом которой, конечно же, являются «золотые парашюты» и фирменная коррупция – формы легального и нелегального обворовывания огородов *собственников фирмы* их огородными пугалами [Гэлбрейт Д.К. Экономика невинного обмана: правда нашего времени. М.: «Европа», 2009. С. 48]. Змея фирменной модели поведения, изогнувшись кольцом, сама укусила себя за хвост. Об этом, того не понимая, проговорился Стив Балмер (генеральный директор Microsoft), когда заявил: «Google – это вообще не компания. Это карточный домик» [Остервальдер А., Пинье И. Построение бизнес-моделей. Настольная книга стратега и новатора. М.: Альпина Паблишер, 2014. С. 107]. И верно, ни одна по-настоящему успешная современная бизнес-организация уже не может быть фирмой (компанией), и потому является с точки зрения фирменных стереотипов чем-то диковинным. Как карточный домик, например.

Что грядет (а кое-где уже и пришло) на смену фирме? Это – модель поведения, которая *извлечение* себя из окружающей среды заменяет деятельностью по активному *вовлечению* в эту среду. По вовлечению, организуемому на базе *отсвоения* (в противовес разделяющему, выгораживающему *присвоению*) [Дончевский Г.Н. Поссибилитика, или искусство овладения невозможным (очерки технологии эры индиго): монография. М.: Вузовская кни-

га, 2011. С. 33–45]. Такое отсвоение, идущее вместе с нарастающей вовлеченностью, требует повышения внутриорганизационной (внутри территориальной) связности, – работы, которая должна будет находиться в балансе с уровнем вовлеченности. Но это будет совсем иной генотип связности, нежели тот, который питался господством фирменной модели. Наивысшей формой связности (и производственной, и территориальной), которую породила фирменная модель, была *инфраструктура*. Той новой формой связности, которая присуща модели, идущей на смену фирменной, является *платформа*. В чем разница? Укажем только на два пункта: инфраструктура в процессе использования изнашивается, платформа – только улучшается, совершенствуется; инфраструктура служит разделению труда для решения производственной задачи, платформа – разделению производственной задачи для объединения труда [Хау Д. Краудсорсинг. Коллективный разум как инструмент развития бизнеса. М.: Альпина Паблишер, 2012. С. 52–53].

В одной из недавних своих статей [Дончевский Г.Н., Нецадин А.А., Игнатьева А.В. Современное агломеративное строительство: пора обновления взглядов // Общество и экономика. 2013. № 9. С. 165–177] мы указывали, что сутью агломеративного процесса является проблематизация границ, постоянное стремление к их преодолению. В контексте данного материала речь идет о границах, извлечениях, выделениях, выгораживаниях, которые формировались разделением труда, разделением города и деревни, разделением семьи и труда, разделением экономического и социального, разделением труда и капитала... Разделением производства и потребления, наконец. В той исторической эпохе, когда сознательным и обоснованным, в прямом смысле «фирменным» увлечением было постоянное разделение всего и вся, возникла и не могла не возникнуть балансирующая это увлечение сила. Сила на преодоление разграничений, разделений, выгораживаний. Стихийная *сила агломерирования* тех же всего и вся. Стихийная до той поры, пока в середине 80-х годов XX в. небосвод человеческого разума не осветила молния озарения открытым программным обеспечением – *open source* [Хау Д. Краудсорсинг. Коллективный разум как инструмент развития

бизнеса. М.: Альпина Паблицер. 2012. С. 52–53]. Родившись в недрах свободного сообщества программистов, эта осознанная, выстроенная и примененная технология преодоления разграничений на основе гармоничного баланса вовлеченности и связности быстро перекинулась в другие сферы и области человеческой деятельности от орнитологии до астрономии. Причиной такого быстрого распространения этого новшества стала та необычайная, буквально взрывная эффективность, которая породилось его применением. Эффективность, которая на многие порядки превосходила эффективность, выжимаемую разделением труда.

Другое дело, что по отношению к этому новому принципу организации деятельности, никогда до сих пор не применялось никакого специального, адекватного ей термина, – такого широкого и универсального, каким является и сам этот новый принцип. Мы предлагаем присвоить ему имя агломерирования. Тем самым открыть простор для его применения и в той (но отнюдь не только в той) области, которой посвящена данная статья – в области городского агломерирования. В области, в которой давно назрела и предельно напряглась потребность именно в этом, хотя и открытом за ее пределами, принципе.

Приступая к управляемому строительству российских агломераций, необходимо с самого начала возводить их по правилам новой модели, какими являются правила вовлеченности, внутренней связности, платформенности. Пора перестать видеть в городах и регионах территорию для ведения бизнеса и проживания населения, прошитую инфраструктурой. Одно из существенных правил агломеративного строительства должно состоять в том, чтобы выстраивать агломерацию как платформу, прошитую самым широким и самым многообразным – непременно сгармонизированным – сотрудничеством максимально большого числа сторон, плотно и продуктивно взаимодействующих друг с другом, как бы далеко или близко они физически не располагались. В качестве результата (важного, но не конечного) такого строительства – если его брать в пределах национальной территории России – нам видится каркас, состоящий из цепей взаимосвязанных агломеративных плат-

форм. Любую из таких цепей мы называем агломерационным коридором (АК). По своей рыночной сути АК является результатом адресации того спроса/предложения, которые были специфическим образом и масштабированы и структурированы внутри каждой из агломераций. По своему технологическому существу агломерация является лифтом, который подымает продукты либо с четвертого производственного уклада на пятый (агломерация первого уровня), либо с пятого – на шестой (агломерация второго уровня), либо с шестого на седьмой (агломерация третьего уровня). Аглокоридоры выступают шахтами для движения этих лифтов.

РАЗВИТИЕ ГОРОДСКИХ АГЛОМИРАЦИЙ. УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

DEVELOPMENT OF URBAN AGGLOMERATIONS. ADMINISTRATIVE ASPECT

ИГНАТЬЕВА АЛЕКСАНДРА ВИТАЛЬЕВНА,

*генеральный директор, Союз российских городов,
Москва, Россия*

E-mail: *kubashin61@mail.ru*

Aleksandra V. Ignatieva

*Director, Union of Russian Towns,
Moscow, Russia*

E-mail: *kubashin61@mail.ru*

В конце прошлого века тема развития городских агломераций достаточно активно обсуждалась в российском управленческом и научном сообществе. Было написано много научных статей и даже книг. Было разработано несколько концепций формирования городских агломераций. Однако ни один из проектов не вышел в тот период на этап организационного строительства.

Новое звучание тема получила примерно 3 года назад. В Союзе российских городов была создана рабочая группа по разработке схем управления городскими агломерациями и механизмов межмуниципального взаимодействия. Группа начала активно взаимодействовать с Министерством регионального развития Российской Федерации. Было проведено много «круглых столов», конференций, на которых обсуждались различные аспекты агломерационного строительства.

Осенью 2013 г. приказом Министра регионального развития № 415 от 30 сентября 2013 г. (изменения: приказ № 74 от 18 марта 2014 г.) была создана Межведомственная рабочая группа по социально-экономическому развитию городских агломераций (МРГ). Одной из основных задач Межведомственной рабочей группы было формирование перечня пилотных проектов по апробации и совершенствованию механизмов управления развитием городских агломераций.

МРГ утвердила Рекомендации по отбору пилотных проектов, в соответствии с которыми необходимо было подготовить концепцию развития агломерации объемом не более 30 страниц, включающую анализ текущего социально-экономического состояния территории, организационную схему управления, основы пространственного развития, ожидаемые результаты, анализ основных рисков. Кроме того, каждая заявка должна была содержать подробный план мероприятий (дорожную карту) по реализации проекта. На подготовку заявок было отведено всего 4 месяца. Для организации подготовки заявок в каждом субъекте Федерации, претендующем на включение в Перечень пилотных проектов, в соответствии с Рекомендациями МРГ были созданы проектные группы-координаторы, в которые вошли руководители исполнительной власти региона, руководители муниципалитетов и ученые-эксперты.

В целом все поданные заявки соответствовали утвержденным рекомендациям. Особенность отбора заявок заключалась в том, чтобы охватить экспериментом все возможные варианты формирования городских агломераций: и традиционные – вокруг крупных городов (Красноярская, Новосибирская, Ставропольская, Челябинская), и агломерации вокруг так называемых «вторых городов» (Южно-Башкортостанская, Горнозаводская, Березниковско-Соликамская), и двухядерные (Самаро-Тольяттинская, Ульяновско-Димитровградская), и межрегиональные, включающие города разных субъектов Федерации и другие.

В числе поданных заявок действительно было представлено практически все многообразие вариантов. Не получилось пока с международными (трансграничными) агломерациями. В процессе подготовки заявок случился украинский конфликт, и практически готовый проект развития Восточно-Донбасской агломерации не был в итоге представлен в рабочую группу. Однако уже в процессе обсуждения заявок появилась инициатива от города Кургана об оформлении проекта Курганско-Петропавловской агломерации. Проект поддерживается руководством Курганской области, вызывает очень большой интерес казахстанской стороны и в ближайшее время проект будет оформлен.

Межведомственная рабочая группа провела несколько заседаний, в том числе выездных, на которых рассматривались презентации проектов. В итоге Приказом Министра Регионального развития Российской Федерации (Приказ № 263 от 2 сентября 2014 г.) утвержден Перечень из 16 пилотных проектов.

Действующее российское законодательство слабо регулирует организационно-правовые вопросы создания и функционирования городских агломераций. Какие управленческие структуры более целесообразны для решения общих вопросов? Как совместно осуществлять те или иные муниципальные функции? Как финансировать совместную деятельность? Как оформить договор межмуниципального сотрудничества? Эти вопросы в настоящее время не имеют однозначного ответа. В российском законодательстве нет конкретных норм, позволяющих юридически внятно оформлять межмуниципальное взаимодействие, и как следствие, в стране отсутствует конкретный опыт оформления межмуниципального взаимодействия, в том числе опыт формирования эффективных межмуниципальных управленческих структур.

Одной из первых задач, которая встает перед инициаторами проектов развития агломераций, является выбор организационно-правовой схемы управления. Возможность использования той или иной схемы зависит и от политической ситуации в регионе, и от кадрового потенциала, и от финансовых возможностей, и в не малой степени от позиции Министерства юстиции, отвечающего за государственную регистрацию некоммерческих организаций.

Обозначим несколько тезисов, которые нам представляются важными при формировании оптимальной схемы управления городской агломерацией.

Во-первых, модель управления агломерацией должна быть такой, чтобы преимущества совместного развития муниципалитетов были более значительными, чем те ограничения, которые несет в себе усложнение управленческой деятельности.

Во-вторых, если модель сконцентрирует большую часть управленческих функций на региональном уровне власти, то это может привести к заметному снижению инициативы муниципальных образований в реализации данной схемы.

Если модель будет основана исключительно на договорных отношениях между муниципалитетами, это также вряд ли приведет к успеху. Это вызвано как законодательными сложностями при установлении такого сотрудничества, так и тем, что муниципалитеты иногда не в полной мере осознают преимущества такого сотрудничества или не готовы сталкиваться с организационными сложностями по его созданию. В российской практике фактически нет заметных примеров успешного финансово-хозяйственного договорного сотрудничества муниципалитетов.

В-третьих, реализация крупных экономических проектов на территории агломерации, безусловно, потребует обеспечения этих проектов квалифицированными кадрами. Во многом кадровое наполнение будет решаться за счет расширения возможностей суточной миграции. Инициаторы проектов будут заинтересованы в углублении этих процессов. Соответственно усилится заинтересованность крупного бизнеса в развитии территории агломерации, а также в участии в процессах управления.

Представляется целесообразным в рамках действующего законодательного поля обеспечить сбалансированное влияние на процессы развития агломерации как со стороны муниципальных образований («снизу»), так и со стороны областной власти («сверху»).

«Снизу» необходимо выстраивать базис для межмуниципального сотрудничества на договорной основе. Между муниципалитетами, входящими в агломерацию, предполагается подписание соглашений о сотрудничестве и кооперации по вопросам, представляющим для них общий интерес.

Такое межмуниципальное сотрудничество может осуществляться в рамках Координационного Совета муниципальных образований агломерации, в который могут входить руководители представительных и исполнительных органов муниципальных образований (для решения стратегических вопросов). Кроме того, могут быть созданы отраслевые координационные советы (например, по правовым вопросам – руководители правовых управлений администраций, юристы-эксперты; по вопросам бюджетной политики – заместители глав администраций по экономике и финансам, председатели бюджетных комитетов пред-

ставительных органов, эксперты; по социальным вопросам, по ЖКХ и т.п.). Цель отраслевых советов – выработка направлений развития агломерации по соответствующей отрасли, обмен опытом, совершенствование регламентов деятельности муниципальных образований по отраслевым вопросам, выработка законодательных инициатив. Решения, принятые на межмуниципальном уровне, будут фиксироваться на уровне муниципалитетов как нормативно-правовые акты (своеобразная ратификация принимаемых на межмуниципальном уровне решений). Налаживание подобных межмуниципальных отношений даст значительный толчок на пути создания эффективно работающей агломерации. Тем не менее, для эффективного управления агломерацией модели, основанной только на межмуниципальных договорах, будет недостаточно для достижения значимых результатов. Причин тут несколько:

- муниципалитеты не обладают значительными собственными бюджетными средствами для развития, а соответственно не смогут осуществить те проекты развития, которые необходимы для запуска активных агломерационных процессов;

- дополнительная организационная нагрузка на исполнительную власть отдельных муниципалитетов может не позволить им выделять достаточные временные и интеллектуальные ресурсы для участия в управлении агломерацией и фактически будет нивелировать их желание участвовать в данном процессе;

- некоторая часть сотрудников администраций муниципалитетов может оказаться недостаточно компетентной для решения новых задач, которые появятся в случае необходимости управления агломерацией;

- принятие, согласование и законодательное оформление важных межмуниципальных решений может затянуться из-за сложных процедур на муниципальном уровне (согласование в структурах исполнительной и представительной власти во всех заинтересованных муниципалитетах).

Все вышеперечисленные причины приводят к заключению, что для эффективного развития агломерации обязательно, хотя бы на начальных этапах, заметное участие в этих процессах субъекта Федерации – влияние «сверху».

Предлагаемый подход предполагает создание отдельной самостоятельной управленческой структуры (например, «Дирекция по развитию агломерации»), основной целью деятельности которой будет координация финансовых, интеллектуальных, управленческих и прочих усилий властей, бизнеса, общества и других контрагентов в интересах сбалансированного развития агломерации. Основные функции данной организации перечислены ниже.

1. Разработка необходимых документов развития, начиная с разработки стратегии развития агломерации, комплексного инвестиционного плана, схемы территориального планирования и заканчивая конкретной подробной документацией на отдельные проекты развития.

2. Продвижение агломерации на региональном, межрегиональном, федеральном и зарубежном уровнях с целью привлечь на территорию агломерации инвестиции и новых жителей.

3. Работа по непосредственному выполнению проектов и мероприятий в рамках агломерационного развития как в качестве координатора процесса (в случае внешнего бюджетного финансирования), так и в качестве заказчика или даже непосредственного исполнителя проекта (в случае передачи средств на выполнение проекта Дирекции).

Исходя из сформулированных целей, Дирекция должна функционировать на постоянной основе. Помимо постоянно работающего аппарата организации необходимо будет привлекать для работы внешних экспертов и других специалистов высокого уровня (проектный принцип).

Данная модель управления кажется тяжеловесной. Во многом это действительно так и связано не только с нереализованным до конца принципом самостоятельности местного самоуправления, но и с несовершенством российского законодательства, регулирующего процессы межмуниципального взаимодействия.

Начавшиеся процессы реализации пилотных проектов позволяют на практике понять, в какой части потребуется корректировка действующего законодательства. В плане работы Межведомственной рабочей группы есть пункт о подготовке к концу 2014 г. предложений по изменению действующего законодатель-

ства в части расширения возможностей межмуниципального взаимодействия и развития городских агломераций. В настоящее время экспертами Союза российских городов такие предложения подготовлены. Первое обсуждение этих предложений по изменению действующего законодательства состоялось на расширенном заседании Межведомственной рабочей группы по социально-экономическому развитию городских агломераций 28 октября 2014 г. в Санкт-Петербурге. В случае их принятия организационно-правовые схемы управления агломерациями будут более четкими и простыми.

В поиске оптимальных схем управления городскими агломерациями были проанализированы все 16 концепций развития агломераций, включенных в Перечень пилотных проектов. Также был обобщен международный опыт межмуниципального взаимодействия в первую очередь в финансово-хозяйственной сфере. На основе изученных материалов предлагается несколько наиболее целесообразных и возможных в рамках действующего законодательства схем управления городскими агломерациями (см. схемы 1–5).

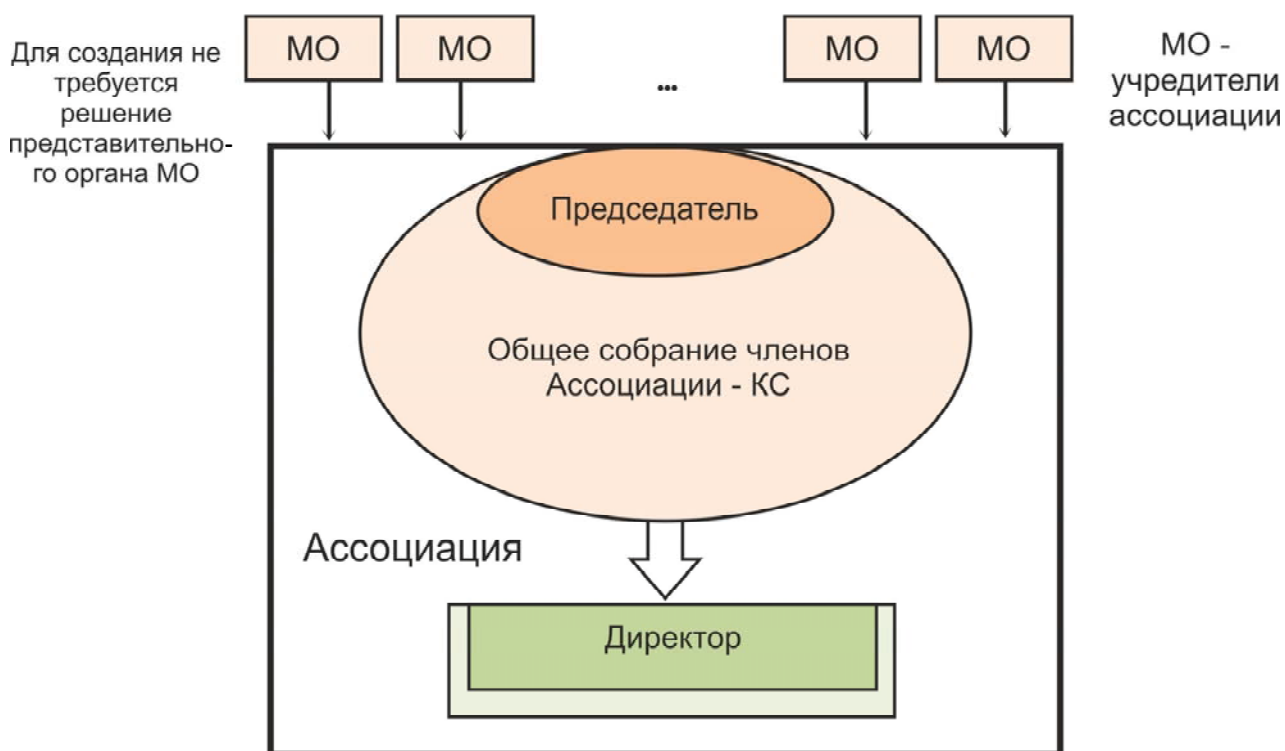


Схема 1 – Ассоциация муниципальных образований

Структура управления агломерацией, представленная на схеме 1, создается в виде некоммерческой организации в организационно-правовой форме ассоциации, которая учреждается муниципальными образованиями, входящими в агломерацию.

Высший орган управления ассоциации – общее собрание членов – предлагается сформировать по схеме: по два представителя от каждого учредителя (руководитель представительного и исполнительного органа местного самоуправления). С учетом складывающейся практики представляется целесообразным в данном случае высший орган управления ассоциацией назвать Координационным советом агломерации (КС).

Общее собрание членов ассоциации может избрать из своего состава председателя. Также функции председателя могут исполняться членами общего собрания поочередно.

Общее собрание членов (КС) своим решением избирает единоличный исполнительный орган ассоциации – директора (президента) и определяет ему условия работы.

Преимущества использования схемы 1.

Вся схема управления реализуется в рамках одного юридического лица.

Данная схема позволяет активно включать в работу представителей муниципальных образований и организовать мобильную и постоянную работу аппарата для решения общих вопросов агломерации.

Недостатки использования схемы 1.

Обеспечивая участие представительного и исполнительного органов муниципального образования в управлении Ассоциацией, затруднительно обеспечить голосование на общем собрании членов ассоциации, так как у каждого члена ассоциации на общем собрании один голос. Для этого потребуются дополнительные регламенты.

Ослаблено (юридически отсутствует) участие субъекта при принятии решений.

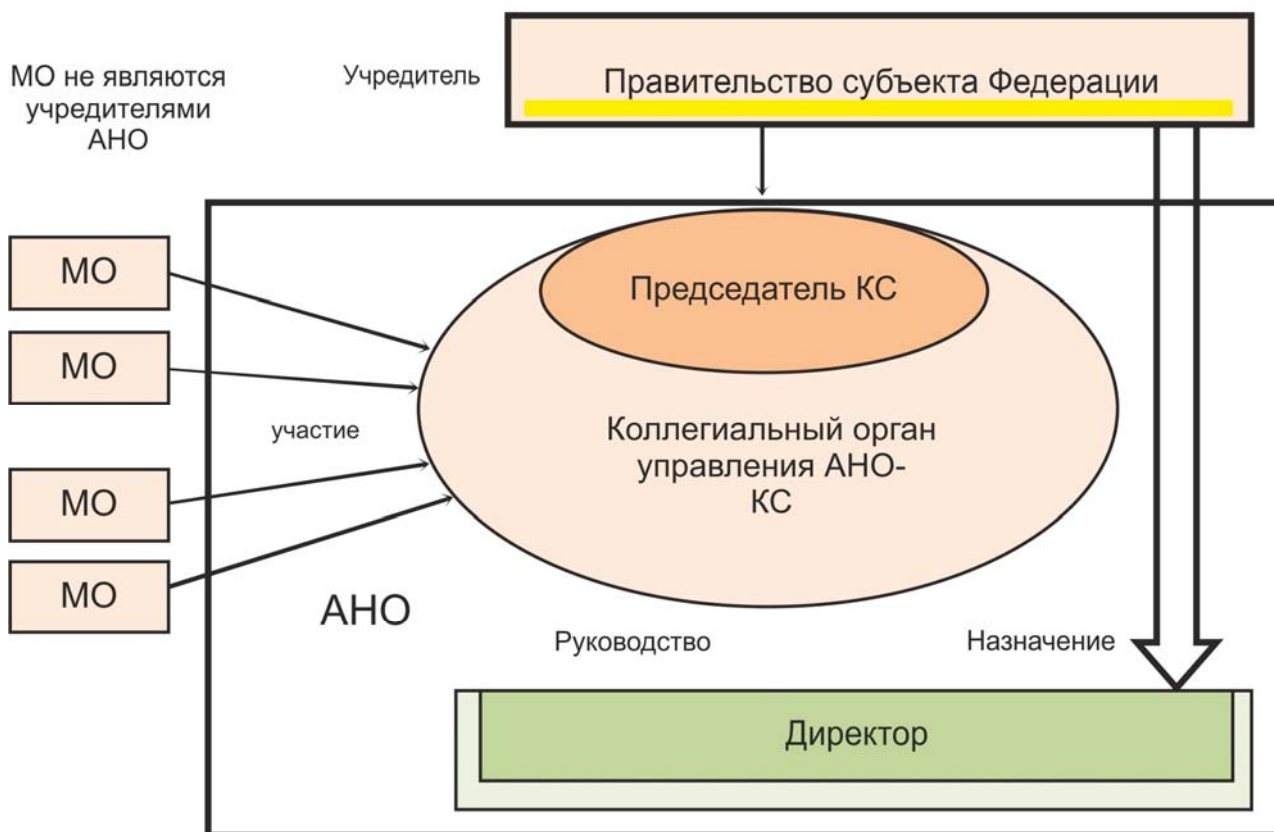


Схема 2 – Автономная некоммерческая организация (АНО), учреждаемая правительством субъекта федерации

Учредителем АНО является правительство субъекта Федерации. Учредитель формирует коллегиальный орган управления АНО – Координационный совет, в который входят по два представителя от муниципального образования: руководители представительного и исполнительного органа муниципального образования и два представителя от правительства субъекта Федерации.

Преимущества использования схемы 2.

Простая с точки зрения создания и управления схема.

Недостатки использования схемы 2.

Ослаблено влияние муниципалитетов на принятие решений.

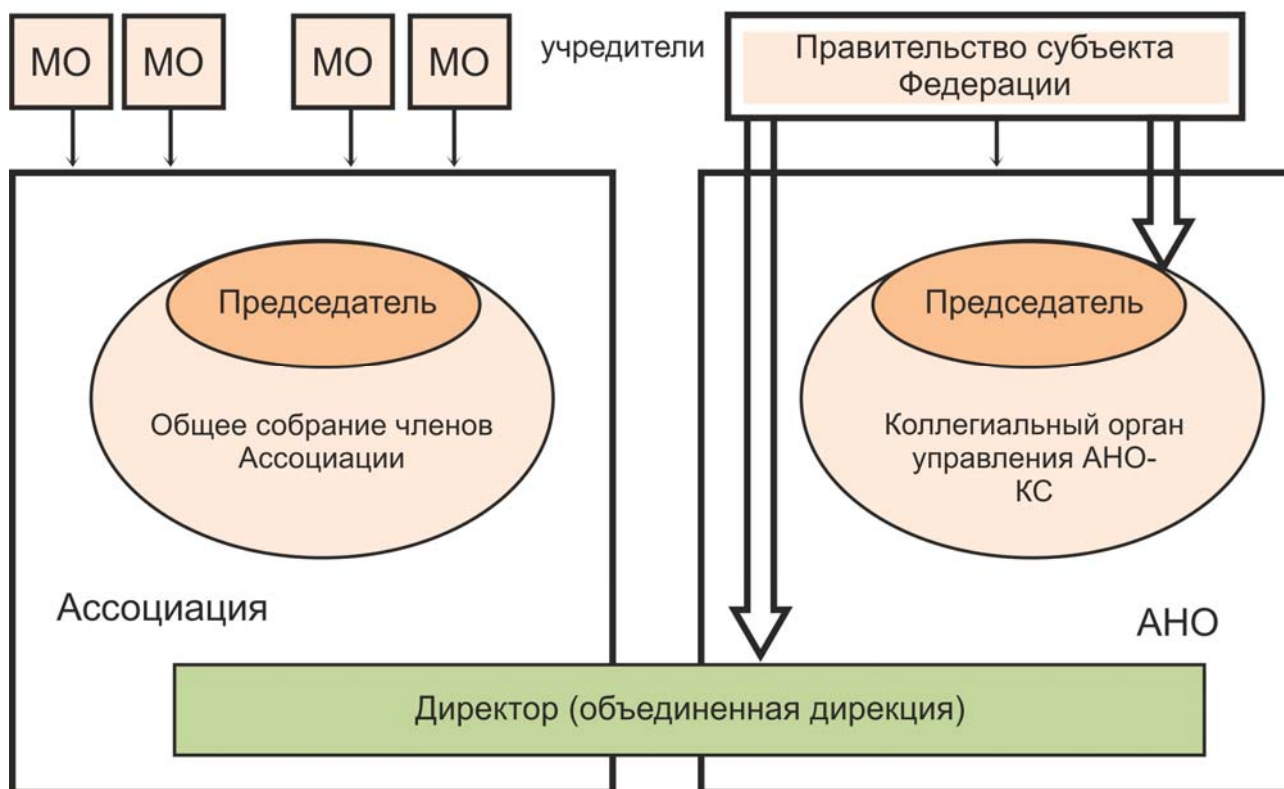


Схема 3 – Ассоциация плюс Автономная некоммерческая организация

Муниципальные образования, входящие в агломерацию, учреждают ассоциацию муниципальных образований по схеме 1. Правительство субъекта Федерации учреждает АНО по схеме 2. Формируется объединенный единоличный исполнительный орган Ассоциации и АНО (например, назначается один и тот же человек директором в оба юридических лица).

Преимущества использования схемы 3.

Сбалансированное влияние на процессы со стороны муниципальных образований и субъекта Федерации.

Недостатки использования схемы 3.

Необходимость создания двух юридических лиц.

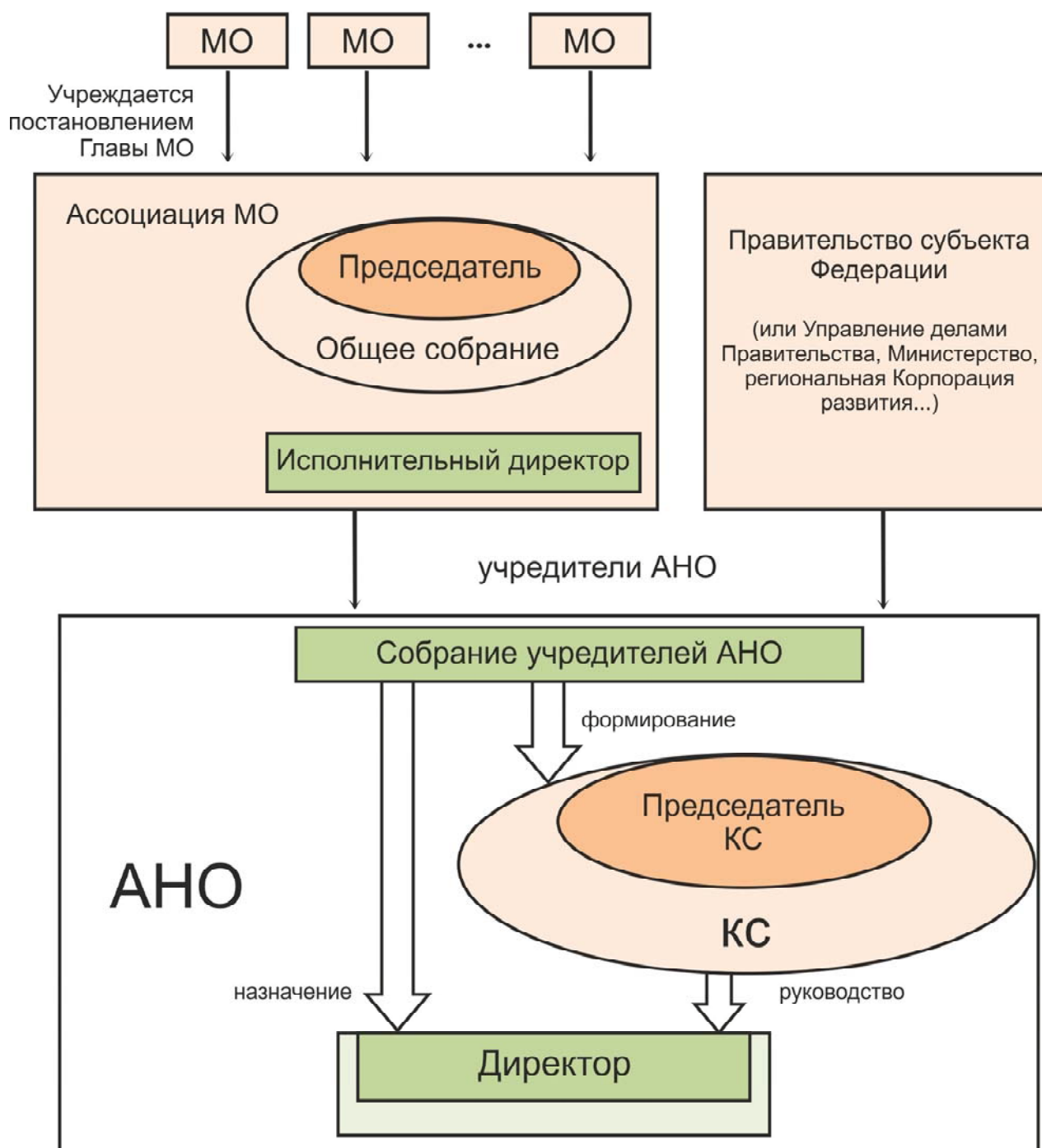


Схема 4 – Ассоциация плюс Автономная некоммерческая организация

Создается ассоциация муниципальных образований, входящих в агломерацию (юридическое лицо), учреждаемая только органами местного самоуправления. Формируются органы управления ассоциацией. Исполнительные функции ограничиваются организацией работы общего собрания членов ассоциации.

Ассоциация муниципальных образований и правительство субъекта Федерации учреждают АНО, в котором формируется Координационный совет как коллегиальный орган управления и назначается единоличный исполнительный орган – Директор.

Преимущества использования схемы 4.

В рамках Ассоциации могут решаться собственно межмуниципальные задачи, не требующие участия субъекта Федерации.

Сбалансированное влияние муниципальных образований и субъекта Федерации.

Облегчается задача консолидации средств муниципальных и регионального бюджетов для решения задач развития агломерации.

Недостатки использования схемы 4.

Схема достаточно тяжеловесна, так как необходимо создавать два юридических лица.

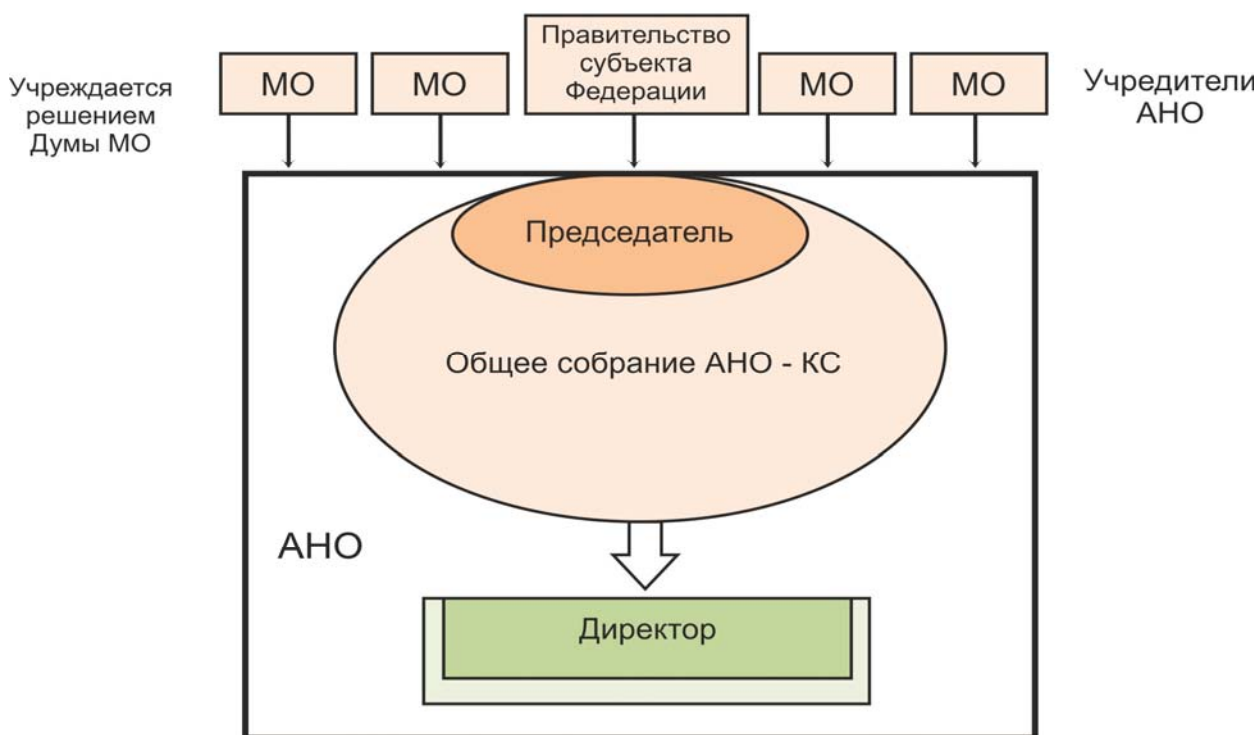


Схема 5 – Автономная некоммерческая организация (МО + субъект)

Структура управления агломерацией создается в форме автономной некоммерческой организации (АНО), которая так же, как и в случае ассоциации, учреждается муниципальными обра-

зованиями, входящими в агломерацию, и правительством субъекта Федерации.

Управление АНО осуществляют учредители. Учредители АНО формируют коллегиальный орган управления АНО (Координационный совет агломерации) по схеме: по два представителя от каждого учредителя (руководитель представительного и исполнительного органа местного самоуправления и два представителя правительства субъекта Федерации).

Координационный совет может избрать из своего состава Председателя КС.

Единоличный исполнительный орган ассоциации – Директор, который назначается решением учредителей. Координационный совет взаимодействует с Директором по вопросам своей компетенции.

Преимущества использования схемы 5.

Вся управленческая схема реализуется в рамках одного юридического лица.

АНО не имеет членства. Коллегиальный орган управления формируется учредителями в любой конфигурации, следовательно, легко обеспечить представительство по два человека от каждого муниципалитета.

Сбалансированное влияние муниципальных образований и субъекта Федерации.

Недостатки использования схемы 5.

Учреждается решением представительного органа муниципального образования, что существенно увеличивает сроки создания организации.

Некоторые юристы считают, что муниципальные образования могут создавать некоммерческие организации только с другими муниципальными образованиями. В случае использования данной схемы считаем целесообразным провести предварительные консультации с регистрирующим органом.

Предложенные схемы управления агломерациями имеют свои преимущества и недостатки. С учетом особенностей конкретной территории может быть использована любая из предложенных схем. Более того, каждая из предложенных схем может иметь свои подварианты. Данные схемы предложены с учетом

вступивших в силу с 1 сентября 2014 г. изменений Гражданского кодекса, касающихся, в том числе, организационно-правовых форм некоммерческих организаций. В настоящее время еще не сформировалась практика Министерства юстиции Российской Федерации при регистрации НКО с учетом введенных изменений. Это следует иметь в виду при выборе схемы управления агломерацией и, по возможности, проводить предварительные консультации с регистрирующим органом.

В заключение хочется отметить, что успех эксперимента будет во многом зависеть от вовлеченности в процесс широкой научной и управленческой общественности. Эксперимент рассчитан на 3 года. За это время в рамках пилотных проектов нужно успеть отработать различные механизмы межмуниципального взаимодействия. На основе полученного опыта следует подготовить и утвердить изменения действующего законодательства, чтобы муниципалитеты вместе с региональными и федеральными органами государственной власти могли рассчитывать на максимальные социально-экономические эффекты от такой формы межмуниципального взаимодействия.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ АГЛОМЕРАЦИЙ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ПРОСТРАНСТВЕННУЮ АСИММЕТРИЮ РОССИИ

STATE POLICY OF THE DEVELOPMENT OF AGGLOMERATIONS AND ITS INFLUENCE ON THE SPATIAL ASYMMETRY OF RUSSIA

ИЛЬИНА ИРИНА НИКОЛАЕВНА,

*д-р экон. наук, профессор кафедры управления развитием территорий
и регионалистики социального факультета, НИУ ВШЭ,
директор Института региональных исследований и городского
планирования НИУ ВШ,
Москва, Россия*

E-mail: *i.n.ilina@mail.ru*

Irina N. Ilina

*Doctor of economical Sciences,
Director of the Institute for regional studies and urban planning of National
Research University Higher School of Economics,
Moscow, Russia*

E-mail: *i.n.ilina@mail.ru*

Ключевой особенностью российской экономики является ее значительная пространственная дифференциация. Региональная политика РФ в течение длительного периода ставит своей целью выравнивание уровня социально-экономического развития регионов, но исторически и географически сложившееся неравенство не преодолено и к настоящему времени. Анализ территориальных пропорций национальной экономики показывает наличие существенных различий в процессах социально-экономического развития европейской и азиатской частей страны, а также расположенных в их пределах регионов. Эти различия оказываются настолько велики, что приобретают по сути характер диспропорций, указывающих на несбалансированность всего хозяйственного комплекса страны.

Решение проблемы выравнивания территориальных диспропорций экономики предполагает, прежде всего, активную ре-

гиональную политику государства, направленную на поддержку предпринимательской деятельности, создание условий, способствующих рациональному использованию ресурсного потенциала, развитию региональной инфраструктуры, привлечению инвестиций в экономику регионов и обеспечению высокого качества жизни населения.

Проблему можно сформулировать следующим образом: насколько государственное управление способно планировать и направлять процессы пространственной динамики? В рамках решения этой проблемы рассмотрим влияние активизации деятельности Правительства РФ по управлению развитием крупногородских агломераций на основные трансформационные тенденции экономического пространства России.

Ставка на развитие агломераций представляет собой часть государственной политики РФ, ориентированной на современную мировую практику «поляризованного» экономического развития и создания «точек роста». Экономические преимущества концентрации во многих странах мира (в частности, в странах АТЭС, к которым сейчас «повернулась» Россия) превратили агломерации в центры экономического роста и инновационного развития, эффективность которых основана на более высокой производительности труда и привлечении активного населения [Пекинская повестка дня интеграции, инновационного развития и взаимосвязанности в Азиатско-Тихоокеанском регионе]¹. Эти модели, как правило, связаны с теорией Пола Кругмана и базируются на возрастающей отдаче от масштаба.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (ред. от 08.08.2009): [Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.]² агломерации рассматриваются как центры социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и федеральных округов, а также страны в целом.

В то же время процесс пространственной поляризации неизбежно увеличивает диспропорции между центром и периферией, что в условиях высокой степени межрегиональной социально-

¹ URL: <http://www.ifes-ras.ru/center-doc-news/1255-news-141111>

² URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 20.11.2014).

экономической дифференциации России может усилить эффект асимметрии пространства. Потенциал развития агломераций в решающей степени зависит от подвижности экономически активного населения. По оценкам экспертов, уже сейчас в РФ «практически единая и компактная зона притока населения распалась» [Мкртчян Н.В., Карачурина Л.Б. Миграционная ситуация в староосвоенных регионах России // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН / гл. ред. А.Г. Коровкин. М.: МАКС Пресс. 2006. С. 535–559]: привлекательной стала очень узкая группа крупных городов. В условиях экономической нестабильности, качественной и количественной нехватки ресурсов всех видов стимулирование развития агломераций может привести к депопуляции отдельных городов и регионов, и, как минимум, должно осуществляться в контексте комплексного пространственного развития страны.

Планирование формирования агломераций требует принципиально новых инструментов в управлении городским развитием. Но в Российской Федерации фактически отсутствует правовое регулирование данного вопроса. Подготовленный в 2013 г. Министерством регионального развития РФ проект «дорожной карты» по развитию агломераций в России включает следующие этапы [О Межведомственной рабочей группе по социально-экономическому развитию городских агломераций, приказ Минрегиона России от 30 сентября 2013 г. № 415)]³:

- подготовку предложений по выработке мер государственного регулирования и государственной поддержки развития городских агломераций;
- разработку механизмов управления городскими агломерациями;
- подготовку предложений по формированию проектов нормативных правовых актов, направленных на решение проблем в сфере развития городских агломераций;
- подготовку информационно-аналитических материалов и содействие распространению лучшей практики совершенствования управления развитием городских агломераций.

³ URL: <http://www.minregion.ru/uploads/attachment/752c6d14-7b05-4fff-8cb2-2fef16d-62653.pdf> (дата обращения: 20.11.2014).

Главные цели данной «дорожной карты» – закрепление за агломерациями статуса «субъекта развития» (Проект плана мероприятий («дорожная карта») «Развитие агломераций в Российской Федерации»)]⁴, включение агломераций в Генеральную схему расселения Российской Федерации и корректировка нормативных правовых актов в части создания возможностей образования агломераций, включая оценку результативности реализации этой программы.

Стоит отметить, что преимущества роста и производительности не получаются автоматически в результате ускорения урбанизации; эффективные решения в области управления агломерациями должны основываться на продуманной экономической городской политике, включая межсекторальные стратегии, направленные на комплексное решение вызовов, встающих перед городами. Предлагаемые планы развития агломераций в качестве ключевых «точек роста» должны быть скоординированы со стратегиями социально-экономического развития регионов на основе синхронизации целей и задач и консолидации ресурсов, отражая потребности развития не только агломераций, но и тех «малых городов», которые не попали в их состав. Пространственное неравенство в виде чрезмерной концентрации городского населения в крупных городах РФ способно усилить социальную стратификацию населения и ускорить социально дестабилизирующие процессы. Увеличение доли городского населения в нескольких центральных городах будет активизировать региональное неравенство. При этом четко выраженная «европейская» асимметрия расположения крупногородских агломераций в РФ при стимулировании их развития может стать ускорителем ярко выраженного уже сейчас «западного переноса».

Только комплексный подход к проблемам территориальных диспропорций в Российской Федерации и соблюдение принципов федерализма (баланс политической власти между федеральным, региональным и муниципальным уровнем), основанный на учете интересов всех элементов системы расселения, позволит достичь сбалансированного пространственного развития.

⁴ URL: <http://www.minregion.ru/uploads/attachment/445f2dd6-dc64-49be-b4ee-118ae5abce04.docx> (дата обращения: 20.11.2014), п. 2 с. 2.

КРУПНЫЕ ГОРОДА: ТОЧКИ РОСТА

LARGEST CITIES IN TERMS OF GROWTH

КАШИН ВЛАДИМИР КУЗЬМИЧ,

канд. пед. наук, доцент, старший научный сотрудник,

Институт региональных исследований и проблем

пространственного развития;

Финансовый университет,

Москва, Россия

E-mail: kvksputnik@yandex.ru

Vladimir K. Kashin,

Candidat of pedagogical Sciences,

Associate Professor, Senior Reseacher, Institute of regional researches and

problems of spatial development,

Financial University,

Moscow, Russia

E-mail: kvksputnik@yandex.ru

Существует вполне обоснованное мнение, что крупные города растут, стягивая к себе население и прежде всего население в трудоспособном возрасте, привлекают большую долю инвестиций, что обеспечивает ускоренный рост стоимости основных фондов и обновление этих фондов, т. е. именно крупные города в большинстве случаев являются точками роста. Однако не все крупные города укладываются в эту модель, в их числе есть города, переживающие спад экономики, падение численности населения.

В литературе описана так называемая цикличность развития городов, обусловленная тем, что города как экономические системы в случае адекватного ответа на существующий вызов, обеспечиваемый развитием соответствующих секторов экономики, получали ресурсы для развития производств, притока населения, насыщения бюджетов, что создавало базу для более благоприятных условий жизнеобеспечения [Нещадин А.А., Горин Н.И. К вопросу о цикличности развития городов: основные положения и закономерности // Общество и экономика. 2011. № 2. С. 156–176]. Но не все города могли найти соответствующий ответ на новый

вызов, в результате спираль развития в них раскручивалась в другую сторону: падение заказов, закрытие ранее прибыльных производств, отток населения и проблемы насыщения бюджета, снижение условий жизнеобеспечения [Фаттахов Р.В., Низамутдинов М.М. Городское расселение в России за 50 лет: оценка тенденций и перспектив // Экономика и математические методы. 2014. Т. 50. № 2. С. 24–34].

Печальна судьба так называемых «городов-призраков», которые были вполне развитыми, но в настоящее время в них почти или совсем не осталось жителей. Надо сказать, что заброшенные города есть во многих странах, даже в густонаселенных, таких как Италия или Япония, только в США насчитывается таких городов почти 200.

Вымирание крупных городов встречается редко, даже известный Детройт пока еще жив, хотя закрытие многих предприятий, отток жителей и, как следствие, финансовое банкротство уже сказываются на внешнем виде и инженерной инфраструктуре города, особенно его окраин.

Есть аналоги и в России, но не с крупными городами, а с поселками городского типа, которые возникали вокруг каких-либо предприятий (чаще всего добывающих) или военных объектов. При исчерпании месторождения, нерентабельности дальнейшего производства (либо закрытия военного объекта) в поселении резко сокращалась численность населения – организованно, или стихийно. В более явном виде это происходило в северных регионах и менее явно в местах, более пригодных для проживания.

Из 164 российских городов с численностью населения более 100 тысяч человек 76 городов (46,4%) набрали максимальную численность в 2010 г. Город Находка имел максимальную численность дважды: в 1989 и в 2010 гг. 7 городов, набрав максимальную численность в 2002 г., сохранили ее и в 2010 г. 23 города имели максимальную численность населения в 2002 г., но численность населения снизилась к 2010 г., диапазон снижения от 1–2% до 8–13%. В 60 городах максимальная численность населения была отмечена в 1989 г., затем произошло снижение в диапазоне от 1–2% до 8–10% [Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013. Стат. сб. М.: Росстат, 2013. 990 с.].

Из 15 городов с наибольшим приростом населения в период с 2002 по 2010 гг. большая часть – города-спутники, входящие в большую агломерацию. Примечательно, что именно города-спутники растут большими темпами, чем города, являющиеся основой агломерации. В списке 15 быстрорастущих городов 6 городов – это ближайшее Подмосковье: Химки, Балашиха, Пушкино, Королев, Красногорск, Железнодорожный. Балашиха и Железнодорожный характеризуются наиболее низкой среди городов Подмосковья долей численности занятых в организациях города. К примеру, в городе Железнодорожном доля населения составляет 1,9% от численности жителей Московской области, а доля работников организаций 0,9% от аналогичного показателя, хотя при равномерном распределении можно было бы ожидать примерно на уровне 1,9%. Доля основных фондов и доля отгруженных товаров собственного производства в Железнодорожном составляет 0,7% от этих показателей по области, при равномерном распределении можно было бы ожидать примерно 1,9%.

Существенная часть трудоспособного населения городов ближайшего Подмосковья работает в Москве. Ближайшие города Подмосковья – это так называемые «спальные» районы, в этих городах предлагаемые рабочие места не могут конкурировать с московскими ни по уровню оплаты труда, ни по качеству самих рабочих мест, да и спрос явно превышает имеющееся предложение. В городах-спутниках нерешенная проблема – бюджет городов, при существующей системе налогообложения подоходный налог уплачивается организацией по месту своей регистрации, а не регистрации работника.

Самым быстрорастущим городом в период 2002–2010 гг. числится город Копейск Челябинской области. Город входит по сложившемуся положению в состав агломерации Большой Челябинск и так же, как и перечисленные города Подмосковья, является скорее «спальным» районом (при доле населения от населения области равной 4,0%, доля работников организаций 2,8%, доля основных фондов и доля отгруженной продукции 1,2% и 1,3% соответственно) [Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013. Стат. сб. М.: Росстат, 2013. 990 с.].

Близкий к Копейску по темпам роста населения является город Артем – спутник Владивостока. Города почти срослись по застройке. Существенной причиной роста города стала не только близость к Владивостоку, но и поглощение ряда поселков городского типа и сел, которые в 2004 г. были упразднены и вошли в состав города.

Аналогичная ситуация повторяется в Махачкалинской агломерации. В столичном городе проживает 23,9% от численности населения республики, доля работающих в организациях – 34,0%, при этом 58,7% продукции, производимой в республике, отгружается с предприятий, зарегистрированных в Махачкале. Другие соотношения в Каспийске, входящем в агломерацию: доля численности жителей 3,5%, доля работающих в организациях 3,0%, доля отгруженной продукции – 4,3%.

В список 15 городов, в которых отмечается наибольшая убыль населения, вошли (далее приведен процент численности населения 2010г к 2002г): Дзержинск 92,3%, Елец 92,3%, Майкоп 91,7%, Мурманск 91,7%, Ачинск 91,6%, Таганрог 91,5%, Муром 91,3%, Ленинск-Кузнецкий 91,1%, Петропавловск-Камчатский 90,9%, Березники 90,8%, Рубцовск 90,2%, Рыбинск 90,1%, Златоуст 89,7%, Невинномысск 89,4%, Нальчик 87,3%. В данном списке представлены ряд центров соответствующих субъектов Федерации, а также вторые города, но не являющиеся городами-спутниками. Города из этого списка давно прошли пик численности населения. Существенно, что падение численности населения в перечисленных городах больше, чем падение численности населения в соответствующих субъектах Федерации [Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013. Стат. сб. М.: Росстат, 2013. 990 с.].

В большинстве городов, входящих в список с существенным падением численности населения, преобладающие сферы экономики перерабатывающая, в частности – машиностроение (транспортное, сельскохозяйственное), металлургия (черная и цветная), химия.

Экономическая и внешняя политика нулевых начала 2010-х годов ставили отечественную перерабатывающую промышленность в крайне жесткие конкурентные условия. При этом инве-

стиции в отраслевом разрезе распределялись далеко неравномерно. Наибольший объем инвестиций приходился на сферу услуг, оптовую и розничную торговлю. На втором месте – добывающие предприятия, и на третьем – предприятия перерабатывающего сектора экономики. В последние годы получили поддержку промышленно-научные кластеры, которые базируются в крупных городских агломерациях.

Рассмотрим, какие прогнозы развития крупных российских городов возможны в ситуации, сложившейся во второй половине 2014 г.: экономические санкции, падение цен на нефть, резкое падение курса рубля.

Представляется, что темп роста численности населения в городах-спутниках снизится. Но вряд ли эти города сами по себе могут представлять точки роста. Они – составляющая часть агломерации, в составе агломерации они и могут участвовать в развитии. Можно прогнозировать, что предприятия, входящие в кластеры и расположенные в агломерациях, будут более конкурентоспособны и будут иметь больше шансов на получение инвестиционных средств. Известны данные исследования ВШЭ по сравнению производительности труда в предприятиях одной отрасли, но расположенные в агломерациях и в отдаленных городах. Географическое расположение в агломерации и вхождение в кластер создает условия для существенного роста (в среднем до 46%) производительности труда. Отрицательными факторами для предприятий, расположенных в крупных городских агломерациях, несколько снижающими их конкурентоспособность, являются более высокая цена на землю и более высокая заработная плата. Положительными факторами агломерации являются возможность выбора высококвалифицированных кадров, простота хозяйственных контактов, близость научных и проектных организаций, развитая инфраструктура [Нещадин А.А., Горин Н.И. К вопросу о цикличности развития городов: основные положения и закономерности // Общество и экономика. 2011. №2. С. 156–176].

Есть надежда, что кластеры обеспечат соответствующий ответ на новые вызовы требований к производству продукции, способной выступить замещением возросшей в цене импортной

продукции. Вопрос не только в цене, но и в соответствии продукции многим параметрам, характеризующим более высокие уровни технологического уклада. В этой ситуации инвестиционная поддержка в значительной степени может быть обеспечена из федеральных программ, направленных на развитие импортозамещения. Предполагаются инвестиции не за государственный счет, скорее в данном случае задача госсектора выступить гарантом, создать условия, включая некие преференции и льготы.

Для предприятий перерабатывающей промышленности, как и после кризиса 1998 г., теоретически могут сложиться условия для роста в связи с потерей привлекательности импорта из-за неблагоприятного курса валют. Но в 1998 г. из-за роста цен на нефть была благоприятная ситуация для инвесторов. Не исключено, что из-за санкций банки не смогут выдавать кредиты на привлекательных для инвесторов условиях, и многие города, в которых экономика базируется на машиностроении, будут испытывать проблемы, аналогичные монопрофильным городам: рост безработицы, недостаточный объем поступлений в доходную часть бюджета.

Хорошие шансы ожидаются для пищевой промышленности и предприятия этой отрасли окажут поддержку городам, расположенным в непосредственной близости к поставщикам. В основном это города в регионах с развитым сельскохозяйственным производством.

В период кризиса 2014–2015 гг. распределение инвестиций будет крайне неравномерным, что вполне естественно: инвестиции будут концентрироваться там, где обеспечиваются наиболее благоприятные условия.

Города, находящиеся вне кластеров и вне федеральных программ, не получая инвестиционной поддержки, будут находиться в ниспадающей части цикла развития, а значит будут терять численность населения, причем в большей степени наиболее подвижной молодежной категории, что еще больше снизит конкурентоспособность этих городов на непростом рынке привлечения инвестиций.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ В РОССИИ

PROBLEMS AND PROSPECTS OF REGIONAL DEVELOPMENT INSTITUTIONS OPERATION IN RUSSIA

КУЗЬМЕНКОВ КИРИЛЛ ИГОРЕВИЧ,

мл. науч. сотрудник, Институт региональных исследований и проблем пространственного развития;

Финансовый университет,

Москва, Россия

E-mail: *kuzmenkov.fa@gmail.com*

Kirill I. Kuzmenkov,

Researcher,

Institute of regional researches and problems of spatial development,

Financial University,

Moscow, Russia

E-mail: *kuzmenkov.fa@gmail.com*

В условиях современной ситуации в отечественной экономике, вызванной западными санкциями, падением цен на нефть и общей турбулентностью национальной экономики, а также принятия национальной стратегии импортозамещения, остро встает вопрос эффективного использования финансовых ресурсов в межбюджетном распределении средств. В течение последних лет Правительством Российской Федерации были созданы инструменты государственной политики – институты развития стимулирующие инновационные процессы и развитие инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП). Суть данных механизмов заключается в софинансировании проектов социальной инфраструктуры, как с публичной стороны (органа власти того или иного уровня) так и со стороны частного партнера (инвестора). Таким образом, в условиях ограниченности бюджетов актуальность институтов развития как инструмента быстрого осуществления инноваций и

имплементатора инициатив сотрудничества в механизмах ГЧП очевидна. Стоит отметить, что институты развития выступают также в качестве катализатора частных инвестиций в приоритетных секторах и отраслях экономики и создают условия для формирования инфраструктуры, обеспечивающей доступ предприятиям, функционирующим в приоритетных сферах экономики, к необходимым финансовым и информационным ресурсам. Особый интерес в этом плане представляет оценка особенностей и проблем функционирования институтов развития в Российской Федерации на региональном уровне, так как именно данный инструмент является одним из ключевых во всей инновационной цепочке, а также во многом от эффективности работы данных организаций зависит эффективность использования бюджетных средств.

Прежде всего, следует остановиться на уточнении самого понятия «региональный институт развития». Здесь, в свою очередь, возможны несколько вариантов. Первый включает в себя региональные структуры федеральных институтов развития. Второй – институты, созданные на основе инициатив и экономических ресурсов органов власти и управления субъектов Федерации (в отдельных случаях – органов муниципального управления), хотя часто эти институты располагают той или иной финансовой поддержкой с федерального уровня. Наконец, третий подход – институты, созданные, прежде всего, в соответствии с инициативой частного капитала и ориентирующиеся на определенный ареал своей деятельности, связанный с тем или иным регионом России.

В данной статье рассматривается подход к идентификации институтов развития как институтов развития субъектов Федерации. Это концентрирует основной акцент на проблемах достаточности формальных полномочий, а также экономических ресурсов субфедерального управления для создания именно этих институтов развития, для их тесного взаимодействия с аналогичными институтами федерального уровня, а также эффективного включения этих институтов в систему отношений государственно-частного партнерства (ГЧП).

Таким образом, в качестве институтов развития субъектов Федерации или региональных институтов развития понимает-

ся широкий круг организаций, не имеющих пока единого законодательного оформления, функционирующих на уровне субъектов Федерации (но не входящих в систему органов исполнительной власти) в целях активизации инвестиционных и инновационных процессов в региональном звене экономики. Данные организации могут иметь различный юридический статус (коммерческой или некоммерческой организации), иметь особые цели и полномочия, обладать или не обладать собственными финансовыми ресурсами. В первом случае данные институты от лица субъекта Федерации осуществляют софинансирование инвестиционных проектов; во втором случае в преимущественной мере концентрироваться на посреднических, консультационно-информационных функциях (функция «одного окна»), а также осуществлять деятельность по поддержке и сопровождению проектов, включая и проекты, реализуемые на принципах ГЧП.

Важная теоретико-методологическая основа функционирования региональных институтов развития должна состоять в том, что все институты развития, действующие в пределах данной территории независимо от их статуса, цели и источников финансирования, образуют целостную интеграционную систему. Они способны выполнить свою миссию «подтягивания» и модернизации хозяйственного комплекса территории только при условии четкой координации действий, которая осуществляется, прежде всего, в рамках региональной стратегии социально-экономического развития, согласованной с основными приоритетами федеральной политики регионального развития.

Среди институтов развития, действующих сегодня в субъектах Российской Федерации, можно выделить две группы.

Первая группа представлена институтами, которые уже имеют длительную историю, достаточно отработанную правовую и методическую базу, хотя, как показывает опыт, и это не гарантирует успех в их деятельности. К таким институтам можно отнести, например, региональные фонды поддержки малого и среднего предпринимательства, которые номинально существуют в большинстве регионов страны, но лишь в некоторых их деятельность можно считать реально значимой для экономики террито-

рии. Ущербной – и для государства, и для самой идеи региональных институтов развития – следует считать и ранее допущенные многочисленные «опусы» регионального экономического зонирования, свернутые по причине их огромной затратности и неэффективности как рычага привлечения инвестиций в целях территориального развития, а также средства создания инновационных конкурентоспособных производств.

Вторая группа подобных институтов представлена новациями последних нескольких лет, достаточно разнообразных как по организационной форме, так и по их правовому статусу. За созданием данных региональных институтов развития, включая региональные ОЭЗ, просматривается дальновидный замысел, связанный с институциональным оформлением регионально адаптированных инструментов инновационно-ориентированного развития экономики территорий на основе привлечения отечественных и зарубежных инвесторов, использования всех имеющихся локальных экономических ресурсов, возможностей регионального сегмента национальной инновационной системы, специфических для данного региона форм ГЧП. Это предопределило настоящее время действие в субъектах РФ достаточно широкой палитры региональных институтов развития. Реализованные варианты региональных институтов развития в субъектах Российской Федерации представлены в таблице.

Таблица – Варианты региональных институтов развития

Типы региональных институтов развития	Примеры реализации
1	2
Регулятивно-посреднические институты	Агентство регионального развития (Калужская область); Агентство инвестиционного развития (Ростовская область); Агентство экономического развития (Краснодарский край, Калужская область)
Финансовые институты поддержки инвестиционной и инновационной деятельности	Фонды (корпорации) развития (Калужская область); предполагается создание Корпорации развития Московской области; Венчурные фонды: а) действующие в качестве местных операторов ОАО «Российская венчурная компания»; б) независимые государственные, государственно-частные и частные региональные венчурные фонды (Москва); Региональные («губернские») банки («Элита», Калужская область)

1	2
Институты экономического зонирования	«Особые экономические зоны регионального уровня» (липецкая область); «Промышленные округа» (Московская область) «Индустриальные парки» (Калужская область, Татарстан)
Целевые институты: – нефинансового содействия инновационной деятельности – содействия развитию МСП	Бизнес-инкубаторы, промышленные зоны (Москва, Владимирская, Нижегородская область); Образовательно-инновационные и научно-образовательные центры (Томская область, Новосибирская область); а также более 60 «региональных наукоградов» Фонды поддержки, действующие более, чем в 60 субъектах Федерации
Региональные ипотечные фонды	Имеются более чем в 30 субъектах Федерации

По оценкам ТПП РФ, в России сейчас действует более 60 организаций, которые могут быть отнесены к структурам поддержки инвестиций и инноваций или, в более общем плане, к региональным институтам развития. Что касается промышленных, промышленно-инновационных и иных кластеров, то это не особый институт развития, а скорее кумулятивный результат их деятельности, направленной на поддержку кластеров как наиболее прогрессивной формы территориальной локализации производств, эффективно использующей возможности инновационных и иных кооперационных взаимодействий хозяйствующих субъектов.

Как показывает таблица, упомянутые в ней организации имеют самые различные направления и формы деятельности. В связи с этим даже само объединение их в одну категорию «региональных институтов развития» в определенной степени условно. Однако у этих институтов есть и общие черты – нацеленность на активизацию инвестиционных и инновационных процессов в экономике региона.

Главное отличие в деятельности региональных институтов развития от федеральных аналогов – органичное включение в единую систему («вертикаль») управления социально-экономическим развитием субъекта Федерации, а также кооперационное «встраивание» поддерживаемых со стороны этих институтов проектов в единый хозяйственный комплекс региона, в том чис-

ле на основе принципов кластеризации производства. Вот почему проводимая ныне деятельность Минэкономразвития России по поддержке региональных кластерных инициатив и инвестиционных проектов субъектов Федерации во многом активизирует (или, во всяком случае, должна активизировать) формирование целостной системы институтов развития регионального звена российской экономики.

Следующее отличие – ограниченная значимость факторов налогового льготирования в отношении проектов, реализуемых при содействии региональных институтов развития. Такое льготирование допустимо только в части платежей, зачисляемых в региональный бюджет, установленных Налоговым кодексом РФ. В связи с этим основным финансовым рычагом деятельности региональных институтов развития остаются инструменты бюджетного софинансирования, в т.ч. «встраиваемые» в практику ГЧП. Отсюда – еще одно отличие «экономического инструментария» этих институтов. Оно связано с тем, что при ограниченности средств бюджетного софинансирования и инструментов налогового льготирования в их деятельности по поддержке инвестиционных проектов большее значение приобретает передача инвесторам на льготной или безвозмездной основе свободных ранее не использовавшихся в промышленных целях земельных участков («greenfield investments»), а также ранее уже освоенных, но бездействующих производственных площадок на условиях их переоборудования и модернизации («brownfield investments») и др.

Другое важное отличие, или специфическая «ниша» региональных институтов развития, состоит в том, что реализуемые (поддерживаемые) ими проекты в большей мере ориентированы на использование территориальных природных, трудовых и иных ресурсов, не получающих в данный момент достаточного вовлечения в хозяйственный процесс. Это касается и бездействующих производственных мощностей и промышленных площадок, неиспользуемого или неэффективно используемого трудового потенциала, а также некоторых природных и рекреационных ресурсов и ориентации производимой продукции на региональные рынки товаров и услуг или на рынки сопредельных ре-

гионов. В ряде случаев за счет деятельности региональных институтов развития удастся реализовать инвестиционные проекты, ориентированные на общенациональные рынки, например, становление автомобильного кластера в Калужской области. В настоящее время в области действует ОАО «Агентство инновационного развития – центр кластерного развития Калужской области».

Наконец, еще одна важная особенность региональных институтов развития – значительно больший акцент на использование возможностей малого и среднего предпринимательства (особенно, инновационно-ориентированного), в том числе через их кооперационное взаимодействие с крупными предприятиями, инвесторами и иными субъектами регионального звена национальной инновационной системы. В настоящее время этот акцент прослеживается в деятельности институтов развития, даже не имеющих поддержки. Это группы хозяйствующих субъектов в качестве основной цели, однако объективно ориентирующихся на полное использование всех ресурсов и действующих субъектов регионального звена национальной инновационной системы. Это касается также содействия со стороны институтов развития кооперационному взаимодействию всех субъектов хозяйствования, действующих на данной территории, как обязательному условию результативной инновационной деятельности в экономике региона.

В заключение следует отметить, что несмотря на большую значимость и перспективность данных инструментов модернизации российской экономики региональные институты развития были созданы практически во всех субъектах федерации, однако многие из них носят скорее декларативный характер.

РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА: ОРГАНИЗАЦИОННО-СТРУКТУРНЫЕ КОНЦЕПТЫ

DEVELOPMENT OF NATIONAL SPACE: ORGANIZATIONAL AND STRUCTURAL CONCEPTS

МАКАР СВЕТЛАНА ВЛАДИМИРОВНА,

*д-р экон. наук, ведущий научный сотрудник,
Институт региональных исследований и проблем
пространственного развития;
Финансовый университет,
Москва, Россия
E-mail: svetwn@mail.ru*

Svetlana V. Makar,

*Doctor of economical Sciences,
Leading researcher,
Institute of regional researches and problems of spatial development,
Financial University,
Moscow, Russia
E-mail: svetwn@mail.ru*

Категория «пространственное развитие» в последнее десятилетие находится под пристальным научным вниманием, поскольку в мировой науке все большее признание получает пространственная наука (spatial science) как особое междисциплинарное научное направление. Важно подчеркнуть, что пространственное развитие все реальнее сопрягается с хозяйственной практикой. В мировой политической лексикон понятие «пространственное развитие» вошло на пороге XXI в. В 2000 г. был опубликован документ Совета Европы, действие которого распространяется и на Российскую Федерацию, – «Основопологающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента».

Анализ современной литературы позволяет выделить категории, непосредственно связанные с формированием теории и методологии пространственного развития: проекты пространственного развития; пространственное планирование; устойчивое

пространственное развитие; пространственный потенциал; пространственный фактор; пространственные структуры; пространственные особенности; пространственные экстерналии; пространственная политика; пространственный анализ [Гранберг А.Г. О программе фундаментальных исследований пространственного развития России // Регион. 2009. № 2. С. 166–178.].

Очевидно, что на практике пространственное развитие объединяет экономические, социальные, территориальные и экологические аспекты социально-экономического развития. С научной точки зрения содержательное понимание пространственного развития оказывается значительно сложнее. В современных отечественных исследованиях оно рассматривается как выявление пространственного каркаса развития, как подход к задаче управления территориальным развитием, как средство стратегического планирования, как реструктурирование пространства, как изменение условий продуцирования определенной деятельности, как выход на новое размещение материальных объектов, обеспечивающее рост эффективности деятельности [Макар С.В. Анализ пространства в экономической науке: развитие концептуальных подходов // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2012. Вып. 4 (108). С. 17–25].

В настоящее время для отечественной науки, основывающейся на детальном анализе факторов и условий хозяйственной практики, а также их адекватной оценке очевидна сопряженность сложившихся итогов пространственного развития России с проблемами ее социально-экономического развития (прежде всего речь идет о значительной межрегиональной дифференциации) [Макар С.В. К развитию теории организации регионального пространства // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 6. С. 22–27.] Специфику фундаментальных проблем современного этапа хозяйственного развития нашей страны определяют сложившиеся особенности пространства (к ним относят чрезвычайно высокую роль внутренних и внешних границ, ренто-ресурсную ориентацию экономики, непрерывную смену статусов мест, конструирование регионов в ущерб саморазвитию, моноцентрическое развитие, высокий уровень централизации страны) и ряд действующих пространственных факторов (обычно к ним относят

транспортный фактор, ограниченную мобильность факторов производства, агломерационные эффекты). Очевидно, что современная и будущая конкурентоспособность России и эффективность настоящего социально-экономического развития нашей страны тесно связаны с ее пространственной архитектурой. Однако уровень исследований по фундаментальным проблемам пространственного развития Российской Федерации как очевидно пространственно зависимой страны длительное время не соответствовал масштабу, общественной значимости и сложности пространственных проблем. Отличительным моментом в развитии научной мысли в изучении области пространственных проблем в нашей стране стал 2008 г.: по поручению Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации были поддержаны научные исследования по пространственной проблематике в рамках программы фундаментальных исследований РАН на 2008–2012 гг. по фундаментальным проблемам территориального планирования в России, определению границ макрорегионов с учетом особенностей и перспектив развития отдельных территорий. В настоящем также велика актуальность научно обоснованных представлений о текущем и будущем состоянии, факторах и тенденциях трансформаций пространства страны, возможностях и способах государственного воздействия на пространственно опосредованные процессы, учитывая современные социально-экономические, экологические, политические реалии [Пилясов А.Н. Размещение производительных сил в условиях инновационной экономики // Современные производительные силы. 2014. № 1. С. 22–37].

Теоретической платформой современных процессов развития национального и субнациональных пространств выдвигается теория эндогенного экономического роста, содержащая новые представления об источниках современного экономического роста. Она обращена к локальным факторам, особенностям конкретной местности. Таким образом, локализованные факторы определяются в качестве драйверов регионального (субнационального) и национального развития и роста. Основным фактором современного экономического роста эндогенного характера становится человеческий капитал, ему отводится роль ядра раз-

вития. В связи с этим акцентируются те формы пространственного размещения производительных сил, которые способствуют накоплению человеческого капитала. Продолжает играть значительную роль в организации российского пространства теория полюсов развития и центров роста [Россия: принципы пространственного развития / Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа. М.: «Архитектура-С», 2004. 96 с.].

В рамках исследования проблем пространственного развития Российской Федерации базовое место принадлежит изучению пространственных элементов в их взаимодействии и развитии. На данной основе происходит формирование и реформирование пространственных структур, последующее выявление особенностей их организации (реорганизации) в целях оптимизации пространственного размещения производительных сил с учетом модернизации задач пространственного развития.

Как с общенациональных позиций, так и с субнациональной точки зрения – развития хозяйства отдельных регионов-субъектов РФ с учетом особенностей и перспектив развития отдельных территорий, а также концепций развития макрорегионов России – следует подчеркнуть актуальность исследования пространственных структур агломерационного типа. Современная пространственная политика России акцентирует особое внимание на одной из разновидностей агломераций – экономических кластерах как относительно новой форме размещения производительных сил для нашей страны. Однако принципиально важны также характерные особенности трех других типов агломераций – с учетом выявления их места и структурно-организационных акцентов в современном пространственном развитии России. Речь идет о городских агломерациях, отраслевых районах и креативных регионах. Особенности таких пространственных структур, как городские агломерации и отраслевые районы, обусловлены их преимуществами – эффективностью и гибкостью, а два других типа агломераций – экономические кластеры и креативные регионы – рассматриваются как центры создания знаний и инноваций [Фундаментальные проблемы пространственного

развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез. М.: Медиа-Пресс, 2013. 664 с.].

Отметим характерные черты размещения для каждого типа агломераций в России. Все они практически полностью расположены в пределах основной полосы (зоны) расселения населения и не затрагивают (за исключением сырьевых отраслевых районов) зону Севера, которая составляет почти две трети территории Российской Федерации. Усиливающаяся концентрация производства и населения в городских агломерациях обеспечивает рост в них социальных, экологических, бытовых и криминальных проблем и актуализирует необходимость управления ими, а также акцентирует изучение поляризации пространства. Особенностью отраслевых районов России является специализация на сырьевых и несырьевых (обрабатывающих) производствах. Размещение последних преимущественно соответствует основной полосе расселения населения и, следовательно, наиболее благоприятным природным условиям жизни населения (в частности, речь идет о районах машиностроения). Сырьевые районы специализации промышленности (в частности, топливной, а также лесной) концентрируются преимущественно в регионах зоны Севера, неблагоприятных с точки зрения проживания человека, что приводит к высоким издержкам жизнеобеспечения и производства для поддержания благоприятной конъюнктуры сырьевых рынков. Сформированные экономические кластеры [Инновационные кластеры – точки роста XXI века: монография. М.: Финансовый университет. 2013. С. 115–121], в том числе на базе производств, созданных в советский период, расположены в основном в Европейской части России, а также единично в южных регионах Сибири и Дальнего Востока. В Стратегии развития Российской Федерации до 2020 г. сделан акцент на формирование кластеров именно в регионах Сибири и Дальнего Востока, что имеет как экономические, так и геополитические причины [Пространственные и временные тенденции социально-экономических процессов на российском Севере / отв. ред. В.Н. Лаженцев. Москва – Сыктывкар, 2012. С. 31–32].

Наименее пока исследованный и разработанный в нашей стране тип агломераций – это креативные регионы. Вместо спе-

циализации и пространственной кластеризации связанных отраслей в данном случае упор делается на наличие регионального разнообразия квалификаций и компетенций. В России креативные регионы связываются с формированием инновационных технологических комплексов [Инновационные кластеры – точки роста XXI века: монография. М.: Финансовый университет. 2013. С. 115–121]. Стратегии развития страны предусматривают создание ряда крупных технополисов со специализацией на «прорывных» технологиях и инновационных продуктах. Предпринята попытка обозначить их конкретно в следующих ареалах: Владивосток – Хабаровск, Новосибирск – Томск – Красноярск, Екатеринбург – Челябинск, Самара – Казань, Ростов-на-Дону – Краснодар, Москва – Московская область (пример Сколково), Санкт-Петербург – Ленинградская область.

В заключение важно подчеркнуть принципиальный концепт, касающийся значения выбранной страной парадигмы развития, что определяет процесс формирования структуры ее пространства. Наличием парадигмы в целом предопределяются актуальные направления и формы пространственного развития. Также они связаны с пониманием процессов ее реализации, что в совокупности определяет специфику реконструирования, реорганизации сложившихся пространственных структур, формирование новых, изучение проблем пространства и возможностей управления ими. Таким образом, парадигма постиндустриального развития, выдвигаемая как наднациональный тренд, базируется на приоритетах гуманизации экономики. В то же время с позиций национальных интересов очевидна необходимость и своевременность реализации программы новой индустриализации страны. Формируя опорный каркас развития национального пространства на основе пространственных структур агломерационного типа с элементами и связями, соответствующими особенностям каждого типа агломераций, необходимо и возможно спроектировать пространство под заданные векторы деятельности.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МАЛЫХ ГОРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

MAIN TRENDS OF DEVELOPMENT IN SMALL TOWNS OF THE RUSSIAN FEDERATION

НЕЩАДИН АНДРЕЙ АФАНАСЬЕВИЧ,

*канд. социол. наук, заместитель директора,
Институт региональных исследований и проблем
пространственного развития,
Финансовый университет,
Москва, Россия*

E-mail: *ansteel@mail.ru*

Andrew A. Neshchadin

*Candidat of sociol. Sciences,
Deputy Director,
Institute of regional researches and problems of spatial development,
Financial University,
Moscow, Russia*

E-mail: *ansteel@mail.ru*

В соответствие с традиционной классификацией к малым городам относят населенные пункты с численностью населения до 50 тыс. человек, при этом более половины занятого населения должны работать в несельскохозяйственных отраслях. В России по результатам переписи 2010 г. 778 малых городов: это – 70,8% всех городов, в которых проживает 16579 тыс. человек, то есть 17,3% городского населения.

Все, даже самые крупные и знаменитые города, когда-то были малыми городами. Некоторые из таких достаточно крупных городов выросли в последнее время. Например, Набережные Челны в 1959 г. были небольшим городком с населением 19,1 тыс. человек, сегодня это город с населением более полу-миллиона человек. В этот список можно добавить еще ряд городов, основание и развитие которых связано с реализацией крупных национальных проектов (первая цифра в скобках – численность населения по переписи 1959 г., вторая – по переписи 2010 г.) – Сургут (6,0 / 302.2), Нижневартовск (2,3 / 248,4), Ниж-

некамск (49,0 в 1970 году / 227,1), Старый Оскол (27,5 / 221,6), Химки (47,8 / 188,5), Королев (41,4 / 176,0), Волгодонск (15,7 / 169,1) и др.

Население малых городов всегда выступало резервом роста городского населения крупных и сверхкрупных городов, а с истощением резервов сельской миграции эта их роль заметно возрастает. Наконец, по теории Дж. Джибса, в постиндустриальный период малые города получают новое значение, выступая каркасом расселения населения крупных городов. Таким образом, малые города являются резервом развития всей системы городского расселения и определяют ее устойчивость.

Процессы, идущие в системе малых городов, наиболее адекватно описываются концепцией циклического развития города, предложенной А. Нецадиным и Н. Гориным [*Нецадин А., Горин Н. Феномен города: социально-экономический анализ.* – М.: «Изограф», с. 51–65; *Горин Н., Нецадин А. К вопросу о цикличности развития городов // Общество и экономика. 2011. № 2. С. 156–176*]. В соответствии с ней развитие города может идти как в направлении «прогресса» (роста численности населения, развития системы производства и городской инфраструктуры), так и в обратном направлении. Потенциал развития города определяется соотношением добавленной стоимости, производимой на душу населения в городе и вне его (в макросистеме в целом и в ближайшем окружении). Кроме этого, значительную роль играет собственный демографический потенциал города, в частности, структура городского населения по возрасту. Противоречивые тенденции в развитии малых городов определяются тем, что их нельзя рассматривать и анализировать как единый статистический массив. В этом массиве с точки зрения концепции циклического развития, есть, по крайней мере, три типа разнокачественных городов – города, завершающие свой естественный цикл существования, города, адаптировавшиеся к внешней макросреде и города с потенциалом дальнейшего развития.

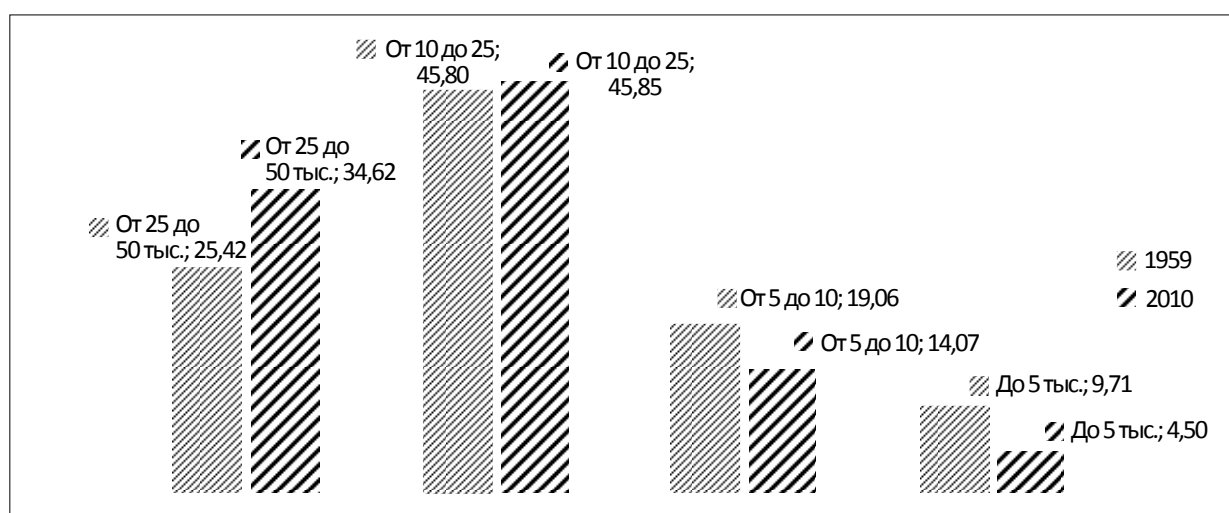
По переписи 1959 г. в границах РФ находилось 834 города с населением менее 50 тыс. человек. Из них с населением до 5 тыс. человек – 81 (9,7%), от 5 до 10 тыс. – 159 (19,1%), от 10 до 25 тыс. – 382 (45,8%), от 25 до 50 тыс. человек – 212 (25,4%).

По переписи 2010 г. в структуре городов РФ осталось 778 городов, отнесенных к категории малых. Такое количество малых городов сложилось за счет следующих процессов (таблица 1)

Таблица 1 – Характеристика динамики образования малых городов

Процессы, за счет которых происходило перемещение городов по категориям	Количество городов
Образовано за период между переписями новых городов, вошедших в категорию малых городов по переписи 2010 г.	62
Вошло в категорию малых городов из средних городов за счет снижения численности их населения	4
Вышло из категории малых городов и вошло в категорию средних и крупных городов за счет роста численности населения	123
Осталось в категории малых городов	712

Из представленных данных видно, что, во-первых, малые города представляют достаточно устойчивую систему – более 90% малых городов за полстолетия существования так и остались малыми. Во-вторых, в указанный период доминирующим процессом, оказавшим влияние на изменение структуры малых городов, был процесс роста населенности малых городов и их переход в более высокие категории по людности. Наконец, в части малых городов, особенно малолюдных, имело место дальнейшее сокращение их людности. Это особенно заметно в категории малых городов с численностью населения менее 10 тыс. человек.



Изменение структуры малых городов по категориям численности населения (1959–2010 гг.)

Напомним, что мы рассматривали общие тенденции развития малых городов в период 1959–2010 гг. Однако определяющими на ближайшую перспективу являются процессы последних 25–15 лет. Рассмотрим динамику изменения численности населения малых городов начиная с переписи 1989 г.

Прежде всего, определимся с граничными критериями изменения численности населения. Городское население РФ в 1989 г. составило 95204,65, в 2010 г. – 95781,55 тыс. человек. Средний темп роста городского населения между переписями составил 101,22%. Именно это значение темпа роста можно считать граничным, разделяющим города с перспективами роста или сокращения численности населения. Примерно в этой точке сальдо миграции близко к нулю, выше этой точки имеет место рост населения за счет миграции.

Когда миграция не превышает темпов роста производства или превышает его незначительно, происходит адаптация города к растущему населению. Если же миграция значительно превышает темпы роста производства (измеренному по производимому на территории города ВВП) наблюдается «перенаселение» и связанные с этим деструктивные процессы – безработица, ухудшение жилищно-бытовых условий, критическое снижение уровня жизни.

Ниже точки 101,22% сальдо миграции отрицательно – «съедает» не только естественный прирост, но и часть населения. В силу того, что мигрируют в основном молодые, образованные и физически здоровые люди, отмечается сокращение человеческого потенциала развития города. Если сокращение численности населения происходит слишком быстро, то также возникает критическая ситуация: дефицит рабочей силы, прежде всего, квалифицированной, остановка производств, снижение качества управления городским хозяйством и т. д. Нижняя граница критического сокращения численности населения может быть определена экспертно в 20–30% за десятилетний период.

Рассчитанные значения темпов изменения численности населения дают следующую картину (таблица 2).

Таблица 2 – Группировка малых городов по темпу изменения численности населения

Темп роста населения		Количество малых городов	Доля малых городов в структуре, %
Города, увеличившие потенциал развития	Темп роста населения выше критического	19	2,6
	Нормальный темп роста	133	18,1
Города, уменьшившие потенциал развития	Нормальный темп снижения населения	557	75,7
	Темп снижения выше критического	27	3,7
Всего		736	100

Первая группа малых городов. Из приведенных данных видно, что лишь чуть более 20% малых городов в условиях развития рыночных отношений смогли увеличить свой потенциал развития. В 19 городах население росло очень быстрыми темпами. Среди них города Губкинский, Малгобек, Муравленко, Лангепас, Лянтор, Ханты-Мансийск, сюда же можно отнести Салехард, Пыть-яхт и Югорск – города, связанные с развитием нефтедобычи и нефтехимической промышленности, Высоцк – активно развивающийся морской порт. Эти города способны за счет собственных инвестиций обеспечить развитие городской инфраструктуры. Другое дело в ряде городов Северного Кавказа: Назрани, Карабулаке, Шали, Избербаше, Аргуне, Урус-Мартане. Активный рост этих городов вызван как более высоким, чем в других регионах естественным приростом, так и сельской миграцией. Из-за слабого развития промышленности они вряд ли способны самостоятельно справиться с «перенаселением» и нуждаются в инвестициях и в развитие местной промышленности, и в развитие социальной и промышленной инфраструктуры. Растущий демографический потенциал этих городов способен обеспечить их становление в качестве центров промышленного производства на Северном Кавказе.

Вторая группа малых городов – города с устойчивыми темпами роста населения, составляет 18,1% от их общего числа. Две трети этих городов можно признать относительно благополуч-

ными и имеющими потенциал самостоятельного развития. Проблему представляют моногорода, составляющие не менее 20% городов этой группы. Учитывая, что для подавляющего большинства из них характерно кризисное состояние производства, развитие этих городов неустойчиво. «Лишнее» население обречено на миграцию, а сами эти города в следующем десятилетии могут перейти в третью группу малых городов. Тем ни менее, важно не только сохранить эти малые города, но и обеспечить их дальнейшее развитие. К категории этих городов применима стратегия индустриальной диверсификации, разработанная Минэкономразвития РФ для моногородов.

Третья группа малых городов – самая многочисленная группа – города, имеющие тенденцию снижения людности. Это происходит как за счет естественной убыли, так и за счет миграции населения в другие города. В структуре этой группы городов около трети – моногорода. При этом перспективы развития производства в связи со снижением человеческого потенциала этих городов достаточно туманны. Основная задача для городов этой группы – развитие местной промышленности, обеспечивающей рабочие места и налоги в местные бюджеты.

Четвертая группа малых городов – города с критической потерей населения. Доля этих городов невелика – 3,7%, но в их числе более половины – моногорода. В своей массе это маленькие города: 70% – города с численностью населения менее 10 тыс. человек. К населенным пунктам этой категории, включая и моногорода, применима стратегия управляемого сжатия.

Особую проблему в категории малых городов составляют моногорода. Опыт работы по оказанию помощи моногородам показал, что даже выделенные финансовые средства на реализацию инфраструктурных проектов для подготовки площадки под инвестиционные проекты не реализуются полностью без выделения дополнительных средств и участия в реализации проектов субъекта федерации. Наиболее распространены отсутствие проектно-сметной документации, средств и кадров для ее разработки.

В последнее время идут разговоры, что все население «сгонят» в 12 или 20 агломераций. Это происходит от непонимания процессов создания агломераций. На самом деле в России агло-

мерации уже формируются вокруг городов с численностью населения более 300 тыс. человек – это большинство областных центров и крупных промышленных городов. Эксперты выделяют более 70 подобных агломераций. Поэтому включение моногородов в состав агломераций дает возможность создания альтернативной занятости за счет обеспечения транспортной доступности и развития в рамках кластеров, расположенных в центре.

Стратегия управляемого сжатия – довольно затратная задача, которая имеет свои проблемы. При этом опыта решения таких проблем не имеется. Градостроители не решали подобных задач, всегда разрабатывались планы развития городов. Совершенно понятно, что сегодня вопрос решается просто выводом избыточных социальных и инженерных структур. На примере ликвидации военных городков видим гражданское население, которое осталось без работы, социальной инфраструктуры (кое-где даже без котельных). Значительным вопросом будет оплата коммунальных услуг. Например, если многоквартирный дом заселен только на 2/3, то возникает вопрос, кто будет оплачивать отопление пустующих квартир. Для жителей коммунальные услуги тогда будут неподъемными, для местного бюджета, который и так будет минимальным, оплата также нереальна. Расселить всех жителей даже малого города не получится, всегда небольшая группа жителей пенсионного возраста отказывается покидать родные для них места, что создаст дополнительные трудности и проблемы.

Есть русская поговорка «Каждый город имеет свой норов» и это особенно справедливо для малых городов, где многое определяется не только численностью, а расположением, отраслями промышленности в городе, транспортной доступностью, климатом и многими другими факторами.

КЛАСТЕРНАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНОВ РОССИИ В НОВЫХ ГЕОЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ

CLUSTER POLICY OF THE RUSSIAN REGIONS WITHIN NEW GEO-ECONOMIC FRAMEWORK

ПЛИСЕЦКИЙ ЕВГЕНИЙ ЛЕОНИДОВИЧ,

*д-р пед. наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования, зав. кафедрой региональной экономики и экономической географии, Финансовый университет,
Москва, Россия*

Evgeniy L. Plissetskiy

*Doctor of pedagogical Sciences, Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education, Chair of the Department of Regional economy and economic geography, Financial University,
Moscow, Russia*

ИВАНОВА НАТАЛЬЯ ВЛАДИМИРОВНА

*канд. экон. наук, доцент, зам. зав. кафедрой региональной экономики и экономической географии, Финансовый университет,
Москва, Россия*

Nataliya V. Ivanova

*Candidate of economical Sciences, Associate Professor, Deputy Chair of the Department of Regional economy and economic geography, Financial University,
Moscow, Russia*

В настоящее время кластерная политика Российской Федерации является одним из современных механизмов управления территориями.

Основная цель реализации кластерной политики – обеспечение высоких темпов экономического роста и диверсификации экономики регионов России за счет повышения конкурентоспособности предприятий, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных производственных и сервисных услуг, научно-исследовательских и образовательных организаций, образующих территориальные кластеры¹.

¹ Официальный сайт Министерства экономического развития – www.economy.gov.ru. (дата обращения: 24.11.2014).

Развитие территориальных кластеров в России является одним из условий повышения конкурентоспособности отечественной экономики и интенсификации механизмов государственно-частного партнерства.

Экономика России обладает наследственностью в виде советской модели территориальной организации промышленности – территориально-производственных комплексов (ТПК). Модели ТПК применялись большей частью для районов нового хозяйственного освоения богатых природными ресурсами с низкой плотностью населения и сложными климатическими условиями. Большое количество ресурсо-ориентированных предприятий, построенных в рамках ТПК в Западной и Восточной Сибири, на Урале, Дальнем Востоке и т. д. и сегодня служат основой конкурентоспособности и экономического потенциала России.

В нашей стране созданы разноплановые институты социально-экономического развития, способные комплексно решать задачи повышения конкурентоспособности национальной экономики (Внешэкономбанк, Российский Фонд прямых инвестиций Фонд развития моногородов Инвестиционный фонд, Федеральный центр проектного финансирования, Фонд инфраструктурных инвестиций, ОАО «ОЭЗ», РОСАТОМ, РОСНАНО, РВК, ОАО «Российский сельскохозяйственный банк», Фонд «Сколково» и др.).

Возможности для развития кластерных проектов открывает использование потенциала особых экономических зон (ОЭЗ). В настоящее время в России действует 17 ОЭЗ федерального и 3 ОЭЗ – регионального уровня; 115 проектов технопарков и индустриальных парков на территории РФ; 25 инновационных кластеров, из которых 14 получили субсидии МЭР РФ.

Наряду с механизмами государственно-частного партнерства в сфере кластерного развития, в России предусмотрены прямые и косвенные формы финансовой поддержки кластеров (см. таблицу).

Таблица – Прямые и косвенные формы поддержки кластеров в России

<i>Прямые формы финансовой поддержки</i>	<i>Косвенные формы финансовой поддержки</i>
Льготные государственные кредиты, выдаваемые кластерообразующей организации под её залоги и поручительство других членов кластера	Предоставление услуг государственных лизинговых компаний
Льготные государственные кредиты, выдаваемые на имя члена кластерного консорциума	Выдача государственных гарантий коммерческим банкам для снижения ставок по кредитам и увеличения сроков кредитования и порядка погашения кредитных задолженностей организациями – участниками ядра сети
Государственные субсидии и гранты, выдаваемые в рамках ФЦП, РЦП на создание конкретных кластеров	Снижение налоговой, таможенной и тарифной нагрузки на организации сети с целью увеличения их эффективности
Инвестиции, выдаваемые через государственные заказы кластеру, в цене которых учтены потребности в развитии	Субсидирование части затрат членов ядра сети по оплате услуг образовательного, консультативного и подобного характера
Государственные инвестиции в инфраструктуру кластера	

Источник: Организация промышленных кластеров – стратегическое направление развития регионов и отраслей экономики [Электронный ресурс]/ Агентство инвестиционного консультирования. – Режим доступа: <http://www.myshared.ru/slide/180219/> (дата обращения: 23.11.2014).

Основным направлением современной региональной политики является формирование условий для наращивания бюджетно-инвестиционного потенциала территорий путем создания привлекательного инвестиционного «имиджа», активизации ресурсов основных инвесторов (государства и его институциональных образований, физических и юридических лиц) на выполнении важнейших (приоритетных) инфраструктурных и социально-экономических проектов в различных регионах страны (Дальний Восток, районы Крайнего Севера, Северный Кавказ, Крым и др.) как в рамках государственно-частного партнерства, так и посредством «кластеризации» отечественной экономики. В настоящее время необходимо совершенствовать механизмы взаимодействия институтов развития федерального значения с аналогичными структурами регионального уровня

и центрами кластерного развития в субъектах Российской Федерации.

Основные центры кластерного «роста», получившие поддержку уже сегодня, сосредоточены в Приволжском (Республика Татарстан, Нижегородская, Самарская и Ульяновская области) и Центральном (г. Москва и Московская область, Ярославская область) федеральных округах, а также в СЗФО (г. Санкт-Петербург и Ленинградская область), в СФО (Красноярский край и Томская область), по одному проекту в ДВФО и УФО.

Основными целевыми показателями инновационного кластера выступают: ВРП, объем промышленной продукции, доля инновационной продукции, среднедушевой доход (в целом по отраслям и в кластере), численность занятых, количество высокопроизводительных рабочих мест и др.

В современных условиях функционирования российской экономики необходимо усиление роли Министерства экономического развития Российской Федерации и региональных органов управления в планировании и регулировании процессов региональной кластеризации в рамках поддержки отечественных производителей и создания целевых кластерных программ на средне- и долгосрочную перспективу.

Стимулирование развития кластеров возможно с использованием различных комплексов мероприятий:

- проводя политику создания платформы для диалога всех экономических агентов, работающих в кластере;

- осуществляя диверсификацию местного спроса посредством размещения у местных предприятий государственных заказов с более высокими стандартами;

- повышая квалификацию местной рабочей силы через реализацию программ дополнительного образования и переподготовки кадров;

- создавая комплексный «бренд» региона для привлечения инвестиций и др. мероприятия.

- обеспечивая высокий уровень инновационной активности, характерный для полноценного кластера, что предполагает вовлеченность научного и образовательного сообщества в деятельность фирм-участников кластера.

Вузы должны стать органичными участниками формирующихся в регионах России кластеров, участвуя, помимо разработки и внедрения новых технологий, в обучении и повышении квалификации работников, консалтинге фирм в различных областях деятельности, аккумуляции и трансляции знания между предприятиями кластера.

Следует подчеркнуть особую важность ориентации проектов «агломерирования» и кластеризации территорий не только и не столько на городские поселения, но и в не меньшей, а даже в большей степени – на сельские поселения, в особенности в части реализации проектов по укреплению экономического пространства и созданию производственных кластеров различного типа.

В новых геоэкономических условиях обращение российской экономики в сферу мобилизации внутренних ресурсов, направленных на повышение устойчивости отечественной экономики за счет процессов кластеризации и разумного объединения потенциала ведущих звеньев общественного благосостояния – науки, государства и бизнеса, является необходимым инструментом стабилизации как экономики, так и социальной сферы во всех регионах страны.

Новая кластерная политика в регионах России должна включать организацию системы эффективного взаимодействия государства и регионов, институтов развития, непосредственно предприятий и предпринимателей как между собою в рамках кластеров, так и с органами регионального управления и местного самоуправления на конкретных территориях.

При формировании кластерной политики в современных условиях совместные усилия участников кластерных проектов должны быть нацелены не только на извлечение максимальной прибыли, но и на сопровождение инфраструктурных проектов, выполнение социальных обязательств, укрепление отечественной финансовой системы посредством введения рублевого расчетного оборота между предприятиями кластеров и т. д., что позволит усилить как социоэкологоэкономическую устойчивость отдельных территорий, так и в целом экономическую безопасность страны в долгосрочном периоде.

ПРОСТРАНСТВЕННАЯ СТРУКТУРА ЭКОНОМИКИ РОССИИ: ГОРОДСКОЙ АСПЕКТ

THE SPATIAL STRUCTURE OF THE RUSSIAN ECONOMY: CITY ASPECT

СТРОЕВ ПАВЕЛ ВИКТОРОВИЧ,

*мл. науч. сотрудник, Институт региональных исследований и проблем
пространственного развития, Финансовый университет,
Москва, Россия*

E-mail: *stroevpavel@gmail.com*

Pavel V. Stroeв,

Researcher,

*Institute of regional researches and problems of spatial development,
Financial University,*

Moscow, Russia

E-mail: *stroevpavel@gmail.com*

Оценка международного и российского опыта развития пространственной структуры, формирования зон конкурентоспособности и устойчивого развития городов позволяет судить о том, что большинство территориально-диверсифицированных стран, показывавших в последние 40 лет устойчиво высокие темпы экономического роста, достигали их, как правило, за счет опережающего роста нескольких регионов и городов. Быстрорастущие города, притягивающие на свою территорию как население, так и различные компании и институты, являются основой пространственного развития страны. Опорные регионы и города, являясь узлами каркаса пространственной организации страны, формируют «полюса роста» и территории опережающего развития, таким образом «собирая» территорию государства как локомотивы развития, зоны повышенной конкурентоспособности, основные транспортные узлы, зоны интеграции с глобальной экономикой, территории концентрации центров управления товарными, финансовыми, информационными и миграционными потоками. Анализ международного опыта развития крупных городских центров позволяет сделать вывод, который должен

стать основой пространственного развития современного государства: активный экономический рост показывают города и регионы предоставляющие наиболее комфортные условия проживания для населения.

Впервые концепция «полюсов роста» была выдвинута в начале 1950-х гг. всемирно известным французским экономистом Франсуа Перу, который под полюсами роста понимал компактно размещенные и динамично развивающиеся отрасли промышленности, порождающие цепную реакцию возникновения и роста промышленных центров в хинтерланде. Согласно его теории, рост экономики страны во всех регионах не происходит равномерно, он появляется в некоторых пунктах, или полюсах роста, а затем с изменяющейся интенсивностью распространяется по различным каналам и с определенным переменным эффектом – на всю экономику. Территории, расположенные между полюсами роста и обеспечивающие транспортную связь, получают дополнительные импульсы роста благодаря увеличению грузопотоков, распространению инноваций, развитию инфраструктуры. Поэтому они превращаются в оси (коридоры) развития, определяющие вместе с «полюсами роста» пространственный каркас экономического роста всего региона или страны.

Данная теория была положена в основу региональных программ многих стран. Аналогичные стратегии были приняты и сегодня работают по всему миру: в Австралии, Ирландии, Хорватии, Швеции, Финляндии, Дании, Бельгии, Испании, Италии, Бразилии, Нидерландах, Словении и др. В Германии, например, с 1995 г. существуют кластеры в сфере энергетики, транспорта и авиастроения, а также около 100 «сетей компетенции» в иных областях, связанных с развитием технологий; эти объединения пользуются государственной поддержкой, в частности в выходе на международный уровень. В Испании в последние годы некоторые провинции активно развиваются благодаря реализации их научного и технологического потенциала в «полюсной» форме. В результате осуществления такой стратегии развития некогда отсталая Каталония сегодня считается одним из мировых лидеров в сфере микроэлектроники и телекоммуникаций. В Дании, где предприятия малого и среднего бизнеса начали

объединяться в «сети» уже с конца 1980-х гг., сейчас проводится систематическая политика государственной поддержки кластеров на национальном и интернациональном уровне, существуют сельскохозяйственные кластеры, на которые работает вся наука.

При анализе и обосновании направлений долгосрочной трансформации пространственного развития России необходимо учитывать, что современная Россия – страна с совершенно иной, чем 25 лет назад, территориальной организацией общества. Произошла смена функциональных ролей и геополитического значения отдельных регионов в структуре части территории СССР, оставшейся в границах нынешней Российской Федерации. Резко возросла доля северных территорий с экстремальными условиями проживания населения и ведения хозяйственной деятельности, потеряны прежние многочисленные выходы в бассейны Балтийского и Черного морей при частично связанным с этим возрастанием роли тихоокеанских и северных портов, усилилось экономическое тяготение восточносибирских и дальневосточных территорий к странам Азиатско-Тихоокеанского региона, возросло число приграничных регионов (Россия стала граничить с самым большим в мире числом (12) государств, с разной степенью лояльности), появилась проблемная анклавная территория.

Основные проблемы развития структуры пространственной организации России заключаются в пределе роста населения и сложившейся структуре экономики крупных городов (рост стоимости жизни, снижение экономической привлекательности, экологические проблемы); снижении числа, сокращении уровня квалификации населения, оттоке рабочей силы и «старении» малых городов («поставляя» мигрантов в крупные города, они остаются без резервов развития). Особую проблему представляют моногорода, имеющие устаревшие производства, выпускающие невостребованную продукцию и оказавшиеся неподготовленными к рыночной конкуренции и динамике. Все более ярким становится различие в социальных и экономических условиях жизни населения в крупных городах по сравнению со средними и малыми городами.

Сложившаяся структура экономики российских крупных городских центров не отвечает их функциям в современном глобальном мире. Доля промышленного производства в них превышает 50%. В то же время существует явный дефицит в оказании услуг по управлению экономикой и в сфере, обеспечивающей современную среду городской жизни, – торговле, финансовых, информационных, юридических, инновационно-инжиниринговых и других услугах. В стране возникает дефицит центров управления и зоны так называемого «стратегического вакуума». Загруженные производством крупные города не управляют, а конкурируют в этой сфере со средними и малыми городами, блокируя их развитие. Причем конкурируют не только в своем географическом ареале, но и по всему миру, так как развернутые торговые сети минимизируют затраты на дистрибуцию (транспортная составляющая в них может быть значительно ниже затрат на поддержание бренда, а «виртуальная составляющая» в стоимости может превышать даже производственные издержки). Но стоимость традиционных активов – земли и рабочей силы – в крупных городах выше, чем в средних и малых. Поэтому чрезмерная концентрация населения при традиционной специализации ведет к снижению роста крупных городов. Для России и для больших городов единственная ставка на возможный быстрый рост – переход к инновационному развитию и превращению их в полноценные центры управления (торгово-логистические и транспортные узлы, финансовые и кадровые центры, поставщики информации и технологий).

Стратегическим направлением решения проблемы повышения эффективности научно-технической и инновационной деятельности является создание территориальных инновационных кластеров, которые стимулируют проведение НИОКР, способствуют созданию новых секторов экономики и центров деловой активности. Территориальные инновационные кластеры – основа экономического роста развитых и развивающихся стран мира. На сегодняшний день в России существует целый ряд кластерных инициатив в различных регионах. Реализация кластерной политики Российской Федерации должна содействовать диверсификации экономики государства и развитию ее высокотехно-

логичных секторов, а также повышению конкурентоспособности российского сектора исследований и разработок, ускорению трансфера технологий и коммерциализации научных достижений. Реализация кластерной политики России осложняется целым рядом территориальных проблем, из числа которых стоит особенно выделить масштаб и размещение городов (города находятся на значительном расстоянии от транспортных и логистических центров, обладают недостаточно высокой численность населения (от 40 до 130 тыс. человек), проигрывают в конкуренции с крупными мегаполисами), низкий уровень городской среды, не соответствующий задаче привлечения высококвалифицированных кадров, высокая стоимость проектов ее модернизации. Часть предприятий и научных центров инновационных кластеров расположены в закрытых административных образованиях (ЗАТО), имеющих существенные законодательные ограничения на доступ и деятельность граждан и организаций на их территории. Еще одной проблемой является низкий уровень коммуникации между значимыми для территории компаниями.

Прогноз направлений трансформации пространственной организации России в средне- и долгосрочной перспективе позволяет сделать вывод, что опорными точками пространственной структуры России станут крупные города и города-миллионники с формирующимися на их основе агломерациями и территориальными инновационными кластерами. Одновременно будет происходить рост городского населения как в абсолютном значении, так и по отношению к сельским территориям; переход от точечной к агломеративной системе расселения; рост крупных городов и мегаполисов за счет миграции из средних и малых городов; увеличение количества малых городов при одновременном сокращении их людности и численности населения; рост контрастности расселения; рост разрыва между мегаполисами и провинциальными городами в социальных и экономических условиях жизни; обострение инфраструктурных проблем, связанных с развитием городов. Современная трансформация системы городского расселения под влиянием развития рынка характеризуется приближением структуры городского расселения к «естественному», выраженному эмпирической закономер-

стью, известной, как «правило Ципфа – ранг-размер». Следствием этого на фоне сохранения существующих тенденций изменения численности населения страны (в период с 2009 до 2013 г. общая численность населения России после 13 лет падения выросла на 0,6 млн чел; что составило 0,4%) будет наблюдаться несколько тенденций:

- повышение доли городского населения и его численности;
- интенсивное развитие крупных городов и мегаполисов по отношению к средним и малым городам;
- образование на базе наиболее крупных городов свыше 20 крупных агломераций с населением более 1 млн человек;
- формирование локальных агломераций из промышленных городов образующих научно-промышленный территориальный комплекс. (Березники-Соликамск, Восточно-Донбасская агломерация и т. д.);
- развитие агропромышленных агломераций с концентрацией перерабатывающих предприятий и предприятий сельскохозяйственного комплекса в вокруг районных центров;
- изменение характера миграции: при сохранении миграции из сельских районов страны в города, основной поток миграции составит миграция в крупные города из средних и малых городов;
- рост числа малых городов при одновременном сокращении их людности, а так же доли и численности населения, проживающего в малых городах.

Наиболее вероятный прогноз развития пространственной структуры России указывает на рост городского населения как в абсолютном значении, так и по отношению к сельским территориям. Анализ динамики численности городского населения показывает, что сложившаяся к 2008 г. тенденция сокращения численности городского населения примерно на 0,1% в год меняется на противоположную. С 2009 г. миграция из села, снижение естественной убыли городского населения и внешняя миграция обеспечили рост численности населения городов на 1,2 млн чел. (1,14%) по состоянию на конец 2013 г. В пользу этой тенденции говорит также и следующий факт: крупные и сверхкрупные города являются центрами современного высокотехнологичного производства и нуждаются не просто в рабочей силе, а в работ-

никах высокой квалификации с типично городской культурой. Рабочую силу такого качества могут предоставить только средние и не очень многие малые города, но не село, особенно в его нынешнем состоянии.

Однако процесс роста крупных городов не может быть бесконечным. Экономическими пределами роста крупных городов является снижение спроса на рабочую силу при одновременном росте стоимости проживания, включая, прежде всего, стоимость покупки и аренды жилья. Уже сегодня стоимость квадратного метра жилья (и, следовательно, его аренды) в крупных городах (особенно в Москве и околomosковском окружении) в несколько раз превышает стоимость жилья в средних городах. Поэтому в перспективе (за пределами 2020 г.) может сложиться тенденция более равномерного роста численности населения городов. Очень многое зависит от процессов роста населения страны в целом. Депопуляция несомненно усилит контрастность развития территорий по фактору населённости. При отрицательном естественном приросте крупные города будут стягивать население городов периферии. Прежде всего, это коснётся малых и средних городов. При положительном естественном приросте эти процессы также будут иметь место, но масштабы сжатия малых городов будут значительно меньше.

Таким образом, очевидно, что сегодня необходима общегосударственная программа развития городов. Прежде всего, это создание условий для более продуктивного использования имеющегося человеческого потенциала. Необходимы новые управленческие подходы и новая парадигма пространственного развития России с принципами неразрывности и взаимообусловленности развития крупных, средних, малых городов и регионов, задачи развития которых необходимо решать комплексно в рамках единой пространственно-экономической структуры.

РЕГИОНАЛЬНЫЙ БРЕНДИНГ КАК СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО И КОНСОЛИДАЦИЯ СОЦИУМА

REGIONAL BRANDING AS SOCIAL PARTNERSHIP AND THE CONSOLIDATION OF SOCIETY

ТУЛЬЧИНСКИЙ ГРИГОРИЙ ЛЬВОВИЧ,

д-р филос. наук, профессор,

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,

Санкт-Петербург, Россия

E-mail: *gtul@mail.ru*

Gregory L. Tulchinsky,

Doctor of philosophical Sciences,

Professor, National Research University Higher School of Economics,

St. Petersburg, Russia

E-mail: *gtul@mail.ru*

Содержание регионального брендинга, его факторы формирования. В современном глобализированном экономическом, культурном и информационном пространстве главными факторами конкурентоспособности являются уникальность, неповторимость и своеобразие, что объясняет все возрастающий интерес к региональному брендингу, которому посвящаются монографии, конференции, специальные журналы (например, *Place Branding and Public Diplomacy*).

Если содержанием любого бренда является обещание реализации желаемых переживаний [Афанасьева М.А., Громова Е.И., Евланов В.Н., Тульчинский Г.Л. *Брендинг: PR-технология*. СПб., 2007. Ораев Д. *Определение бренда из 4 слов. // Рекламные идеи – Yes!* 2005. № 4], то бренд-месседжем (инновационный способ продвижения и/или повышения и поддержания потребительской лояльности к бренду) регионального бренда является обещание осуществления надежд, мечтаний, чаяний, стремлений, которые могут быть реализованы именно в данном городе, регионе как в месте трудовой, творческой, образовательной, оздоровительной, досуговой и прочей деятельности. Это могут быть идеи экономического и социального возрождения (например, Барселона,

Санкт-Петербурга, Нью-Йорка, Венеции и др.), политического возрождения (например, Берлина как столицы объединенной Германии), создания технополисов (Лиона, Хабонаи), образования спортивно-рекреативных зон (Альбервиля, Лиллехаммера и др.).

Города традиционно играют особую роль в развитии общества. На протяжении всей истории цивилизационного развития начиная с эпохи неолита и до наших дней действует (все усиливаясь и интенсифицируясь) тренд концентрации населения в городах, мегалополисах, агломерациях, которая может идти стихийно, как это было на протяжении большей части истории, но и может стать предметом специальной социально-экономической и социально-культурной инженерии, как это происходит в наше время.

Именно выражением тренда специальных технологий планирования и реализации программ социально-экономического городов и прилегающих территорий и является все увеличивающийся интерес к брендингу соответствующих урбанизированных комплексов. Примером тому могут служить как опыт ряда европейских стран (прежде всего Великобритании, Франции, Германии) по развитию ряда депрессивных городов и регионов [Модернизация России: территориальное измерение. Коллективная научная монография. / под ред. А.А. Нецадина и Г.Л. Тульчинского. СПб.: Алетейя, 2011; Тульчинский Г.Л. Total branding. Мифодизайн постинформационного общества. СПб.: Изд-во СПб. ГУ, 2013], так и практика современного Китая, целенаправленно создающего новые цивилизационные центры типа 42-миллионного мегалополиса на базе Гуанчжоу и прилегающих к нему городов провинции Гуандун – одного из лидеров китайской экономики последних лет.

Более того, как свидетельствуют итоги впервые проведенной в России конференции ОЭСР «Инновации и модернизация экономики неурбанизированных территорий» (Красноярск, 3–5 октября 2012 г.), мировой опыт развития неурбанизированных территорий [Нецадин А.А., Тульчинский Г.Л. Развитие неурбанизированных территорий: инновации и социальное партнерство // Общество и экономика. 2012. № 11. С. 85–94] показывает, что решение этих проблем невозможно без координированного уча-

ствия потенциала агломераций, включая потенциал и привлекательность их символического капитала, а значит, и брендинга, в том числе кобрендинга соответствующих территорий.

Факторы формирования региональных брендов. Факторы формирования региональных брендов достаточно хорошо известны и изучены [Тульчинский Г.Л. Total branding. Мифодизайн постинформационного общества. СПб.: Изд-во СПб. ГУ, 2013; Тульчинский Г.Л. Брендинг как фактор позиционирования и продвижения регионов // PR и реклама в системе территориального маркетинга. СПб.: СПбГУ, 2012. С. 138–159; Morgan N., Pritchard A. and Pride R. Destination Branding: Creating the Unique Destination Proposition. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2004] и представляют собой:

- систему ярких образов местности, архитектуры;
- места регулярных событий, привлекающих широкое внимание;
- лидерство региона в каких-то видах деятельности производства, науки, культуры и т. д.;
- высокие позиции региона в авторитетных рейтингах качества жизни, инвестиционной, туристической привлекательности;
- позитивность культурно-исторического наследия;
- местные традиции и колорит, включая питание;
- перспективы развития;
- привлекательный потенциал отдыха и развлечений;
- яркие слоганы и т. д.

Не менее известны и технологии продвижения региональных брендов как *off line*, так и *on line* [Morgan N., Pritchard A. and Pride R. Destination Branding: Creating the Unique Destination Proposition. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2004; Дини К. Брендинг территорий. Лучшие мировые практики. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013].

До настоящего времени остаются нерассмотренными в достаточной степени особенности регионального брендинга, которые становятся как причинами возникновения довольно острых проблем, так и предоставляют нетривиальные возможности для его реализации.

Особенности регионального брендинга. Брендинг территорий, регионов – чрезвычайно специфический вид технологии брендинга, который не сводится к дизайнерским разработкам соответствующего информационного дизайна: символике, рекламным кампаниям и т. д. Речь идет в данном случае о формировании привлекательного облика города и всего урбанизированного комплекса для различных групп влияния (стейкхолдеров – группы, организации или индивидуумы, на которые влияет компания и от которых она зависит) и других контактных групп как в стране, так и за рубежом: населения, инвесторов, органов власти, организованной общественности, медийной среды и т. д. Основой такой привлекательности может быть некий неповторимый опыт, который приобретает только на данной территории и связан с профессиональной деятельностью, с возможностями самореализации, делового и профессионального роста, с образованием, оздоровлением, приобщением к духовным традициям, культурно-историческому опыту, новыми впечатлениями, качественно своеобразным отдыхом, развлечениями и т. д.

В качестве примера можно привести бренд Иерусалима – центра практических всех основных мировых конфессий или бренд Сантьяго-де-Компостела – последнего пункта маршрута пилигримов, ставшего мировым центром христианского паломничества, где возник один из крупнейших европейских университетов.

Чрезвычайно поучительна в этом плане ситуация, сложившаяся с брендингом современного Санкт-Петербурга. Идущие в настоящее время в городе острые дискуссии по поводу стратегии развития города, включая разработку и принятие очередного плана социального и экономического развития, являются следствием недостаточности обозначения целевых показателей качества жизни населения города, безликих индексов динамики экономики. Оказалось, что большая часть фундаментальных градообразующих метафор (приоритетных функциональных образов) города либо устарела, либо нуждается в радикальном обновлении, наполнении новым содержанием. А простое декларирование функциональных образов способно обернуться волюнтаристским безосновательным прожектерством, если не политической

и экономической безответственностью. Это относится как к таким традиционным образам города, как «Северная столица» (административно-политический центр России), «Окно в Европу» (центр международных экономических и транспортных связей России с Западной Европой), «Военно-морской форпост России», «Город-интеллигент» (центр науки и образования), «Город-труженик» (промышленный центр), так и функциональным образам города, апеллирующим к его великому прошлому, таким как «Культурная столица России» или «Центр туризма» (культурный центр мирового значения). Не менее осторожно следует подходить и к поиску новых возможных функциональных образов Санкт-Петербурга с целью обобщения, синтеза или трансформации его традиционных бренд-идентификаций таких, как «Город-инноватор России» или «Центр Балтики». На настоящий момент можно сделать вывод, что базовый функциональный образ города еще ждет тщательной конкретной проработки.

Похожую ситуацию переживает Владивосток, утрачивающий и во многом уже утративший статус тихоокеанского военноморского форпоста России, а также статус регионального центра рыбодобычи и рыбопереработки. Попытки же сформировать на базе города некий научно-образовательный и культурно-развлекательный кластер пока остаются малопонятными населению и недостаточно экономически обоснованными.

Выбор конкретного бренда позволит сэкономить средства, направляя их в основном на приоритетное направление развития города. Так, если принято решение сделать город научным и образовательным центром, то средства должны вкладываться в основном именно в образование, модернизацию общежитий, изучение иностранных языков и т. д. Так же обстоит дело и с бизнес-привлекательностью региона. Для создания бренда города как бизнес-центра надо снижать налоги, создавать условия для размещения полноценных офисов и т. д.

В этом плане образцом городского брендинга является реализация программы формирования и продвижения бренда Барселоны – столицы Каталонии, которая позиционируется как центр туризма, культуры и университетского образования. Реализация данной программы потребовала радикального переуст-

ройства всей инфраструктуры города вплоть до его планировки для проведения XXV Летних Олимпийских игр 1992 г. Показательно, что городские власти и деловое сообщество Барселоны продолжают в настоящее время активно сотрудничать над позиционированием города уже как *High Technologies* центра. На специально отведенной площади (200 га) бывшей депрессивной промышленной зоны формируется площадка *HiTec*-бизнеса, на которой уже созданы технопарк для инноваций и стартапов, соответствующая социальная среда – от жилья до всех необходимых сервисов. В рамках этой стратегии Барселона участвовала и победила в конкурсе *Mobile World Capital 2012–2018*, и теперь все крупнейшие события в индустрии мобильной связи этого двадцатилетия будут проходить в столице Каталонии.

Главная особенность регионального брендинга (городов, регионов, стран) заключается в его «естественности». В отличие от товарных брендов, которые могут носить полностью искусственный характер, региональный брендинг должен учитывать географические, ландшафтные, климатические особенности данной местности, сложившееся культурно-историческое наследие. При этом особую роль играет население территории, которое выступает не столько как целевая группа воздействия брендинга, сколько социальный и человеческий капиталы его реализации. Население урбанизированного комплекса предстает носителем данного бренда, главным инструментом его продвижения. Поэтому как разработка, так и реализация городского брендинга немислимы без реального вовлечения в этот процесс жителей данного места, людей, занятых на соответствующих рабочих местах. Более того, привлечение временных работников, формирование миграционных потоков не может не учитывать содержания и требования соответствующего бренда.

Немаловажно и то, что специфика регионального брендинга зависит от определения границ бренда. Так, при брендинге города (особенно крупного мегалополиса) в его орбиту втягиваются близлежащие пригороды, а то и целые регионы, экономически и культурно тяготеющие к этому городу как центру, определяющему фактически весь их образ жизни. Это порождает иногда неоднозначные ситуации продвижения и использования брендов в

политико-административном плане. Опыт первоначального малобюджетного брендинга «*I love NY*», инициированного штатом Нью-Йорк, довольно редок. Да и его плоды достались в основном именно мегалополису – исключение, которое только подтверждает правило (точнее – общность проблемы).

Особенности создания бренда региона. Большое значение имеет проблема собственности регионального бренда, который, в отличие от товарных, корпоративных, персональных брендов, выступающих «идентификаторами собственности», не имеет ясной и четкой принадлежности. Фактически бренды Барселоны, Парижа, Санкт-Петербурга, Сочи, Югры являются собственностью широкого сообщества, включая местные органы власти, бизнес-структуры, организованную общественность, просто жителей, которые выступают не только представителями соответствующих брендов, но и их действующими лицами.

Именно в связи с этим можно говорить о колоссальном социально-экономическом, культурном и даже политическом потенциале регионального брендинга. Бренд региона, города не может разрабатываться какой-то одной инстанцией, например городской администрацией, или в рамках какого-то государственно-частного партнерства, хотя бы потому, что остальные бизнес-структуры, общественные организации могут создавать свои брендбуки (свод законов, регламентирующий использование элементов фирменного стиля) или просто не понимать и не принимать предложенный бренд. Для разработки полноценного регионального бренда и его продвижения необходимо участие всех стейкхолдеров: бизнес-сообщества, туристического сектора, инвесторов, представителей науки, образования, культуры, спорта, активных граждан, даже (как показывает опыт Торонто) иммигрантов.

Бренд региона, города не может навязываться сверху, он может и должен формироваться только снизу – как совместная гражданская инициатива. Причем не в привязке к некоей кратковременной разовой компании (например, выборам), а как «долговременная идея», имеющая большую перспективу, которая открыта в процессе выработки и реализации для новых участников. Поэтому региональный брендинг предполагает широкий

многовекторный диалог, координацию множества усилий «на пользу бренду» как общему делу. В противном случае как разработка бренда, так и сам ее результат могут быть не поняты, а то и отторгнуты. Для того чтобы региональный брендинг был успешным, необходимы доверие и сплоченность, участие и сопричастность всех носителей и участников продвижения бренда.

В этом плане выстраивание корректной процедуры брендинга может рассматриваться как технология консолидации социума и формирования идентичности его участников.

Например, уже на стадии выработки общего видения региона, города необходимо четко представлять его преимущества, ценности, цели развития, перспективы [Тульчинский Г.Л. Социальное партнерство: оценка эффективности // Социальное обоснование стратегий городского, регионального и корпоративного развития: проблемы и методы исследований. М.: ИС РАН, 2010. С. 38–50]. Без консолидации отдельных представлений об этих факторах полноценный бренд превращается в некий «бумажный дизайн», не имеющий реальных перспектив. Поэтому уже на этой стадии важно вовлечение в процесс выработки бренда всех граждан, поиск согласования их интересов, их взаимодействия.

Таким образом, возглавлять и координировать региональный брендинг в одиночку не может ни госструктура, ни компания или НКО. Зарубежный опыт показывает, что это в каждом случае может быть конкретная форма партнерства, иногда нестандартного формата. Примерами тому могут служить *Liverpool City Brand Partnership*, *Edinburgh Marketing Alliance* и т. д. Главное – ведение постоянного диалога, участники которого готовы решать общие проблемы.

Местным властям следует четко определиться, каким они хотят видеть свой город, территорию, какими они должны быть в представлении целевых аудиторий, контактных групп: в глазах жителей, бизнес-сообщества, инвесторов, туристов. Только после того, как бренд города стал воплощением стремлений всех жителей данного региона, можно приступать к конкретным действиям: поиску и привлечению инвесторов, развитию инфраструктуры, PR, чтобы показать всему миру, как меняется этот город, реализуя главную мечту его населения.

В связи с этим достаточно спорно применительно к региону выглядит иногда звучащая в теории брендинга идея «дебрендинга» – целенаправленного демонтажа существующего бренда. В конечном счете подобный дебрендинг, реализуя чьи-то позитивные потребности, представляет собой конструктивную, позитивную деятельность, перевода данной местности в новое качество ее позиционирования. Если товар можно увести с рынка, то местность, город продолжают существовать. Показательна в связи с этим проблема реструктуризации и развития российских «моногородов», которая является не только чрезвычайно острой в социально-политическом плане. Она важна и в плане осмысления теоретических моделей и технологий регионального развития, включая вопросы диагностики, проектирования, оценки их эффективности, обеспечивающей необходимые коммуникации.

Формирование бренда, бренд-месседжа как некой привлекательной легенды, привлекательного мифа – дело серьезного, внятного, а главное – совместного интеллектуального поиска не только экспертов, но и представителей бизнеса, власти, организованной и неорганизованной общественности. Поэтому не только результат, но сам процесс разработки полноценного бренда города, агломерации становятся эффективным инструментом консолидации данного социума, формирования реального долговременного социального партнерства. Подобные результаты и технологии особенно важны в условиях современной России, открывая возможности выхода из сложившегося недоверия в обществе и в экономике.

УСТОЙЧИВОСТЬ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ: ИНСТРУМЕНТАРИЙ ОЦЕНКИ И МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RUSSIAN REGIONS: ASSESSMENT TOOLS AND MECHANISMS

ФАТТАХОВ РАФАЭЛЬ ВАЛИАХМЕТОВИЧ,

*д-р экон. наук, профессор, директор, Институт региональных исследований
и проблем пространственного развития,*

Финансовый университет,

Москва, Россия

E-mail: fattakhov@mail.ru

Rafael V. Fattakhov

Doktor of economical Sciences,

*Professor, Director, Institute of regional researches and problems of spatial
development,*

Financial University,

Moscow, Russia

E-mail: fattakhov@mail.ru

Экономика России и субъектов Федерации переживает непростой период развития, когда страна, еще не успев окончательно восстановиться после дестабилизирующего влияния глобального финансово-экономического кризиса, столкнулась с новыми неблагоприятными факторами внешней среды, связанными с геополитической неопределенностью, санкциями западных стран. Эти обстоятельства определяют необходимость формирования механизмов, обеспечивающих не только краткосрочную, но и средне- и долгосрочную устойчивость их развития.

Несмотря на значительное внимание к данной проблеме со стороны отечественных исследователей необходимо признать, что эффективных механизмов обеспечения устойчивости развития регионов России в условиях негативного влияния внешних факторов пока не выработано, что подтвердилось результатами отрицательного влияния на социально-экономическое развитие регионов России финансово-экономического кризиса 2009–2011 гг., а также

современных дестабилизирующих факторов внешней среды. В условиях постоянного расширения спектра внешних угроз развитию регионов России обеспечение долгосрочной устойчивости их развития естественным, эволюционным путем, без активного управления данным процессом со стороны региональных и федеральных органов власти, представляется невозможным.

Необходимым элементом формирования системы управления устойчивым развитием регионов России является система мониторинга, базирующаяся на научно обоснованных методах ее оценки. Как показал сравнительный анализ методов оценки устойчивости развития региональной экономики, в настоящее время отсутствуют общепризнанные методы, на основе которых можно было бы получить достоверную информацию для принятия управления управленческих решений в данной сфере. Для получения максимально объективной, корректной оценки устойчивости развития регионов необходимо использование различных групп методов в их взаимосвязке и взаимодополнении. При этом в основе оценки все же должны лежать точные количественные методы, а социологические методы, экспертные оценки и эмпирический анализ могут быть использованы в качестве дополнительных инструментов.

На основе индикативного подхода Институтом региональных исследований и проблем пространственного развития Финансового университета совместно с Институтом социально-экономических исследований УНЦ РАН был разработан и апробирован инструмент оценки устойчивости регионального развития, позволяющий комплексно оценить экономическую, социальную, финансовую и экологическую составляющие. Такого рода оценка может осуществляться на основании официальной региональной статистики в поквартальном (промежуточном) и годовом (итоговом) разрезах.

Важнейшими компонентами индекса экономической устойчивости регионального развития являются изменение реального ВРП и реальных инвестиций в основной капитал, осуществляемых из всех источников финансирования. Изменение реального валового регионального продукта в наиболее общем виде демонстрирует тенденцию текущей экономической устойчивости; ин-

вестиции в основной капитал формируют потенциал устойчивого развития региональной экономики в будущем. Разумеется, рост реального ВРП формирует лишь необходимую, но не достаточную основу устойчивого развития региональной экономики: для достижения последнего необходимо еще и максимально возможное справедливое распределение валового регионального продукта. Аналогичным образом для достижения долгосрочного устойчивого развития рост реальных инвестиций должен сопровождаться эффективным функционированием институтов и механизмов контроля. В противном случае высоки риски нецелевого, неэффективного и попросту коррупционного использования части инвестиционных расходов, что, естественно, отрицательно влияет на экономическую устойчивость развития региона.

Для экономики практически любого региона современной Российской Федерации важной предпосылкой долгосрочного устойчивого развития является рост реальных объемов производства в обрабатывающем секторе экономики. Такого рода рост, в частности, обеспечивает экономическую устойчивость региональной экономической системы к возможным негативным изменениям мировых цен на энергоносители и валютного курса. Кроме того, для долгосрочного обеспечения экономической устойчивости, повышения уровня конкурентоспособности и увеличения добавленной стоимости в отраслях региональной экономики необходим и ускоренный рост затрат на технологические инновации. Конечно, инновации определенным образом усиливают общий уровень риска в региональной экономике и в краткосрочном периоде несколько увеличивают уровень неопределенности развития региона, однако в современных условиях существенного усиления конкуренции на региональных и мировых рынках и принципиального влияния фактора НТП на структуру регионального производства расходы на инновации являются одним из важнейших стратегических факторов устойчивого развития.

Наконец, существенным образом на устойчивость развития региональной экономической системы влияют и темпы роста реальных объемов производства в сегменте малого бизнеса.

Социальная устойчивость регионального развития может быть оценена широким кругом показателей. Важнейшими из них,

характеризующими и социальное благополучие, и, в наиболее общем виде, удовлетворенность граждан региона трудом являются увеличение занятости и рост уровня средней реальной заработной платы. Вместе с тем для обеспечения высокого уровня социальной устойчивости регионального развития необходимо не только увеличение среднего уровня оплаты труда, но и снижение степени ее дифференциации.

Из показателей качества жизни важнейших является обеспеченность населения региона жильем. При недостаточном уровне обеспеченности высоки стимулы для миграции наиболее образованных, квалифицированных граждан, которые могли бы существенно увеличить в долгосрочном периоде уровень реального ВРП, за пределы региона.

Для оценки экологической устойчивости развития региональной предлагается использовать темпы роста индикаторов, характеризующих темпы изменения показателей, отражающих загрязнение атмосферы, гидросферы, а также изменение пропорций вторичного использования водных ресурсов и улавливания загрязняющих веществ. Кроме того, стратегическим фактором экологической устойчивости является изменение объемов инвестирования в природоохранные мероприятия.

Предложенный инструментарий к оценке устойчивости развития апробирован на материалах регионов России в кризисный 2009 г. по результатам которого, можно сделать следующие основные выводы:

- в подавляющем большинстве субъектов РФ (в 60) наблюдалось снижение темпов социально-экономического развития, связанного со снижением ключевых макроэкономических показателей, обусловленных влиянием глобального финансово-экономического кризиса;

- индекс экономической устойчивости снизился в 66 субъектах РФ, что свидетельствует в целом о существенной зависимости экономики регионов РФ от неблагоприятных факторов внешней среды;

- по индексу экологической устойчивости, напротив, в 27 субъектах РФ наблюдалось улучшение показателей, связанных, прежде всего, с сокращением в этот период вредных выбросов от ста-

ционарных источников, связанных с недозагрузкой производственных мощностей. Однако в 13 регионах показатели не изменились, что связано в некоторой мере с инерционностью экологических показателей относительно изменения экономических показателей;

- в большинстве регионов РФ произошло снижение индекса социальной устойчивости, за исключением северо-кавказских республик, где был достигнут рост показателя;

- в 8 субъектах РФ в этот период наблюдалась стагнация показателя комплексного индекса устойчивости развития, за счет компенсирующего влияния роста экологической устойчивости относительно падения индексов экономической устойчивости;

- в 11 субъектах РФ произошел незначительный рост индекса устойчивости развития (в основном «в сырьевых» субъектах РФ и прежде всего в Республике Саха Якутия, Республике Дагестан, Томской и Иркутской областях, что показывает для данных регионов меньшую степень влияния глобального финансового экономического кризиса относительно других субъектов РФ);

- в целом индекс устойчивости по Российской Федерации составил 0,7, что свидетельствует о неустойчивом развитии Российской Федерации в этот сложный период. Наибольшее падение зафиксировано по индексу экономической устойчивости (0,4), при стагнации индекса экологической устойчивости (1,0) и менее выраженного падения социальной (0,8) и финансовой устойчивости (0,8).

По результатам оценки индекса устойчивости развития в посткризисный 2012 г. установлено:

- комплексный индекс устойчивости развития по Российской Федерации в целом относительно 2009 г. вырос на 31% и составил 0,92, что свидетельствует об оздоровлении ситуации относительно кризисного периода. Однако в целом, несмотря на улучшение показателя РФ в этот период, ситуация по-прежнему характеризуется как неустойчивая, близкая к стагнации в финансовой и экономической сферах, то есть уже к 2012 г. эффект низкой базы кризисного 2009 г. практически нивелировался и стало острой необходимостью задействование новых источников обеспечения устойчивого социально-экономического развития;

– в зоне устойчивого развития в 2012 г. находилось 22 региона РФ против 8 в 2009 г., при сокращении в этот период регионов с неустойчивым развитием до 43 с 60, причем из таких регионов 13 находятся близко к зоне стагнации, что указывает на стабилизацию ситуации относительно 2009 г.;

– наибольшего роста удалось достичь по индексу экономической устойчивости более чем в 2 раза (с 0,4 до 0,9). Улучшение экономической ситуации привело к росту индекса социальной устойчивости с 0,9 до 1,04. Наихудшая ситуация складывалась по индексу финансовой устойчивости – 0,83, что косвенно свидетельствует о дефицитности бюджетов РФ и проблемах регионов с обеспечением финансовых обязательств как перед федеральным центром, так и населением;

– практически всем регионам РФ в 2012 г. удалось достичь роста индекса социальной устойчивости, что является значимым достижением в обеспечении устойчивости социально-экономического развития в целом. Благодаря этому по индексу социальной устойчивости ситуация в этот период была благоприятная;

– в числе регионов с неустойчивым развитием продолжают оставаться г. Москва и Санкт-Петербург, хотя и относительно 2009 г. ситуация улучшилась. Рост индекса устойчивости развития по Санкт-Петербургу составил 40% (по Москве только 1,4%); наиболее проблемная зона в этих субъектах РФ ситуация по экологической устойчивости.

При проведении региональной политики в сфере обеспечения устойчивости развития следует учитывать неравнозначное влияние кризисных явлений на состояние того или иного региона в разрезе индексов экономической, социальной, финансовой и экологической устойчивости. Комплекс мероприятий по обеспечению устойчивого развития субъектов РФ необходимо разрабатывать в зависимости от результатов типологизации регионов по показателям устойчивости развития.

Первоочередными мерами, способствующими обеспечению устойчивости социально-экономического развития регионов России, являются:

– разработка и реализация концепции устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации на период

2025 г., в концепции должны быть отражены новые угрозы социально-экономическому развитию России и направления их решения;

- разработка и реализация программы устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов РФ, в которых должны быть разработаны конкретные механизмы обеспечения устойчивого развития на кратко- и среднесрочную перспективу с учетом новых внешних угроз и предусмотрено создание системы мониторинга устойчивости социально-экономического развития Российской Федерации в разрезе субъектов РФ;

- разработка и реализация программ устойчивого развития муниципальных образований РФ;

- корректировка базовых программных документов РФ с учетом новых угроз социально-экономическому развитию России;

- разработка и реализация политики импортозамещения в отношении ключевых групп товаров, необходимых для обеспечения экономической безопасности РФ;

- создание национальной платежной системы в России, независимой от международных систем типа Visa и Master Card;

- реализация кластерной политики РФ, направленная на обеспечение условий для инновационного прорыва в РФ и др.

Ключевым элементом обеспечения устойчивости социально-экономического развития регионов России в среднесрочной перспективе может стать реализация кластерного потенциала территории, поскольку на основе проведенного факторного анализа выявлено, что ключевым фактором повышения устойчивости развития регионов России является обеспечение экономической устойчивости. Добиться повышения экономической устойчивости можно посредством создания новых высокопроизводительных рабочих мест, роста инвестиций в основной капитал и ускоренное развитие инновационной сферы. Именно реализация кластерного потенциала посредством осуществления кластерной политики в большей степени может положительно повлиять на эти факторы.

На основе анализа кластерных проектов регионов России, представленных на федеральные и региональные конкурсы го-

сударственной поддержки проектов, а также заявлений региональных органов управления и хозяйствующих субъектов РФ о создании территориальных инновационных кластеров с последующим экспертным отбором наиболее перспективных из них, составлена карта-схема кластерного потенциала России, в который вошли более 150 кластеров. Следует отметить, что большинство из представленных кластеров существуют, к сожалению, только на бумаге.

Ключевыми проблемами по реализации кластерного потенциала является нехватка финансовых ресурсов, в особенности в регионах – реципиентах федерального бюджета.

Для реализации кластерного потенциала России необходимо увеличение объемов бюджетного финансирования кластерных проектов и мероприятий по привлечению частных инвестиций. Для этого целесообразно ввести лимитирование выделяемых бюджетных средств по регионам страны без привязки к объемам финансирования из региональных и местных бюджетов. Это позволит более эффективно распределять финансовые ресурсы между территориями и повысит возможности для получения субсидий регионам с дефицитом собственных средств, но имеющим перспективы для развития кластеров. Регионам необходимо оказывать методическую помощь в подготовке документации для участия в конкурсах, повысить информационную открытость их проведения. Для обеспечения целевого использования средств на финансирование кластерных проектов целесообразно усилить контроль за выделяемыми субсидиями.

В целях повышения эффективности расходов бюджетных средств на реализацию кластерных инициатив необходима система мониторинга результативности проводимой кластерной политики. В настоящее время недостатком проводимых конкурсов кластерных проектов является отсутствие использования методического обеспечения для оценки результативности реализации кластерного потенциала. Прогнозная оценка эффекта от реализации кластерных инициатив не осуществлялась при разработке ряда официальных документов Правительства РФ по государственной поддержке территориальных инновационных кластеров. В результате возрастают риски необоснованности

принятия отдельных управленческих решений по реализации того или иного кластерного проекта.

В связи с этим нами предложена методика оценки результативности реализации кластерного потенциала, позволяющая комплексно оценить экономический, социальный, бюджетный и экологический эффекты от реализации кластерных инициатив и выявить степень их влияния на устойчивость социально-экономического развития регионов и Российской Федерации в целом. В качестве критерия оценки используется комплексный индекс устойчивости развития регионов.

Предложенная методика апробирована на материалах приоритетных территориальных инновационных кластеров Российской Федерации, в соответствии с перечнем пилотных программ развития инновационных территориальных кластеров, выделенных в Постановлении Правительства Российской Федерации от 6 марта 2013 г. № 188. Осуществлена прогнозная оценка влияния реализации кластерных проектов на устойчивость социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2017 г. при различных сценарных условиях. В результате оценки установлено, что вклад в прирост комплексного индекса устойчивости развития Российской Федерации в 2017 г. по пессимистическому варианту составит около 1% и по оптимистическому варианту около 2%, что является свидетельством необходимости реализации кластерных проектов. Однако инновационного прорыва от реализации кластерных инициатив в кратко- и среднесрочный периоды ожидать не приходится. Для увеличения вклада в обеспечении устойчивости социально-экономического развития необходимо содействовать реализации всего кластерного потенциала России.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ: УРОКИ ДЛЯ РОССИИ

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF THE INSTITUTIONS OF DEVELOPMENT FUNCTIONING: LESSONS FOR RUSSIA

ЦЫКАЛОВ ВЛАДИСЛАВ АНАТОЛЬЕВИЧ,

*мл. науч. сотрудник, Институт региональных исследований и проблем
пространственного развития,*

Финансовый университет,

Москва, Россия

E-mail: *vtsykalov@gmail.com*

Vladislav A. Tsikalov,

Researcher,

Institute of regional researches and problems of spatial development,

Financial University,

Moscow, Russia

E-mail: *vtsykalov@gmail.com*

Интерес к институтам развития отражает желание различных стран и регионов развиваться быстрее, чем это позволяет «невидимая рука рынка». Сама идея необходимости подобных институтов выросла из уверенности, что в экономике существуют сегменты (отрасли, территории и пр.), которые должны развиваться быстрее, чем другие. Либо потому, что они на данный момент становятся ключевыми, либо потому, что они относительно менее развиты и их нужно «подтянуть» в целях сбалансированности всей хозяйственной системы в целом. Реализация этих установок приводит не только к «вытягиванию» тех или иных отраслей или территорий, но и к ускорению роста ВВП в целом. Институты развития позволяют (в т. ч. с помощью налогово-бюджетной системы страны, а также при содействии свободных финансовых рынков и механизмов ГЧП) наиболее эффективно перераспределять ресурсы общества в пользу «ключевых сегментов», или «опорных точек», экономического развития страны в тот или иной период.

Роль институтов развития (в том числе, и регионального уровня) нельзя сводить лишь к банальной задаче «вытягивания» темпов роста отдельных отраслей или территорий. Их роль значительно глубже и разносторонней. Такие структуры, являясь институтами, несут самые многообразные позитивные управленческие, хозяйственные и социальные эффекты. Это, например, совершенствование методов территориального планирования, рост качества рабочих мест и повышение доходов населения, развитие инфраструктуры территории и прочее, хотя потенциально здесь возможны эффекты и негативного плана (например, ситуация известного подавления предпринимательской инициативы, отторжения «здорового» инвестиционного риска, а также нарастающий ущерб окружающей среде).

Наиболее интересным для оценки международного опыта функционирования системы институтов развития представляется анализ отрицательных практик. Основой успешной деятельности банков развития (БР) является нахождение баланса между рядом противоречивых требований. В то время как отклонение от «оптимального баланса» ведет к потере способности банков развития либо к дальнейшему функционированию, либо к решению своих стратегических задач. При нарушении баланса требований возникает неизбежность решения ряда проблем.

Например, масштабные потери по ссудам и инвестициям ведут БР к утрате финансовой устойчивости. Наиболее остро с этой проблемой в 1980–1990-х гг. столкнулись БР ряда латиноамериканских стран (Мексика, Боливия, Перу, Венесуэла, Аргентина, Никарагуа, Гватемала и др.). Быстрый рост доли просроченных и безнадежных ссуд, сопровождавшийся значительными убытками и декапитализацией банков, привел к фактическому банкротству банков развития в некоторых из этих стран. С такими проблемами столкнулись, в частности, Банк внутренней торговли и Банк сельскохозяйственного кредита в Мексике, Национальный банк развития (BANADES) в Никарагуа, Банк развития сельского хозяйства в Перу, Национальный банк развития сельского хозяйства в Гватемале. В других странах государство для спасения «проблемных» институтов развития было вынуждено прибегнуть к масштабным финансовым вливаниям. Следует отметить, что с

проблемами потери финансовой устойчивости в тот же период столкнулась большая часть частных банков. Основными факторами, приведшими к такому результату развития отдельных институтов, стали:

- неучет вероятных негативных макроэкономических изменений. Как и большинство коммерческих кредитных организаций этих стран, банки развития не могли предвидеть череду финансовых кризисов конца 1980-х и 1990-х гг., вызванных неустойчивостью трансграничных капитальных потоков;

- политически мотивированное размещение средств и коррупция. Во многих странах предоставление доступа к кредитам банков развития использовалось в качестве ресурса в политической борьбе (Мексика, Венесуэла, Эквадор). В ряде стран (Перу, Эквадор, Аргентина) процесс распределения кредитов был сопряжен с масштабной коррупцией. В обоих случаях игнорировались вопросы платежеспособности заемщиков, устойчивости их финансового положения, достаточности обеспечения по кредитам;

- неадекватные методики и схемы оценки рисков и контроля за ними. Распространенным недостатком при оценке рисков и ожидаемой прибыли от инвестиционных проектов является недоучет косвенных издержек, а также слабая обоснованность предполагаемых условий реализации проекта. В частности, отмечается недостаточная проработка вопросов тарифной политики при подготовке инфраструктурных проектов [Rethinking the Role of National Development Banks. Background document of Expert Group Meeting. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Financing for Development Office, New York, Dec. 2005]. Адекватной оценке БР рисков инвестиционных проектов нередко препятствует нехватка собственных высококлассных специалистов в отдельных узких сферах;

- типичными недостатками многих банков развития также являлись неэффективные схемы и механизмы контроля за реципиентами кредитов и инвестиций (включая схемы делегирования такого контроля организациям посредникам).

Другим балансирующим требованием является низкая, неадекватная объему вложений социально-экономическая отдача от деятельности отдельных банков развития. Например, в Перу

на фоне масштабных вложений со стороны банков развития в сельское хозяйство страны в 1970–1980-х гг. началось снижение сельскохозяйственного производства и экспорта его продукции. В Боливии активная деятельность банков развития по поддержке национальной промышленности также «не привела к формированию эффективного и конкурентоспособного производственного сектора» [Morales J. A. La banca del desarrollo. La Revista de Analisis, Bogota. 2005].

Такая неэффективность обусловлена следующими основными причинами:

- ошибочным выбором секторальных и отраслевых приоритетов для инвестиций и кредитов;
- рентоориентированным поведением поддерживаемых БР секторов и компаний, т. е. снижением стимулов к развитию, использованием получаемой поддержки для вытеснения с рынка конкурентов;
- чрезмерной концентрации средств на отдельных направлениях, что в случае ошибки с выбором приоритетов размещения резко снижает эффективность деятельности банков развития;
- нерациональным распределением средств по разным направлениям, не позволяющим добиться ощутимого эффекта реализации большинства из них;
- сохранением значительного числа «узких мест» в смежных отраслях, что снижает потенциальный эффект проектов;
- дистанцированием банков развития от принятия на себя рисков путем предъявления завышенных требований к качеству обеспечения по ссудам, приближением сроков и ставок предоставляемых кредитов к условиям коммерческого рынка.

Это ведет к резкому сужению сфер деятельности институтов развития и ограничению их воздействия на экономику. В результате возникли провалы в экономическом развитии, компенсировать которые должна была деятельность банков развития, могут резко усилиться.

Такая ситуация была характерна для большинства стран Латинской Америки в 1990-е гг. В этот период значительная часть стран региона отказалась от отраслевой политики, в том числе

резко сократила субсидии, распределяемые через банки развития. Как следствие условия предоставления услуг институтов были заметно приближены к коммерческим. Это существенно затруднило доступ к кредитным ресурсам небольшим промышленным компаниям с национальным капиталом, малому и среднему бизнесу, сельскохозяйственным производителям, что негативно сказалось на динамике экономического роста.

В середине 1980-х и в 1990-х гг. Фонд Чили создал большое число инновационных компаний без первоначального подключения крупных стратегических партнеров. Предполагалось, что в дальнейшем такие партнеры появятся, и новые бизнесы будут успешно переданы частному сектору. Однако такая схема часто не срабатывала. К концу 1990-х гг. осознали, что для последующего эффективного встраивания вновь создаваемых компаний в рыночные ниши необходимо сотрудничество Фонда с крупными стратегическими партнерами начиная с ранних стадий проекта. Фонд разработал систему взаимодействия с возможными стратегическими партнерами от начала проекта до выхода из него и передачи бизнеса.

Анализ международного опыта функционирования институтов развития показывает, что существует большая востребованности в институтах развития, особенно в таких капиталоемких отраслях, как металлургии, химии, машиностроении, энергетике, сельского хозяйства, которые для обычного коммерческого банка менее интересны с точки зрения доходности и рисков. В современной модели социального рыночного хозяйствования институты развития характеризуются сложным балансом между специализацией и многофункциональностью. Как правило, это – финансовые институты, институты государственного регулирования и стимулирования приоритетных направлений экономической деятельности, а также инструменты государственно-частного партнерства и, наконец, важный сегмент национальной инновационной системы.

Анализ международных практик функционирования институтов развития позволил сформировать рекомендации для более полного и адекватного функционирования институтов развития в Российской Федерации.

1. Институциональные преобразования институтов развития должны учитывать национальную, местную и историческую среду и традиции.

2. Межотраслевая координация – основополагающий фактор, так как региональные/территориальные стратегии развития ориентированы на регион или на территорию, а не на сектор.

3. Установление долгосрочных стратегий институтов развития требует закрепления этих вопросов в законодательных и соответствующих нормативных актах.

4. Координация региональной политики жизненно важна для органов управления на национальном, региональном и местном уровнях для эффективной реализации политики.

5. Необходима успешная реализация государственной политики, правильная структура стимулов и концентрация региональной конкурентоспособности.

В результате анализа негативного международного опыта функционирования институтов развития можно предложить некоторые способы решения выявленных проблем государственного стимулирования:

- максимально возможное упрощение и прозрачность процедуры подачи заявки и получения гранта малыми и средними фирмами, а также процедур администрирования спонсируемых венчурных фондов со стороны государства;

- деньги, вкладываемые государственными институтами в инновационный бизнес и венчурные фонды, должны составлять значимую часть их капиталов, но контроль должен оставаться за частным бизнесом;

- ограничения сфер применения гарантийных и страховых схем часто стимулируют избыточно рискованные стратегии частных инвесторов;

- привлечение крупных инновационно-активных зарубежных компаний в качестве участников субсидируемых государством фондов обеспечивает трансферт опыта и технологий, а также уменьшает риск неэффективного выбора направления исследования (например, дублирования ранее успешно завершенных зарубежных разработок);

- введение представителей субсидируемых венчурных фондов в советы директоров организуемых при их участии инновационных фирм решает проблемы создания адекватных стимулов для высшего менеджмента фондов (подобная практика применяется в Дании);

- развертывание доступных программ бизнес подготовки для участников инновационного бизнеса, в том числе специально ориентированных на ученых-разработчиков;

- оперативное внесение существенных изменений в организационную структуру и механизм финансирования государственных программ поддержки инноваций в случае несоответствия промежуточных результатов поставленным целям.

Система институтов развития должна быть комплексной, т. е. закрывать «провалы рынка» на всех тех стадиях развития инноваций, где они имеют место. В противном случае неизбежно возникнут проблемы, мешающие продвижению инновационных компаний. Во всех странах, успешно решавших проблемы развития инновационного бизнеса, параллельно создавались институты, ориентированные на различные группы участников и на разные этапы процесса. В частности, в Израиле, чья концепция фонда фондов заимствована при создании РВК, деятельность данного фонда дополнялась программами создания технологических инкубаторов, совместных исследований коммерческих фирм и университетов.

**КОНФЕРЕНЦИЯ
«ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ
И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА СОВРЕМЕННЫЕ
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ»**

**CONFERENCES
«LEGAL POLICY IN RUSSIA AND ITS IMPACT
ON MODERN ECONOMIC RELATIONS»**

Модераторы конференции:

- Ручкина Г.Ф.* *декан юридического факультета, заведующий
кафедрой предпринимательского права
Финансового университета, почетный
работник высшего профессионального
образования Российской Федерации*
- Кучеров И.И.* *заместитель руководителя Федеральной
службы финансово-бюджетного надзора,
заведующий кафедрой финансового и
налогового права Финансового университета*

ПРОЗРАЧНОСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ КАК ГАРАНТИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ПРИ ИХ ОКАЗАНИИ

TRANSPARENCY OF LEGAL REGULATION OF FINANCIAL SERVICES AS A SAFEGUARD OF THE RIGHTS OF CONSUMERS WHEN THEY ARE PROVIDING

ГОРБАЧЕВА ОЛЬГА ЮРЬЕВНА,

канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского права,

Финансовый университет,

Москва, Россия

Email: *olg312@yandex.ru*

Olga U. Gorbacheva

Candidat of legal Sciences, Associate Professor of the Department Civil Law,

Financial University,

Moscow, Russia

Email: *olg312@yandex.ru*

Динамичное развитие рынка финансовых услуг, появление комплексных финансовых продуктов вызывают все более сложные вопросы у рядовых граждан – потребителей финансовых услуг. Финансовая грамотность населения и эффективная защита прав потребителей в финансовой сфере имеют решающее значение для повышения финансовой безопасности граждан, обеспечения стабильности финансовой системы и формирования в Российской Федерации справедливого, прозрачного и конкурентного рынка финансовых услуг.

Современный финансовый рынок характеризуется многообразием и комплексным характером услуг, предоставляемых финансовыми организациями потребителям. Наряду с наиболее распространенными банковскими услугами – переводом денежных средств, кредитами и депозитами – на рынке расширяется оказание финансовых услуг, предоставляемых некредитными финансовыми организациями:

- профессиональными участниками рынка ценных бумаг;
- управляющими компаниями инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда;
- акционерными инвестиционными фондами;
- субъектами страхового дела;
- негосударственными пенсионными фондами;
- микрофинансовыми организациями;
- кредитными потребительскими кооперативами;
- жилищными накопительными кооперативами;
- сельскохозяйственными кредитными потребительскими кооперативами.

Не все из перечисленных услуг подпадают под действие законодательства Российской Федерации о защите прав потребителей. Следует отметить, что под действие указанного законодательства в настоящее время не подпадают соответствующие услуги на рынке валютных операций, ценных бумаг, операций по результатам деятельности паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов. Иными словами, регулирование защиты прав потребителей данных финансовых выпадает из общей концепции защиты прав потребителей, закрепленной соответствующим законодательством.

Для обеспечения прозрачности правового регулирования, прозрачности функционирования, а также эффективного, устойчивого и справедливого функционирования рынка розничных финансовых услуг необходимы:

- профессиональные стандарты и деловая этика финансовых институтов;
- конкурентная среда;
- доступность финансовых услуг;
- контроль и надзор со стороны регуляторов финансового рынка;
- защита прав потребителей финансовых услуг;
- финансовая грамотность населения.

Финансовый рынок является устойчивым, когда взаимное влияние поставщиков и потребителей финансовых услуг является уравновешенным.

Одним из важных компонентов функционирования финансового рынка является конкурентная среда, под которой понимаются нормативные правовые и институциональные условия развития конкуренции – соперничества хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия (п. 7 ст. 4 Федерального закона «О конкуренции» № 135-ФЗ от 26.07.2006) [Собрание законодательства Российской Федерации от 31.07.2006 № 31 (ч. 1) ст. 3434].

Другим важным компонентом функционирования финансового рынка считается понятие «доступность финансовых услуг», которое вошло в российскую политику и практику в последние годы. В соответствии с международными представлениями доступность финансовых услуг тесно связана с прозрачностью их предоставления и раскрытием информации по трем основным параметрам: содержание раскрываемой информации на уровне потребителя, методы раскрытия информации на уровне потребителя, публичное раскрытие информации¹.

Ключевыми компонентами функционирования финансового рынка в Российской Федерации является федеральный государственный надзор за соблюдением законодательства в области защиты прав потребителей финансовых услуг и повышение финансовой грамотности и развитие финансового образования.

В международной практике финансовая грамотность определяется как способность физических лиц управлять своими финансами и принимать эффективные краткосрочные и долгосрочные финансовые решения, тесно связанные с финансовым образованием. Финансовое образование определяется Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) как «процесс, в результате которого индивиды улучшают свои знания о финансовых продуктах и концепциях и за счет информации, инструктажа и/или объективных рекомендаций вырабатывают навыки и укрепляют доверие, чтобы понимать (финансовые) риски

¹ URL: http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Designing-Disclosure-Regimes-for-Responsible-Financial-Inclusion-Mar-2012-ussian_0.pdf.

и иметь возможность делать информированный выбор, узнать о том, куда обращаться за помощью, а также уметь предпринимать другие эффективные действия, чтобы улучшать свое финансовое благосостояние и обеспечить защиту своих интересов» [Зеленцова А.В., Блискавка Е.А., Демидов Д.Н. Повышение финансовой грамотности населения: международный опыт и российская практика]².

Основополагающим компонентом функционирования финансового рынка является защита прав потребителей финансовых услуг, под которой понимается комплекс мер, реализуемых и направленных на регулирование общественных отношений, возникающих между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями и включающих в себя установление конкретных прав потребителей, механизм защиты возможных нарушений прав и ответственность за нарушение прав потребителей.

Данный комплекс мер должен воплощаться в действующем нормативном правовом регулировании отношений, складывающихся между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями. К такому правовому регулированию в первую очередь должно предъявляться требование о соответствии принципам прозрачности.

Рынок финансовых услуг представляет собой динамично развивающуюся сферу национальной экономики. Это обстоятельство во многом определяет высокую степень динамичности развития нормативной базы защиты прав потребителей финансовых услуг. Меняются и законодательные нормы защиты потребителей, меняются и условия предоставления им услуг, и законодательные требования к этим услугам.

Повышенное внимание уделяется вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг в рамках осуществляемой законотворческой деятельности, что нашло отражение в принимаемых распорядительных документах и нормативных правовых актах. В их числе, в частности, Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 июня 2013 г. № 1012-р об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") «Создание международного

² URL: http://www.finansy.ru/st/post_1337760050.html.

финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации», Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 г. № 1293-р «Об утверждении Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года», Перечень поручений Президента Российской Федерации от 24 июля 2013 г. № Пр-1707 по итогам совещания по вопросу повышения доступности банковского кредитования и др.

Следует отметить, что в 2013 г. Роспотребнадзор активно участвовал в согласовании проектов законодательных и нормативных правовых актов, имеющих отношение к защите прав потребителей финансовых услуг, но его позиция учитывалась не всегда и не в полной мере. Актуальным остается создание правовых условий для наиболее полного учета предложений и замечаний уполномоченного государственного органа по надзору в сфере защиты прав потребителей при обсуждении соответствующих проектов федеральных законов.

Несмотря на очевидные достигнутые положительные изменения сложившаяся система нормативных правовых актов еще не в полной мере обеспечивает правовое регулирование в сфере защиты прав потребителей и недостаточно учитывает актуальные вопросы защиты прав потребителей финансовых услуг в соответствии с международным контекстом.

В нормативных правовых актах специально не выделяются вопросы защиты прав потребителей финансовых услуг, которые рассматриваются в общем контексте защиты прав потребителей. Отсутствует системный механизм актуализации принятых нормативных правовых актов в сфере защиты прав потребителей, в том числе потребителей финансовых услуг. В нормативной правовой базе, регулирующей осуществление контроля и надзора, не учитываются специфика и условия совершения нарушений в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг и административного производства в условиях роста количества жалоб граждан и выявленных нарушений.

Таким образом, исходя из существующего правового регулирования защиты прав потребителей при оказании финансовых услуг, сложились требования, предъявляемые к прозрачности.

1. Требование прозрачности должно применяться к правовому регулированию на всех этапах оказания данных услуг, начиная от информированности и образования потребителей до стадии контроля за организациями, оказывающими данные услуги.

2. Должно быть четкое разграничение ролей и функций между участниками данных правоотношений, четкое закрепление их прав и обязанностей. В первую очередь, это относится к потребителям, которые должны знать свои права и корреспондирующие им обязанности организаций, предоставляющих услуги. Также граждане должны быть точно информированы о полномочиях органов государственной власти и управления в сфере надзора и контроля.

3. Должен соблюдаться принцип общественной доступности информации и полноты ее предоставления.

4. Должны обеспечиваться независимые гарантии достоверности предоставления информации контролирующими органами и независимая оценка деятельности данных органов.

В настоящее время одни из представленных требований нашли отражение в правовом регулировании защиты прав потребителей финансовых услуг, отражение других далеко от совершенства, однако в целом можно сделать вывод, что процесс приведения законодательства к эталону прозрачности имеет положительную динамику.

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИМЕНЕНИЯ САНКЦИЙ В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

PROBLEMS OF IMPROVING PROCEDURAL LAW SANCTIONS IN THE PUBLIC SECTOR

КАРПУХИН ДМИТРИЙ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ,

*канд. истор. наук, доцент кафедры административного и информационного права, Финансовый университет,
Москва, Россия*

E-mail: *dimak7571@mail.ru*

Dmitry V. Karpukhin,

*Candidat of historical Sciences, Associate Professor of the Department
of Administrative and Informational Law,
Financial University,*

Moscow, Russia

E-mail: *dimak7571@mail.ru*

Действующий Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее БК РФ) предусматривает меры государственного принуждения к лицам, совершившим правонарушения в бюджетной сфере.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 306.2 БК РФ к участникам бюджетного процесса могут быть применены следующие бюджетные меры принуждения:

– беспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

– беспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

– беспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;

– приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций);

– передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Следует отметить, что БК РФ не содержит детальной процессуальной регламентации порядка привлечения лиц к ответственности за совершение правонарушений в финансовой сфере; не формулирует права и обязанности участников процесса по делам о бюджетных правонарушениях. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 306.2 БК РФ порядок исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения устанавливается финансовым органом в соответствии с действующими положениями БК РФ. Формально-юридическим основанием применения бюджетных мер принуждения является уведомление о применении бюджетных мер принуждения, составленное органом государственного (муниципального) финансового контроля, обязательное для рассмотрения финансовым органом.

В соответствии с ч. 5 ст. 306.2 БК РФ под уведомлением о применении бюджетных мер принуждения понимается документ органа государственного (муниципального) финансового контроля, обязательный к рассмотрению финансовым органом, содержащий основания для применения предусмотренных БК РФ бюджетных мер принуждения.

Указанное уведомление составляется в случае выявления в ходе проверки (ревизии) бюджетных нарушений. Руководитель органа государственного (муниципального) финансового контроля направляет уведомление о применении бюджетных мер принуждения финансовому органу (ч. 5 ст. 306.2 БК РФ). Орган государственного (муниципального) финансового контроля направляет уведомление о применении бюджетных мер принуждения не позднее 30 календарных дней после даты окончания проверки (ревизии). Бюджетные меры принуждения, предусмотренные главой 30 БК РФ, подлежат применению в течение 30 календарных дней после получения финансовым органом уведомления о применении бюджетных мер принуждения (ч. 6 ст. 306.2 БК РФ).

Таким образом, процессуальная составляющая применения бюджетных мер принуждения носит административно-процедурный характер и сформулирована кратко. Она характеризуется властным односторонним волеизъявлением и принятием решений финансовыми органами. Такое положение дел объясняется отсутствием в самом понятии «бюджетное нарушение», сформу-

лированном в ч. 1 ст. 306.1 БК РФ, признака виновности совершённого деяния. Отсюда следует, что в БК РФ нет необходимости оперировать понятиями «участники по делу о финансовом (бюджетном) правонарушении)», «производство по делу о финансовом (бюджетном) правонарушении», «свидетель», «эксперт» и т. д.

Министерство финансов РФ издало несколько актов толкования права в форме писем, в которых разъяснило порядок применения бюджетных мер принуждения за совершение бюджетных нарушений.

Так, в Письме Министерства финансов РФ от 7 ноября 2013 г. № 02-10-010 / 47612 разъяснён процессуальный порядок применения бюджетных мер принуждения за совершение бюджетного нарушения [Письмо Министерства финансов РФ от 7 ноября 2013 г. № 02-10-010 / 47612 // Администратор образования, № 1, январь, 2014].

Учитывая, что механизм реализации решений финансовых органов, принятых в соответствии со ст. 306.3 и ч. 5 ст. 136 БК РФ, тождественен, целесообразно учесть положения ч. 5 ст. 136 БК РФ и установленный механизм их реализации при подготовке порядка исполнения решения в части приостановления предоставления межбюджетных трансфертов. На федеральном уровне в настоящее время порядок приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в случае несоблюдения органами государственной власти субъектов Российской Федерации условий их предоставления в соответствии со ст. 130 БК РФ утверждён приказом Министерства финансов Российской Федерации от 12 ноября 2007 г. № 105н «Об утверждении порядка приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в случае несоблюдения органами государственной власти субъектов Российской Федерации условий их предоставления» [Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 52, 24.12.2007].

Анализ положений рассмотренного приказа показывает, что прописанная в нём процедура применения бюджетной меры государственного принуждения в виде приостановления (сокращения)

щения) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) носит обобщенный, не детализированный характер. Определены общие контуры процедуры применения бюджетной меры государственного принуждения без указания правомочий сторон-участников рассматриваемого правоотношения.

В отношении бюджетной меры принуждения, связанной с бесспорным взысканием средств бюджета, Министерством финансов в письме от 7 ноября 2013 г. № 02-10-010 / 47612 разъяснено, что возможно принять во внимание механизм бесспорного взыскания, реализованный в соответствии с Общими требованиями к порядку взыскания остатков непогашенных кредитов, предоставленных из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных районов, утвержденными приказом Министерства финансов Российской Федерации от 12.11.2007 № 104 н «Об утверждении общих требований к порядку взыскания остатков непогашенных кредитов, предоставленных из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных районов» [Российская газета. № 288. 22.12.2007].

По мнению автора, процессуальный порядок применения бюджетной меры принуждения в виде бесспорного взыскания по аналогии с порядком взыскания остатков не является юридически обоснованным, так как бюджетная мера принуждения применяется по аналогии с взысканием остатков непогашенных кредитов. Последнее буквально не приводится в перечне бюджетных мер принуждения (см. ч. 2 ст. 306.2 БК РФ). Следовательно, рассмотренный порядок не устанавливает субъектный состав правоотношений, возникающих в сфере применения бюджетных мер принуждения; не регламентирует права и обязанности сторон – участников правоотношений, возникающих вследствие применения бюджетной меры принуждения; не устанавливает механизм обжалования заинтересованной стороной применения бюджетной меры принуждения.

Следует отметить, что Министерство финансов РФ признаёт отсутствие правового механизма применения бюджетных мер принуждения в отношении правонарушителей в финансовой сфере. Так, в письме от 11 марта 2014 г. № 02-10-10/10495

Министерство финансов РФ проинформировало, о том, что проект приказа Министерства финансов Российской Федерации «Об утверждении Порядка исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения по уведомлениям Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Счетной палаты Российской Федерации» размещен на официальном сайте regulation.gov.ru 7 февраля 2014 г. В этом же письме разъяснён порядок применения бюджетной меры принуждения – передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств (ч. 2 ст. 306.2 БК РФ).

Указанная санкция применяется в соответствии с ч. 2 ст. 306.4 БК РФ за нецелевое использование бюджетных средств, совершенное главным распорядителем бюджетных средств, распорядителем бюджетных средств, получателем бюджетных средств.

Таким образом, анализ процессуального порядка применения бюджетных мер принуждения, изложенный в приказах и письмах Министерства финансов РФ позволяет сделать следующие выводы.

1. В настоящее время в Бюджетном кодексе РФ и в других правовых актах отсутствует единый правовой механизм, регулирующий порядок применения бюджетных мер принуждения.

2. Основными правовыми актами, фиксирующими процессуальные нормы, определяющими порядок применения бюджетных мер принуждения, являются подзаконные ведомственные нормативные правовые акты в форме приказов, изданные Министерством финансов РФ.

3. Прописанные в приказах административные процедуры применения бюджетных мер принуждения носят обобщённый характер, без детальной конкретизации субъектного состава и регламентации правового статуса субъектов правоприменительного процесса.

4. Важную роль в разъяснении порядка применения норм, связанных с применением бюджетных мер принуждения занимают акты толкования норм права – письма Министерства финансов РФ. Указанное обстоятельство обусловлено несовершен-

ством правовых конструкций применения бюджетных мер принуждения.

5. В отношении каждой меры бюджетного принуждения действует особый процессуальный порядок применения. Указанное обстоятельство обуславливает трудности в уяснении специфики процедур применения бюджетных мер принуждения и, как следствие, необходимость официального толкования правовых предписаний со стороны Министерства финансов РФ.

Процессуальный порядок применения бюджетных мер принуждения должен иметь единообразный порядок. Это обеспечит чёткость и ясность в изложении процессуальных предписаний, связанных с обеспечением порядка применения бюджетных мер принуждения, ликвидировать правовые пробелы, возникающих в связи с отсутствием детальной регламентации процесса применения бюджетных мер принуждения.

О ВЛИЯНИИ ПРАВА ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ НА СИСТЕМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ

ON THE INFLUENCE OF THE LAW OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION ON THE SYSTEM OF LEGAL REGULATION OF FOREIGN TRADE IN THE EURASIAN ECONOMIC UNION

КОЖАНКОВ АНТОН ЮРЬЕВИЧ,

*канд. юрид. наук, доцент кафедры административного
и информационного права,
Финансовый университет,
Москва, Россия*

E-mail: tks-2015@yandex.ru

Anton U. Kojhankov,

*Candidate of legal Sciences,
Associate Professor of the Department of Administrative
and Informative Law,
Financial University,
Moscow, Russia*

E-mail: tks-2015@yandex.ru

Сегодня актуальным является вопрос о влиянии на систему правового регулирования в Евразийском экономическом союзе внешней торговли товарами с третьими странами правовых актов, составляющих право Всемирной торговой организации (ВТО).

Начало функционирования Евразийского экономического союза (Союза) Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (далее – Стороны, государства-члены) запланировано с 1 января 2015 года.

Правовой основой для начала функционирования Союза является Договор о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор). Положения Договора непосредственно затрагивают во-

просы регулирования внешней торговли товарами. В п. 1 ст. 25 «Принципы функционирования таможенного союза» Договора закреплено, что Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза и иные единые меры регулирования внешней торговли товарами с третьими сторонами применяются в рамках таможенного союза государств-членов.

Согласно Договору, «таможенный союз» – форма торгово-экономической интеграции государств-членов, предусматривающая единую таможенную территорию, в пределах которой во взаимной торговле не применяются таможенные пошлины (иные пошлины, налоги и сборы, имеющие эквивалентное действие), меры нетарифного регулирования, специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры, действуют Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза и единые меры регулирования внешней торговли товарами с третьей стороной (ст. 2 Договора).

Как справедливо отмечает А.В. Пащенко, «...при изучении источников правового регулирования важно провести их систематизацию и определить пределы действия нормативных правовых актов на каждом из уровней регулирования (международном, наднациональном или национальном) [Пащенко А.В. Институты ЕврАзЭС: Межгосударственный Совет и Высший Евразийский экономический совет // Реформы и право. 2013. № 3. С. 12–18]. Сказанное в полной мере относится и к системе правовых актов, которые будут регулировать внешнюю торговлю в Союзе.

Основой установления и применения единых мер регулирования внешней торговли товарами с третьей стороной является Право Союза. Согласно ст. 6 Договора предусмотрено, что Право Союза составляют:

- Договор;
- международные договоры в рамках Союза;
- международные договоры Союза с третьей стороной;
- решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза.

Положения Договора о Евразийском экономическом союзе позволяют выстроить иерархию источников правового регулирования. Однако, по мнению автора, в перспективе могут возникать вопросы иерархии правовых источников, в соответствии с которыми будет осуществляться единое регулирование внешней торговли товарами как вид правового регулирования в условиях, когда нормы ВТО стали «де-юре» и «де-факто» обязательными для Белоруссии, Казахстана и России.

Союз является международной организацией региональной экономической интеграции (п. 2 ст. 2 Договора). Нормативно-правовая база соглашений о региональной экономической интеграции очень тесно связана с правилами ВТО, поскольку последние регулируют большинство областей международной торговли товарами, услугами, защитой интеллектуальной собственности и инвестиций. Поэтому нередко основанием для выявления одного и того же предполагаемого нарушения может быть как соглашение системы ВТО, так и соглашение, подписанное в рамках интеграционного объединения» [см.: *Смбатян А.С.* ВТО и региональные интеграционные объединения: соотношение «правовых сил» в урегулировании торговых споров // *Российский внешнеэкономический вестник.* 2011. № 8. С. 74–83].

Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация, учреждая Евразийский экономический союз, закрепили, что принимают во внимание нормы, правила и принципы Всемирной торговой организации.

При этом необходимо учитывать положения Протокола о функционировании Евразийского экономического союза в рамках многосторонней торговой системы (Приложение № 31 к Договору о Евразийском экономическом союзе), в котором указано следующее: «В рамках Союза к соответствующим отношениям применяется Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 г.».

Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы принимался решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества (высший орган Таможенного союза) на уровне глав правительств от 19 мая 2011 г. № 87.

Под международными договорами в рамках Союза понимаются международные договоры, заключаемые между государствами-членами по вопросам, связанным с функционированием и развитием Союза (ст. 2 Договора). Соответственно Договор от 19 мая 2011 г., принятый Межгосударственным Советом Евразийского экономического сообщества на уровне глав правительств, можно рассматривать как акт, входящий в систему актов, формирующих право Союза.

Договор от 19 мая 2011 г. определяет соотношение норм и правил, установленных во Всемирной торговой организации и Таможенном союзе, а также порядок координации действий сторон в отношении принятия своих обязательств перед ВТО.

Договор от 19 мая 2011 г. закрепил:

– Стороны примут меры для приведения правовой системы Таможенного союза и решений его органов в соответствие с Соглашением ВТО, как это зафиксировано в Протоколе о присоединении каждой из Сторон, включая обязательства каждой Стороны, принятые в качестве одного из условий ее присоединения к ВТО. До того, как эти меры приняты, положения Соглашения ВТО, включая обязательства, принятые Сторонами в качестве условий их присоединения к ВТО, имеют приоритет над соответствующими положениями международных договоров, заключенных в рамках Таможенного союза, и решений, принятых его органами (п. 1 ст. 2);

– при заключении международных договоров в рамках Таможенного союза, принятии и применении актов Таможенного союза его органами Стороны обеспечивают соответствие таких договоров и актов Соглашению ВТО (п. 1 ст. 4).

Сегодня в науке однозначно не определена степень влияния на единое таможенное регулирование правовых актов, составляющих право Всемирной торговой организации. В научной литературе высказывается следующее мнение: «соглашения системы ВТО и договоры, подписанные в рамках региональных интеграционных объединений, обладают одинаковой юридической силой – вопреки сложившемуся стереотипу первые не имеют приоритета над последними» [Смбатян А.С. ВТО и региональные интеграционные объединения: соотношение «правовых сил» в

урегулировании торговых споров // Российский внешнеэкономический вестник. 2011. № 8. С. 72–78].

На сегодняшний день можно с уверенностью утверждать лишь одно – согласно устоявшейся классификации международно-правовые нормы делятся на «твердые» и «мягкие» [см.: Лукашук И.И. Международное «мягкое» право // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 34–41].

Нормы ВТО по влиянию на право Союза являются «твердыми» и, с учетом действия Договора о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы, не может быть проигнорировано при регулировании внешней торговли товарами с третьими странами, что подтверждается сегодняшними решениями об изменении ставок ввозной таможенной пошлины. Указанные решения принимаются в следствии обязательств, возникших в связи с членством Российской Федерации в ВТО.

О СИСТЕМЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ

ON THE SYSTEM OF MEASURES OF STATE ENFORCEMENT IN THE FINANCIAL SECTOR

ЛАПИНА МАРИНА АФАНАСЬЕВНА,

д-р юрид. наук, профессор, зав. кафедрой административного и информационного права,

Финансовый университет,

Москва, Россия

E-mail: *LapinaMarina@inbox.ru*

Marina A. Lapina,

Doctor of legal Sciences,

Professor of the Department of Administrative and Informative Law,

Financial University,

Moscow, Russia

E-mail: *LapinaMarina@inbox.ru*

Система мер государственного принуждения в финансовой сфере, применяемая в Российской Федерации, весьма обширна, противоречива и закреплена в многочисленных федеральных законах, в том числе кодифицированных. Меры государственного принуждения принято делить на административные, уголовные, гражданско-правовые, дисциплинарные и др.

Каждая отрасль права имеет свои специфические меры государственного принуждения, применяемые при нарушении соответствующих норм. Не является исключением из этого правила и финансовая сфера общественных отношений. Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Федеральный закон «О рынке ценных бумаг», Федеральный закон «О национальной платежной системе» и другие содержат нормы, устанавливающие меры государственного принуждения.

Так, Бюджетный кодекс Российской Федерации в действующей редакции (далее БК РФ) в соответствии с ч. 2 ст. 306.2 предусматривает к участникам бюджетного процесса, совершившим правонарушения в бюджетной сфере, пять бюджетных мер государственного принуждения:

- беспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

- беспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

- беспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;

- приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций);

- передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Первые две из перечисленных мер можно отнести к государственно-принудительным мерам восстановительного (компенсационного) характера.

Третья мера – беспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета, на наш взгляд, с одной стороны можно отнести к мере наказания и представить в виде самостоятельной «бюджетной меры ответственности». В то же время она имеет и компенсационный характер для бюджетной системы России. Представляются весьма интересными по этому поводу рассуждения Д.Л. Комягина о том, что любое взыскание с участников бюджетного процесса, являющихся органами публичной власти, казенными учреждениями, функционирующими за счет средств бюджета и наделенными публичным имуществом, означает взыскание из бюджета в другой бюджет или даже в тот же бюджет. Автор верно рассуждает, что «видимость компенсационного характера бюджетные меры принуждения могут иметь только в том случае, если сузить взгляд только до интереса финансового органа». При этом Российская Федерация является

единым государством с единой финансовой системой. В своих рассуждениях профессор Д.Л. Комягин приходит к выводу, что «бюджетная ответственность представляет собой ответственность не просто без вины, но вовсе без отвечающего лица» [см.: *Комягин Д.Л. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2014. № 6*].

Четвертая мера бюджетная мера принуждения – приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций), по нашему мнению, носит пресекательный характер, так как направлена на принудительное прекращение противоправных действий нарушителя в момент их совершения.

И наконец, пятая мера – передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств, по нашему мнению, носит не только пресекательный характер (так как направлена на принудительное прекращение противоправных действий нарушителя в момент совершения противоправных действий), но и может рассматриваться как мера процессуального характера, поскольку направлена на передачу части процессуальных полномочий от одного субъекта другому, что в конечном итоге призвано обеспечить пресечение правонарушения и привлечение виновного лица к административной или уголовной ответственности [см., подробнее: *Административная юрисдикция в финансовой сфере: монография/ под ред. М.А. Лапиной. М.: Изд-во «Палеотип», 2015. С. 104–110*].

Система специальных мер государственного принуждения в банковской сфере намного разнообразнее и обширнее. Так, в ранее действовавшей редакции ст. 74 Закона о Банке России содержались следующие виды мер: штраф, ограничение на проведение отдельных операций, запреты на осуществление отдельных банковских операций, на реорганизацию кредитных организаций, на открытие филиалов, назначение временной администрации, изменение обязательных нормативов, отзыв лицензии, а также требования: об устранении выявленных нарушений, осуществлении мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной

организации, замене руководителей кредитной организации и осуществлении ее реорганизации.

В соответствии с внесенными Федеральным законом № 146-ФЗ изменениями из перечня мер было исключено право Банка России изменять в отношении кредитной организации установленные Банком России обязательные экономические нормативы деятельности. Ранее Банк России мог временно (на срок до 6 месяцев) изменить размер обязательных нормативов для конкретной кредитной организации, например, установив банку более жесткие пределы нормативов ликвидности.

Кроме того, перечень мер, содержащийся в ст. 74 Закона о Банке России, был расширен и дополнен такими новыми мерами, как:

- ограничение размера компенсационных и (или) стимулирующих выплат лицам, перечень должностей которых указан в ст. 60 Закона о Банке России, на срок до трех лет;

- запрет или ограничение на проведение кредитной организацией операций с головной организацией банковской группы, головной организацией банковского холдинга, участниками банковской группы и холдинга, со связанными с ней лицом (лицами);

- ограничение на величину процентной ставки, которую кредитная организация определяет в договорах банковского вклада, заключаемых (продолжаемых) в период действия ограничения, в виде максимального значения процентной ставки, но не ниже двух третей ставки рефинансирования Банка России по банковским вкладам в рублях и не ниже ставки ЛИБОР по банковским вкладам в иностранной валюте на дату введения ограничения на срок до одного года;

- требование о соблюдении обязательных нормативов банковской группы;

- предписание об осуществлении мер, устраняющих нарушение кредитной организацией обязательных нормативов, связанное с совершением акционером (участником) сделки (сделок) с кредитной организацией, которая (которые) повлекла (повлекли) нарушение кредитной организацией обязательных нормативов.

Также в новой редакции ст. 74 Закона о Банке России установлена такая мера, как приостановление права голоса акционера (участника) кредитной организации на общем собрании акционеров (участников) кредитной организации, под которой понимается, что акции (доли) такого акционера (участника) кредитной организации голосующими не являются и не учитываются при определении кворума общего собрания акционеров (участников) кредитной организации.

Порядок применения Банком России мер имеет особенности и зависит от вида меры, используемой в конкретном случае. Следует отметить, что элементы данного порядка частично определены в Законе о Банке России, а частично в нормативных актах Банка России (Инструкции Банка России № 59). В соответствии с КоАП РФ Банк России вправе применять административные санкции к кредитным организациям, в частности за нарушения законодательства о банках и банковской деятельности (ст. 15.26 КоАП РФ).

Особенностью порядка применения Банком России мер, предусмотренного банковским законодательством, является его самостоятельный характер по сравнению с производством по делу об административном правонарушении, предусмотренным КоАП РФ.

Кроме того, Банк России, являясь регулятором рынка ценных бумаг, наделен широкими полномочиями по воздействию на данные отношения в целях защиты прав и законных интересов участников рынка ценных бумаг, физических и юридических лиц.

Следует отметить, что полномочия Банка России по применению мер надзорного реагирования в области рынка ценных бумаг предусмотрены одновременно и в законодательстве о рынке ценных бумаг и в законодательстве об административной ответственности. В связи с этим представляет научный интерес соотношение указанных норм, имеющее не только теоретическое, но и практическое значение.

Законодательством о рынке ценных бумаг предусмотрено, что Банк России вправе применять следующие виды мер:

– выдавать предписания:

1) об устранении нарушения требований;

2) о приведении добровольного, в том числе конкурирующего, или обязательного предложения в соответствие с требованиями Федерального закона «Об акционерных обществах»;

3) о продаже ценных бумаг и прекращении договоров, являющихся производными финансовыми инструментами.

Предписания Банка России являются обязательными для исполнения коммерческими и некоммерческими организациями и их должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами на территории Российской Федерации. Предписания Банка России выносятся по вопросам, предусмотренным Законом о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг, другими федеральными законами, в целях прекращения и предотвращения нарушений законодательства Российской Федерации об акционерных обществах и о рынке ценных бумаг, а также по иным вопросам, отнесенным к компетенции Банка России. Предписания Банка России изменяются либо отменяются Банком России в связи с вступившим в законную силу решением суда либо по инициативе Банка России.

– требовать представления документов, необходимых для решения вопросов, находящихся в компетенции Банка России;

– вводить запрет на проведение всех или отдельных операций;

– вводить ограничение на проведение всех или отдельных операций;

– приостанавливать некоторые виды деятельности (действия лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг, эмиссию ценных бумаг эмитента);

– аннулировать лицензии профессиональных участников рынка ценных бумаг;

– аннулировать квалификационные аттестаты физических лиц;

– отзываться разрешения на приобретение статуса саморегулируемой организации и др.

В 2014 г. было проведено исследование, в котором проанализированы виды мер, предусмотренные законодательством о рынке ценных бумаг. В результате был сделан вывод о том, что Банк России законодательством о рынке ценных бумаг наделяет-

ся широкими и гибкими полномочиями по применению мер и осуществлению своих надзорных полномочий [см.: Административная юрисдикция в финансовой сфере: монография / под ред. М.А. Лапиной. М.: Изд-во «Палеотип», 2015. С. 163–168].

На примерах бюджетного, банковского законодательства, законодательства о рынке ценных бумаг сделаем вывод – существующие меры государственного принуждения, закрепленные в российском законодательстве, не только не упорядочены, но, как мы показали в бюджетной сфере не соответствуют теоретическим понятиям, раскрывающим их суть в теории права, в административном и финансовом праве.

Необходима комплексная оптимизация системы мер государственного принуждения во всех сферах и областях публичного управления, включая финансовую сферу. Такая оптимизация должна затрагивать всю систему российского законодательства. Имеется в виду не только отраслевое законодательство, которое содержит специфические меры государственного принуждения, свойственные конкретной отрасли управления, но и кодифицированное законодательство, которым установлены различные виды юридической ответственности и содержится система мер (видов) соответствующих наказаний (уголовных, административных, дисциплинарных и др.) за совершенные правонарушения.

ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

WAYS OF STREAMLINING OF ADMINISTRATIVE LIABILITY IN MODERN RUSSIA

МЕЛЕХИН АЛЕКСАНДР ВЛАДИМИРОВИЧ,

*д-р юрид. наук, профессор, зав. отделом НИИ Академии
Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
Москва, Россия*

E-mail: *amelehin@list.ru*

Alexander V. Melekhin,

*Doctor of legal Sciences, Professor,
Head of the Department of the Research Institute of
the Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation,
Moscow, Russia*

E-mail: *amelehin@list.ru*

Высказываемые в начале 1990-х гг. оптимистические надежды на то, что для формирования рыночных отношений в России достаточно законодательного признания института частной собственности и принятия нескольких базовых законов (прежде всего, Гражданского кодекса Российской Федерации) оказались глубоко поверхностными и ошибочными.

Наиболее крупными проблемами, существующими как ранее, так и в современном административном праве, принято считать следующие: государственная служба; публичное управление по усмотрению (административное усмотрение); обеспечение режима законности управленческой деятельности, административное нормотворчество и судопроизводство [*Старилов Ю.Н. О современной теории административного права России, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора Василия Михайловича Манохина) // Административное право и процесс. 2013. № 11*].

В современном российском законодательстве пока еще наблюдается определенный дисбаланс между вредоносным характером совершаемых правонарушений и адекватностью мер юри-

дической ответственности, предусматриваемых за это законодателем. В связи с этим более широкое, но разумное использование запретов в российском праве по своей сути должно носить превентивный характер и быть направлено на предупреждение возможных правонарушений.

Необходимо сделать оговорку: проблему укрепления законности как широкую социальную категорию посредством совершенствования только системы национального законодательства в любом государстве, как свидетельствует исторический опыт, успешно решить нельзя. Само по себе законодательство в регулировании общественных отношений играет весьма важную роль. Его содержание информирует население и общество в целом о возможных действиях государства только в рамках, регламентируемых федеральными законами. Это позволяет заблаговременно определить алгоритм будущих действий государства регулятивного или ограничительного характера по отношению к населению и институтам гражданского общества.

В современной России имеется необходимость в научно обоснованной стратегии развития государства [Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ от 28 июня 2014 г.], составной частью которой должна быть и стратегия развития российского права, рассматриваемая как неотъемлемая часть российского государства и общества (можно и в другой последовательности).

По мнению специалистов [см. Тихомиров Юрий. Проверим правописание (Почему Уголовный кодекс оказался в «лохмотьях», а Административный вырос втрое) // Российская газета. 2014. 28 октября], «закон о стратегическом планировании должен стать ориентиром для всех участников управленческой, экономической и иной деятельности». При этом весь комплекс принимаемых государством в этой сфере мер следует направить на выработку у граждан внутреннего неприятия любых правонарушений.

Касаясь вопросов правонарушаемости как одного из критериев показателя уровня законности, необходимо отметить следующее. В общей структуре совершаемых в стране противоправных деяний значительное место занимают административные правонарушения, количество которых более чем на порядок пре-

вышает количество преступлений. В то же время государство не обладает статистическими данными о размере совокупного финансового, имущественного и иного ущерба, причиненного личности, обществу и государству в результате совершаемых административных правонарушений. Остается только полагать, что этот ущерб весьма значителен.

Например, взаимосвязь административных правонарушений и преступности можно наблюдать по их территориальной распространенности (см. таблицу) [Выборочные статистические данные из формы 1-ЕГС (491) МВД России «Единый отчет о преступности» и формы 1-АП (577) МВД России «Сводный отчет по России. Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации»].

Таблица – Территориальная распространенность административных нарушений и преступлений

Численность населения, чел.	Федеральный округ	Административные правонарушения (АП)			Преступления		
		место в рейтинге округов	количество пресеченных АП	в расчете на 100 тыс. населения	место в рейтинге округов	количество зарегистрированных преступлений	в расчете на 100 тыс. населения
29 811 477	Приволжский	1	18 085 364	60 665,8	5	531 247	1 782,0
12 143 438	Уральский	2	7 219 600	59 452,7	3	263 474	2 169,7
6 265 833	Дальневосточный	3	3 126 364	49 895,4	2	150 253	2 398,0
38 537 608	Центральный	4	18 182 610	47 181,5	6	648 261	1 682,2
13 660 139	Северо-Западный	5	5 774 017	42 269,1	4	248 167	1 816,7
19 260 935	Сибирский	6	7 785 616	40 421,8	1	470 969	2 445,2
13 884 044	Южный	7	4 610 120	33 204,4	7	219 251	1 579,2
9 492 909	Северо-Кавказский	8	2 489 985	26 229,9	8	88 416	931,4

В рамках стратегии развития российского права на современном историческом этапе уже давно назрела практическая по-

требность в формировании нового обособленного научного направления – административной деликтологии. Для этого постепенно формируется исследовательская база, нарабатываемая в течение определенного времени в виде отдельных научных исследований и публикаций [см., например: *Кудрявцев В.Н.* Причины правонарушений. М., 1976; *Попов Л.Л.* Проблемы эффективности административно-правовых санкций: Дис... докт. юрид. наук. М.: ВНИИ МВД СССР, 1973; *Шергин А.П.* Административная юрисдикция в СССР. М., 1979; *Игошев К.Е., Шмаров И.В.* Социальные аспекты предупреждения правонарушений (проблемы социального контроля). М., 1980; *Севрюгин В.Е.* Теоретические проблемы административного проступка: Дис... докт. юрид. наук. М., 1994; *Гензюк Э.Е.* Административная деликтология. Дис. ... д.ю.н.: 12.00.14. 2002. – 324 с.; *Мышляев Н.П.* Теоретические и прикладные основы административной деликтологии. Дис. ... д.ю.н.: 12.00.14. ВНИИ МВД России. 2004. – 312 с.; *Дерюга А.Н.* Актуальные проблемы развития административной деликтологии. Монография. М.: Изд-во СГУ. 2009. 551 с.; *Кобзарь-Фролова М.Н.* Теоретико-правовые и прикладные основы налоговой деликтологии. Дис. ... докт. Юрид. наук. М.: РГА, 2011; *Денисенко В.В.* Деликтология: от конфронтации к интеграции административной деликтологии и криминологии // Административное право и процесс, 2011, № 6; *Синицына Л.В.* Взаимопроникновение двух наук: социальная психология и деликтология // Юридическая психология, 2012, № 2 и др.].

В первом приближении понятие «административная деликтология» как научная категория можно сформулировать следующим образом. Это специальная юридическая наука, предназначенная исследовать закономерности и тенденции совершаемых административных правонарушений, а также формы и методы, применяемые с целью их предупреждения и пресечения.

Наряду с проводимыми в государстве административными реформами следует признать необходимой разработку концепции административной политики Российской Федерации в обычных и в кризисных ситуациях. Реформы, направленные на повышение эффективности функционирования государственного аппарата, проводятся не всегда целенаправленно, системно и

не всегда под действенным контролем государства. На высказываемые по этому поводу упреки (причем упреки, исходящие со стороны государства) возникают следующие логически обоснованные естественные вопросы, на которые далеко не всегда в административном законодательстве и многочисленных концепциях мы находим ответы:

– знают ли соответствующие уполномоченные органы государства о том, сколько требуется нашей стране юристов, врачей, полицейских, судей, прокурорских работников, программистов, учителей, рабочих и т.д.?

– имеется ли в государстве научно обоснованная программа по подготовке необходимого количества высококвалифицированных специалистов и работников иных профессий?

– разработана ли в государстве концепция (программа или доктрина) по трудоустройству и решению социально-экономических вопросов для молодых специалистов?

– имеется ли у государства перечень или соглашение с бизнесом по разграничению осуществления и обеспечения функций в социально значимых для большинства населения сферах?

Правда, в последнее время стали настойчиво говорить о необходимости возрождения прообразов советских профтехучилищ, называемых теперь колледжами. Предполагается, что в них будут готовить квалифицированных рабочих для конкурентоспособных отраслей – оборонной и других.

Следует отметить, что в основе несовершенства любого вида законодательства, а значит и общего состояния законности в целом, всегда лежит человеческий фактор. Это характерно как для нормотворческого, так и для правоприменительного процессов. Не должен подлежать сомнению тот факт, что законодательство формируется специально уполномоченными людьми. В последующем другими специально уполномоченными людьми по установленной процедуре законодательные положения претворяются в практику повседневной жизни.

Отмечая сложность осуществления качественного законотворческого процесса рассмотрим одну из объективных его проблем, заключающуюся в том, что «мир очень быстро меняется. А когда мир так быстро меняется, очень трудно принимать ре-

шения на длительную перспективу» [Евгений Шестаков. О колкостях и тонкостях (интервью с российским постпредом в ООН Виталием Чуркиным) // Российская газета. 2014. 29 сентября]. В идеале охранительные нормы, содержащиеся в УК РФ или в КоАП РФ, должны находить свое отражение в соответствующих регулятивных нормах права.

Современному российскому законодательству в целом и административному, может быть, в большей степени присуще следующее обстоятельство, объясняющее просто «стахановские» рекорды по ежегодному принятию федеральных законов – это недостаточная проработанность формулируемых законодательных положений, стремление решить проблемы, носящие оперативный характер в ущерб решению стратегических задач.

В связи с этим специалистами справедливо отмечается, что количественные показатели формирования нового законодательства не всегда приводят к положительным изменениям. Кроме того, в стремлении создания государственно-правового механизма реализации законодательных положений наблюдается процесс наращивания количества издаваемых подзаконных нормативных правовых актов, вносящих дополнительную путаницу в вопросы правового регулирования. Это влечет за собой случаи нарушения иерархии в системе российского законодательства. В Англии нормотворческая активность парламента характеризуется не количеством, а качеством и составляет всего 10-12 законов в год.

Нечто подобное наблюдалось и в СССР. По мнению профессора Ю.А. Тихомирова, в СССР за период с 1938 по 1988 гг. было принято всего около 100 союзных законов. Следует отметить, что по идеологическим, а не юридическим основаниям нормативным актом высшей юридической силы тогда были совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Считалось, что они сочетали в себе волю конституционно установленной «руководящей и направляющей силы» советского общества в совокупности с волей высшего органа исполнительной власти.

В 2012 г. в Российской Федерации действовало примерно 4500 федеральных законов (в 2014 их стало уже более 5 000), из которых только 25% имеют свой обособленный предмет регулирования общественных отношений, а остальная масса – это поправки к действующим законам [Никишин Алексей. Закон о законах может быть полезным. // Парламентская газета. 2012. 16–22 ноября].

Качество российского законодательства, предназначенного регулировать повседневную деятельность бизнеса, также пока оставляет желать лучшего [см.: Как снизить вред от нормотворчества. Vedomosti.ru. 2014. 28 марта, публикация основана на статье «Упорядочить регуляторов» в газете «Ведомости» от 28.03.2014, № 54 (3558)]. Пока еще законодатель не нашел «золотой середины» в прагматизме регулирования складывающихся между государством и бизнесом правоотношений. Он еще в поиске «золотой середины» в вопросах прагматического регулирования складывающихся между государством и бизнесом правоотношений и нередко допускает колебания из одной крайности в другую.

С введением в 2014 г. в отношении России международных санкций и наступлением неблагоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности усилилось бегство российского капитала за границу. Например [см.: Отток капитала из России в октябре стал максимальным с начала года // Экономика. 2014. 21 ноября], по сведениям Центрального банка России, чистый вывоз капитала банками и предприятиями из Российской Федерации только в январе-сентябре 2014 г. составил уже 85,2 млрд долл. Это в 1,9 раза больше подобного показателя в 2013 г., когда из России было выведено 59,7 млрд долл. (в 2012–53,9 млрд долл.) Последний раз приток капитала в Российскую Федерацию был зафиксирован в 2007 г.

По прогнозам министра финансов Российской Федерации Антона Силуанова, чистый отток капитала из России по итогам 2014 г. мог составить 120–130 млрд долл. Ранее в Минфине прогнозировали цифровые показатели в интервале от 90 долл. до 100 млрд долл.

Если суммировать все годы после распада СССР (с 1992 г.), то оценочная сумма вывезенного капитала за границу составит никак не менее 2 трлн долл., что вполне сопоставимо с годовым ВВП современной России. Эта информация наводит на размышления о том, что выражение «государство кошмарит бизнес» все-таки трактуется несколько односторонне (складывается впечатление, что это своего рода лоббирование) и не в полной мере отражает истинное положение дел во взаимоотношениях между российским государством и бизнесом.

Что представляет для России совокупный размер убежавшего за границу капитала, можно проиллюстрировать на следующем примере. По объему ВВП рейтинг первой десятки государств по итогам 2013 г. выглядел следующим образом (трлн долл.): США – 16,24; Китай – 8,22; Япония – 5,95; Германия – 3,42; Франция – 2,61; Великобритания – 2,47; Бразилия – 2,25; Россия и Италия – по 2,01; Индия – 1,84 [см. Всемирный банк // Российская газета. 2014. 20 ноября].

Представляется, что основной «ахиллесовой пятой» современного российского законодательства является в большей степени механизм реализации правовых предписаний. Остается только вспомнить, что «в деталях дьявол прячется».

Излишняя, несистемная и логически не завершенная правовая регламентация оказывает отрицательное регулирующее воздействие на увеличение издержек предпринимателей. По оценкам экспертов Национального института системных исследований проблем предпринимательства, издержки достигают около 3% от оборота компаний. Недостаточно просчитанные законодательные нормы увеличивают нагрузку на бизнес и тем самым повышают цену на товары для потребителей.

Например, сокращение объемов отчетности и более прозрачная процедура принятия новых норм в Австралии в 2005–2006 гг. дали 1,3% дополнительного ежегодного прироста ВВП. Эффект от будущей оптимизации регулирования до 2025 г. в еврозоне оценивается в 1,5% ежегодного повышения производительности труда. Примерно такой же результат дало снижение административных и правовых барьеров во Вьетнаме в 2008 г.

Действующее законодательство Российской Федерации пока еще не способно эффективно защищать интересы государства от ухода бизнеса из-под российской юрисдикции и от бегства капиталов за границу. Оно также не всегда направлено на создание благоприятного климата для инвестиций в российскую экономику. Создается впечатление, что законодатели иногда просто опасаются обидеть бизнес своим прагматичным подходом к регламентации соответствующих правовых отношений. Видимо и этим можно объяснить периодическое и весьма болезненно воспринимаемое населением «внезапное» возникновение различного рода пирамид – финансовых, банковских, строительных, туристических и иных.

Носящее буквально массовый характер локальное изменение не только регулятивных, но и охранительных норм права, в конечном счете, весьма негативно сказывается на эффективности функционирования органов государственной власти (в том числе – судебной системы и органов прокуратуры), уполномоченных осуществлять правоприменительную практику и надзор за ней. Ведь не решенные законодателем регулируемые проблемы с применением дополнительных усилий фактически вынуждены решать правоприменители. Это отражается на балансе полномочий, складывающихся между ветвями государственной власти.

Кроме того, пока еще не исключены случаи, когда российские депутаты вносят законопроекты, исходя не из их реальной практической потребности и руководствуясь простым здравым смыслом, а для показа своей якобы нормотворческой активности в стремлении быть убедительными в отчетах при встречах с избирателями. Отсюда и появляются законодательные инициативы (в том числе и на федеральном уровне), носящие, мягко говоря просто очень экзотический или анекдотический характер, вроде запрета «носить сандалии без носков» [см.: Прием и поправимся (К чему приводит бесконечная правка принятых законов) // Российская газета. 2014. 14 августа. № 183 (6455)].

Нестабильность российского федерального законодательства и вытекающая из него правовая неопределенность в регламентации общественных отношений приводит к неоправданно частым изменениям содержания и границ должного поведения субъектов складывающихся правоотношений, оказывает отрицательное влияние на уровень правосознания населения и ведет к распространению и росту правового нигилизма.

Нередко в современной России законодатель наполняет новые законы содержанием, которое в теории права принято считать «буквой закона». При этом фактически игнорируется другой, наиболее эффективный и справедливый для общества подход, лежащий в основе более долгого действия норм права – это «дух закона». Читая Библию или Коран, невольно сравниваешь текст закона божьего с позитивным правотворчеством государства и более предметно понимаешь величие норм естественного права. Видимо, в этом также содержится секрет «долголетия» и стабильности законодательства в развитых государствах.

Не всегда и не в должной мере российский законодатель принимает во внимание носящие на протяжении длительного времени ключевые положения теории права, без учета которых невозможно формирование современных эффективно действующих норм любой отрасли права.

Помимо прочего, такой способ формулирования правовых норм повышает роль и значение правоприменителя, а также возможность применения им меры юридической ответственности, соотносясь не только с юридическими, но и с морально-нравственными нормами, которые наиболее точно могут отразить справедливость рассматриваемой юридической коллизии.

Следует отметить, что кодификация законодательства является одним из важнейших методов ее систематизации. В Российской Федерации по сравнению с СССР значительно увеличилось количество кодексов. Это общемировая тенденция. Например, по инициативе ООН сейчас активно обсуждается необходимость принятия национальных Потребительских кодексов, в том числе и в России. Он должен стать эффективной заменой Закона Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 05.05.2014)

«О защите прав потребителей» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2014). В качестве положительного примера рассматривается правотворческий опыт Бразилии, где уже более двадцати лет такой кодекс эффективно действует.

Частое изменение федерального законодательства влечет за собой необходимость принятия нового или внесение изменений и дополнений в законодательство субъектов Российской Федерации. Соответственно это также вызывает необходимость усиления прокурорского надзора в сфере регионального нормотворчества и правотворческой деятельности. В 2014 г. прокуроры субъектов Российской Федерации принимали активные меры (в отдельных регионах рост почти на 50% по сравнению с 2013 г.), направленные на предотвращение принятия представительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, противоречащих федеральным законам.

Внесенные изменения повлекли расширение круга полномочий прокурора. Например, ст. 28.4. КоАП РФ, закрепляющая перечень статьей, по которым возбуждение дел об административных правонарушениях относится к исключительной компетенции прокурора, была дополнена новыми статьями [см., например, статьи КоАП РФ: 6.19. («Создание юридическим лицом условий для торговли детьми и (или) эксплуатации детей»); 6.20. («Изготовление юридическим лицом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних и оборот таких материалов или предметов»); частями 1, 2, 4, 5 ст. 14.13. («Неправомерные действия при банкротстве. За исключением случая, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими»); 15.33.1. («Невыполнение требований законодательства об обязательном медицинском страховании о размещении в сети Интернет информации об условиях осуществления деятельности в сфере обязательного медицинского страхования»)].

Отметим, что введение в отношении хозяйствующих субъектов процедур банкротства приводит к росту задолженности по заработной плате. Ситуация очень похожа с действием рекомендуемых лекарств, которые наряду с положительным эффектом

провоцируют и отрицательные последствия воздействия на организм больного.

Несовершенство законодательства влечет за собой значительные экономические потери государством. Например, несовершенство трудового законодательства привело к тому, что «власти потеряли 22,5 млн трудоспособных россиян», которые не зарегистрированы в системе соцстрахования и не платят взносы в Пенсионный фонд [см.: *Грицюк Марина*. Ищите призраков // Российская газета. 2014. 14 октября]. По оценкам специалистов, сокращение количества неучтенных работников только на 10% позволит дополнительно наполнить российский бюджет на 311 млрд руб.

Вновь принимаемые законы нередко содержат много отсылочных статей, размытые формулировки юридически значимых понятий и декларативный характер текста. Неподготовленность законопроектов субъектами законодательной инициативы приводит к тому, «что 80 процентов поступающих из регионов в Государственную Думу законов впоследствии отклоняется» [*Никушин Алексей*. Закон о законах может быть полезным // Парламентская газета. 2012. 16–22 ноября].

Для создания условий, направленных на эффективную реализацию принципа законности необходимо обеспечить прозрачность складывающихся правовых отношений. Пока в России с этим наблюдаются определенные и ставшие уже традиционными проблемы. Так, на протяжении нескольких лет устанавливали истинного собственника подмосковного аэропорта «Домодедово». Весьма показательно, что правоохранительные органы значительно оперативнее нашли и изобличили лиц, виновных в совершении на его территории теракта.

Еще одним отрицательным фактором некачественного законодательства является усложнение эффективности его применения в качестве щита на пути правонарушений. Например, в индексе восприятия коррупции, традиционно составляемом организацией Transparency International, в 2013 г. Россия делила весьма и весьма скромные 127–135-е места среди 177 стран. Отмечается, что в России особенность характера коррупции заключается в извлечении административной ренты и становится

смыслом существования несовершенных правил. «Исправления, исключения, обход запретов, наказания за нарушение – все это поводы для коррупции» [см.: Кто зарабатывает на неграмотных запретах. Vedomosti.ru. 2014. 22 августа. Эта публикация основана на статье «Запретный плод» в газете «Ведомости» от 22.08.2014, № 154 (3658)].

Таким образом, высказанные выше авторские соображения по дальнейшему совершенствованию материальных и процессуальных норм административного права, прежде всего, направлены на оптимизацию и эффективность складывающихся административных правоотношений в Российской Федерации, а в конечном счете – на укрепление в государстве законности.

ТЕНДЕНЦИИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ СЕМЬИ

TRENDS OF IMPROVEMENT OF THE RUSSIAN LEGISLATION ON SOCIAL PROTECTION OF THE FAMILY

ПЕТЮКОВА ОКСАНА НИКОЛАЕВНА,

*д-р юрид. наук, доцент, профессор кафедры гражданского
и арбитражного процесса,
Финансовый университет,
Москва, Россия*

E-mail: oksana55@mail.ru

Oksana N. Petyukova,

*Doctor of legal Sciences, Professor of the Department
of Civil and Arbitration Process,
Finance University,
Moscow, Russia*

E-mail: oksana55@mail.ru

Государственная поддержка семьи, материнства, отцовства, детства имеет особую значимость, а, следовательно, предполагает наличие правовых механизмов, которые обеспечивали бы институту семьи эффективную защиту, адекватную целям социальной и экономической политики Российской Федерации, направленной в том числе на повышение рождаемости как важной составляющей сохранения и развития многонационального народа России, и позволяющей создавать условия для реализации гражданами их прав и обязанностей в сфере семейных отношений, включая оказание помощи молодым семьям в решении жилищной проблемы, а семьям, имеющим детей, – предоставление дополнительных мер государственной поддержки.

Несмотря на то, что Конституция РФ закладывает основы правового понимания Российской Федерации как социального государства, гарантирует государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, на практике возникает мно-

жество проблем, касающихся уровня социальной защищенности семей.

Из 13 млн человек в России, которых относят к бедным, 62% – это семьи с детьми. 16 млн российских женщин в возрасте от 20 до 49 лет из них 12 млн работают имеют детей. Но для реализации своей трудовой функции матерей, желающих работать, требуется достаточное количество мест в детских садах для детей в возрасте от 3 до 7 лет и ясельных учреждениях для детей в возрасте до 3 лет. В улучшении жилищных условий нуждается около 60% населения страны.

Для выстраивания системы социальной защиты семьи в первую очередь должны быть четко определены субъектный и объектный состав социально-обеспечительной деятельности, методы и способы правового регулирования социального обеспечения семьи и уже на основании этого выработаны основные направления совершенствования механизма правового регулирования социальной защиты семьи.

Концепция развития законодательства о социальном обеспечении семьи в Российской Федерации предполагает принятие Федерального закона «О социальной защите семьи в Российской Федерации», который должен стать результатом объединения обширного нормативного правового материала с целью закрепления правового статуса отдельных категорий семей, а также различных видов социального обеспечения семьи в связи с материнством, отцовством и детством, гарантий обеспечения жилищных прав семей, права на доступ детей в дошкольные образовательные учреждения и др.

По результатам научно-исследовательской работы по теме «Совершенствование механизма правового регулирования социальной защиты семьи», выполненной в рамках Госзадания Финуниверситета 2014 г. авторским коллективом в составе д.ю.н. Петюковой О.Н., к.ю.н. Баранова В.А., к.ю.н. Путило Н.В., к.ю.н. Буяновой А.В., к.ю.н. Райлян А.И., Середы А.В., на основе анализа научной литературы и действующего федерального и регионального законодательства были сформулированы ряд предложений.

1. Для исключения коллизий норм права необходимо закрепить определение базового понятия «семья», а также определить в федеральном законе такие разновидности семьи, как: «многодетная семья», «молодая семья», «неполная семья».

2. Следует пересмотреть минимальные государственные социальные стандарты, предусмотренные в российском социально-обеспечительном законодательстве для обеспечения достойной жизни граждан. Для экономически активного населения предлагаем в качестве государственного социального стандарта использовать стандарт экономической устойчивости семьи, предложенный экспертами РАН, а не прожиточный минимум и МРОТ, рассчитанные на одиноко проживающего гражданина.

3. В законодательстве требуется дифференцировать методы и способы социального обеспечения в зависимости от типа семей с учетом специфики свойственных им потребностей (молодые семьи, многодетные семьи, неполные семьи, малообеспеченные семьи и т.д.) в целях адресности мер социальной поддержки.

4. Необходимо провести ревизию социально-обеспечительного законодательства на предмет устранения гендерно-асимметричных правовых норм, которые связаны с дискриминацией прав мужчин с семейными обязанностями при выполнении ими обязанности по воспитанию детей.

Так, для исключения дискриминации в отношении второго родителя в ст. 7 ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" надо предусмотреть расходование средств капитала для формирования накопительной части пенсии отца ребенка, а не только матери ребенка.

5. Система предоставления государственных пособий гражданам, имеющим детей, неэффективна, т.к. не выполняет своей основной цели – выравнивание доходов бездетных граждан и граждан с детьми. Несмотря на разнообразие видов пособий, предназначенных для граждан, имеющих детей, их доля в доходах семьи незначительна, а уровень выплат недостаточен.

6. На региональном уровне нарушен принцип единства системы государственных пособий на детей, закрепленный Федеральным законом №81-ФЗ, а определенный круг граждан,

имеющих детей, лишен права на повышенный размер детского пособия. Поэтому Министерству труда и социальной защиты РФ целесообразно разработать приказ, утверждающий единый перечень получателей повышенного размера ежемесячного пособия на детей, а также условий его получения для всей территории Российской Федерации.

7. При изменении социально-обеспечительного законодательства отказ от достигнутого уровня гарантий социальных прав граждан, имеющих детей, недопустим. Требуются дополнительные гарантии социальных прав в отношении безработных беременных женщин, по которым женщина, не состоящая в трудовых отношениях и зарегистрированная в службе занятости, в том числе впервые ищущая работу, получала бы достойное социальное обеспечение по материнству.

8. В Трудовой кодекс РФ надо включить норму, обеспечивающую беременным женщинам оплачиваемые перерывы для отдыха, что, несомненно, повлияет на улучшение условий труда для данной категории работников. Также требуется усилить гарантии в области использования труда женщин в тяжелых и вредных условиях труда. Для женщин, работающих в опасных условиях труда, надо предусмотреть право на увеличенный отпуск по беременности и родам.

9. Поскольку важной проблемой при реализации права многодетных семей на предоставление земельного участка (в соответствии со ст. 28 Земельного кодекса РФ) является отсутствие необходимой инфраструктуры, необходимо внести изменения в земельное законодательство в части, касающейся коммунального сервитута в отношении земельных участков и земель, находящихся муниципальной собственности, в том числе для обеспечения инженерной инфраструктурой.

10. Следует поддержать законопроект «О дополнительных мерах поддержки молодых семей», внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, согласно которому молодые родители смогут претендовать на получение льготного кредита (по ставке не более чем 5% годовых) на приобретение или

строительство жилья. Кроме того, молодые семьи могут получить жилищную субсидию для погашения части долга и процентов по кредиту или социальной выплаты на улучшение жилищных условий.

11. Представляется, что для решения проблем обеспечения жильем нуждающихся целесообразно внести изменения в Жилищный кодекс РФ в части определения помимо общих условий предоставления жилья для нуждающихся, порядка признания граждан малоимущими для постановки на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий. Несмотря на то, что ст. 29 Жилищного кодекса РФ не предусматривает постоянное проживание в определенной местности в течение определенного срока в качестве условия для предоставления жилья, однако в ряде случаев региональные законы указывают на конкретный срок проживания в регионе (5–10 лет) в качестве одного из условий для постановки на учет на улучшение жилищных условий (так называемый «ценз оседлости»). Тем самым нарушаются нормы ст.ст. 27 и 55 Конституции РФ, которые предусматривают, что права на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства могут быть ограничены только федеральным законом.

12. Во исполнение принципа доступности медицинского обслуживания, на наш взгляд, стоит предусмотреть возможность оказания медицинской помощи за плату только тогда, когда она будет предоставляться на условиях и в объемах, превышающих установленные программами государственных гарантий, а также порядками оказания и стандартами медицинской помощи (например, установление индивидуального поста медицинского наблюдения при лечении в условиях стационара и т.п.).

13. Следует поддержать инициативу Самарской губернской думы, предлагающей внести изменения в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании», в соответствии с которыми за счет средств ОМС будут финансироваться аборт в случае их производства исключительно по медицинским показаниям [Проект № 381372-6 Федерального закона «О внесении изменения в статью 35 Федерального закона «Об обязательном ме-

дицинском страховании в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс].

14. Весьма спорным в условиях непроработанности законодательства о применении методов искусственной репродукции человека, приводящей зачастую к противоположным результатам (появлению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и др.) представляется на наш взгляд, включение в программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи услуг по экстракорпоральному оплодотворению.

15. Анализ закрепленных размеров ежемесячных пособий на ребенка показал, что:

1) базовый размер пособия не может рассматриваться как реальный инструмент обеспечения жизни детей;

2) отсутствует единый подход к определению базового размера пособия на детей, что ставит граждан разных субъектов Российской Федерации в неравное положение;

3) даже повышенный размер пособия на ребенка, а среднем, составляет примерно 7% прожиточного минимума ребенка, что не может обеспечить его развитие.

16. Не во всех субъектах Российской Федерации разнообразие видов направлений для распоряжения средствами регионального материнского капитала, а также имеются существенные различия в размере данного вида социальной поддержки многодетных семей в регионе, что свидетельствует о предпосылках возникновения социального неравенства многодетных семей по территориальному признаку.

Часто для получения социальной выплаты региональный законодатель устанавливает собственный набор требований, которые носят порой очень жесткий характер и их выполнение нередко является непосильным для многих многодетных семей. При этом какие-либо правовые основания для подобного набора требований отсутствуют. Это относится, например, к требованию о наличии высшего образования у одного или обоих родителей – подобные требования вызывают вопросы с точки зрения обоснованности их установления.

Помехой в улучшении жилищных условий молодых и многодетных семей является не только несовершенство законодательства, но и слабость бюджетов федерального регионального и местного уровней и высокий уровень коррупции.

17. При реализации права многодетных семей на предоставление земельного участка (в соответствии со ст. 28 Земельного кодекса РФ) возникают определенные трудности. В большинстве регионов отсутствуют законы о порядке предоставления многодетным семьям земельных участков бесплатно, при этом в субъектах Российской Федерации имеются законы об отдельных процедурах предоставления земельных участков многодетным семьям.

В ряде случаев отсутствует специальное регулирование на уровне закона, а имеются только акты подзаконного характера, как, например, в г. Москве.

Муниципальные акты, определяющие порядок учета лиц, нуждающихся в земельном участке, в некоторых случаях устанавливают такие основания для отказа в предоставлении гражданину земельного участка, носящие исключительно технический характер и несоизмеримые с характером и сущностью гарантированных Земельным кодексом РФ прав многодетной семьи.

В законодательстве ряда регионов имеются дискриминационные положения о том, что:

- претенденты из числа многодетных семей не могут приобрести бесплатно земельный участок, если члены многодетной семьи являются собственниками жилых домов (Московская область);

- земельный участок предоставляется тем гражданам из категории многодетных, которые не менее пяти лет проживают в границах муниципального района, городского округа (Республика Адыгея, Московская область);

- при ведении механизма «долгосрочная аренда – последующее приобретение в собственность» право на бесплатное приобретение земельного участка может быть реализовано лишь в том случае, если до этого было реализовано право граждан на предоставление в первоочередном порядке земельных участков на условиях аренды на срок десять лет (Республика Адыгея).

Данные положения не предусмотрены Земельным кодексом РФ и существенным образом ущемляют права многодетных семей, гарантированные федеральным законодательством.

В большинстве субъектов Российской Федерации устанавливаются чрезмерно минимальные, упрощенные (в том числе и по сравнению с рекомендованными Министерством регионального развития РФ) требования к земельным участкам (например, в Республике Бурятия).

В Республике Алтай в период с 2003 по 2012 гг. земельные участки предоставлены 916 семьям, но из них лишь 89 земельных участков (то есть менее 10%) частично обеспечено инженерной инфраструктурой, в том числе: 52 – электросетями, 37 – подъездной дорогой [Распоряжение Правительства Республики Алтай от 20.03.2013 № 175-р «Об утверждении Плана мероприятий ("дорожной карты") по инфраструктурному обустройству земельных участков, предоставленных и подлежащих предоставлению для жилищного строительства семьям, имеющим трех и более детей, на 2013–2015 годы»]. При этом газо-водо-снабжение на этих участках полностью отсутствует.

18. Необходимо разработать комплексную целевую программу социальной поддержки семей, в том числе многодетных, в которой предусмотреть не только предоставление гражданам, имеющим детей, государственных пособий соответствующих необходимому уровню жизнеобеспечения; но и пути совершенствования трудо-правового статуса беременных женщин и лиц, имеющих детей; дополнительные меры социальной защиты семьи в контексте развития пенсионного законодательства; гарантирование права на материнский (семейный) капитал, в том числе и после 2016 г.; предоставление семьям, нуждающимся в улучшении жилищных условий, жилых помещений; предоставление земельных участков многодетным семьям; усиление гарантий предоставления бесплатной медицинской помощи матерям и детям (в том числе обеспечение полноценным питанием беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до трех лет); решение проблемы очередей в детские сады и ясельные учреждения.

К ВОПРОСУ ОБ УПРАВЛЕНИИ КРЕДИТНОЙ СИСТЕМОЙ РФ

ON THE ISSUE OF MANAGEMENT OF THE CREDIT SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

ПОПОВА НАТАЛИЯ ФЁДОРОВНА,

д-р юрид. наук, профессор, главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России», профессор кафедры административного и информационного права, Финансовый университет, Москва, Россия

Natalia F. Popova

Doctor of legal Sciences, Professor, Chief Researcher NRI of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Professor of the Department of the Administrative and Information Law, Financial University, Moscow, Russia

Структура кредитной системы и организация кредитного дела, представляющих собой особую сферу предпринимательской деятельности, направленную на привлечение и аккумуляцию временно свободных денежных средств и их распределение между отдельными хозяйственными звеньями в соответствии с принципами кредитования, должны способствовать наиболее полному удовлетворению потребностей в кредитно-денежном обслуживании всей экономики и ее звеньев. Кредитная система характеризуется совокупностью банковских и других кредитных организаций, правовыми формами организации и правилами осуществления кредитных операций.

В соответствии с Законом РФ «О банках и банковской деятельности» № 395-1 от 2 декабря 1990 г. *кредитная организация* – это юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального лицензия Банка России имеет право осуществлять установленные банковские операции. Установлено два основных вида кредитных организаций банк и небанковская кредитная организация (НКО).

Банк – кредитная организация, которая имеет исключительное право осуществлять в совокупности следующие банковские

операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

Можно выделить два вида НКО: 1) имеющая право осуществлять исключительно такие банковские операции как: осуществление переводов денежных средств по поручению физических и юридических лиц без открытия банковских счетов, в том числе электронных денежных средств (за исключением почтовых переводов) и связанных с ними иных банковских операций (расчетные НКО); 2) имеющая право осуществлять отдельные банковские операции, предусмотренные законодательством. Допустимые сочетания банковских операций для такой НКО устанавливаются Банком России. В ст. 5 названного Закона установлены виды банковских операций и сделок кредитных организаций.

В соответствии с лицензией Банка России банк вправе осуществлять выпуск, покупку, продажу, учет, хранение ценных бумаг, выполняющих функции платежного документа, осуществлять доверительное управление ими по договору с физическими и юридическими лицами и т.п.

Система кредитных учреждений (банковская система) РФ включает в себя Банк России, кредитные организации, а также представительства иностранных банков.

Помимо законодательно установленных субъектов банковской системы к их числу можно отнести и иных субъектов, которые также осуществляют кредитную деятельность. К ним относятся кредитные кооперативы, микрофинансовые организации, лизинговые организации, ломбарды, факторинговые компании, представляющие комплекс услуг для производителей и поставщиков, ведущих торговую деятельность на условиях отсрочки платежа. Многие известные ученые обратили внимание на факт деятельности подобных организаций в отечественной кредитной системе [Банковское право: Учебник для магистров / под ред. Д.Г. Алексеевой, С.В. Пыхтина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во «Юрайт», 2012. С. 67; Алексеева Д.Г. Банковская безопасность: правовые проблемы: Автореф. дис. ... д.ю.н. М., 2011. С. 40; Рожде-

ственская Т.Э. Теоретико-правовые основы банковского надзора в Российской Федерации: дис. ... д.ю.н. М., 2012. С. 11–12; *Иванов О.М.* Как нам обустроить кредитный сектор // *Банковское право.* 2011. № 5. С. 25–39; *Тарасенко О.А.* К вопросу о квазибанковских кредитных организациях // *Банковское право.* 2013. № 5. С. 18–24].

Правовые основы управления кредитными учреждениями определены в федеральных законах от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (с изм.), от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» (с изм.), от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм.) и др.

В управлении кредитными отношениями участвуют органы исполнительной власти в пределах установленной компетенции (Правительство РФ, Минфин, ФНС, Росфинмониторинг и др.), но главная роль принадлежит *Банку России*.

Банк России – главное кредитное учреждение страны, находящееся в федеральной собственности. Экономически он самостоятелен и свои расходы осуществляет за счет собственных доходов.

Хотя ЦБ РФ не является органом государственной власти, ему свойственны многие функции, присущие только органам исполнительной власти. Например, разработка и проведение единой государственной денежно-кредитной политики, политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка во взаимодействии с Правительством РФ; установление правил осуществления расчетов в РФ; проведения банковских операций.

По поручению уполномоченных органов исполнительной власти Банк России осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. Принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает им лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает лицензии. Осуществляет регистрацию выпусков эмиссионных ценных бумаг и проспектов ценных бумаг, регистрацию отчетов об итогах выпусков эмиссионных ценных бумаг. Проводит анализ и прогнозирование со-

стояния экономики России, публикует соответствующие материалы и статистические данные и т. п. Как известно, эти функции являются исключительной прерогативой органов исполнительной власти. Центральный банк РФ ежегодно направляет в Государственную Думу информацию о реализации мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики РФ, социальному обеспечению населения и других мер социальной политики.

На Банк России возложено осуществление: надзора за деятельностью кредитных организаций, банковских групп и некредитных финансовых организаций; контроля и надзора за соблюдением эмитентами требований законодательства об акционерных обществах и ценных бумагах; валютного контроля; контроля за соблюдением требований законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и др.

Таким образом, Банк России сосредоточил в рамках системы кредитных организаций страны все основные управленческие функции: нормотворческую (издание нормативных актов), исполнительную (реализация государственной политики, контроля и надзора за деятельностью кредитных организаций) и юрисдикционную (применение санкций к нарушителям [Ерин С.А. Классификация мер правового принуждения, применяемых Банком России к кредитным организациям // Финансовое право. 2013. № 5. С. 41–45; Тарасенко О.А., Хоменко Е.Г. Небанковские кредитные организации: особенности создания и деятельности: монография. М.: Проспект, 2013. С. 112]).

В научных трудах высказываются различные точки зрения относительно природы статуса Банка России как федерального органа государственной власти, как органа государственного управления специальной компетенции, как федерального государственного учреждения, государственной корпорации, государственного унитарного предприятия, как юридического лица особого рода, коммерческой организации с особым правовым статусом и др. [Пастушенко Е.Н., Пастушенко Д.С. Финансово-правовая наука о статусе Банка России: современное состояние и перспективы развития // Финансовое право. 2009. № 2. С. 23].

Эти дискуссии вызваны тем, что в ст. 1 ФЗ О ЦБ РФ четко не определена его организационно-правовая форма.

Президент РФ, Государственная Дума и Счетная палата РФ контролируют деятельность Центрального банка РФ.

В последние годы произошли существенные изменения в управлении этой сферой. Так, в целях обеспечения эффективного регулирования, контроля и надзора в сфере финансового рынка и страховой деятельности были сокращены федеральные службы по финансовым рынкам и страхового надзора. И Указом Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 645 функции этих служб были переданы Центральному банку РФ.

В сфере кредитных отношений появились новые игроки: бюро кредитных историй, платежные агенты. Принятый ФЗ «О национальной платежной системе» № 161-ФЗ от 27 июня 2011 г. значительно расширил перечень субъектов предпринимательской деятельности, подлежащих специальному регулированию, включив в него операторов по переводу денежных средств (в том числе операторов электронных денежных средств), операторов платежных систем, операторов услуг платежной инфраструктуры и др.

Закон № 161-ФЗ внес значительные изменения в сложившуюся практику на рынке электронных платежей [Тарасенко О.А. Платежные небанковские кредитные организации – новый субъект предпринимательской деятельности в банковской системе России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 1. С. 93–97]. Теперь операторы по переводу денежных средств (включая операторов электронных денежных средств) должны зарегистрироваться в форме банка, расчетной небанковской кредитной организации или небанковской кредитной организации, имеющей право на осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов и связанных с ними иных банковских операций (платежные НКО) [Ерпылева Н.Ю., Клевченкова М.Н. Правовые основы формирования и государственной регистрации российских кредитных организаций // Банковское право. 2011. № 6. С. 36–45].

Платежные НКО смогут заниматься деятельностью по переводу денежных средств по поручению физических и юридиче-

ских лиц без открытия банковских счетов. Для осуществления своей деятельности они смогут выполнять отдельные банковские операции, перечисленные в ст. 5 ФЗ «О банках и банковской деятельности».

Сфера деятельности платежных НКО пересекается со сферой деятельности расчетных НКО, которые вправе осуществлять такие же операции. Можно назвать два основных отличия между этими видами НКО.

Во-первых, расчетные НКО могут осуществлять банковские операции не только в связи с переводом денежных средств, их сфера деятельности шире.

Платежным небанковским кредитным организациям разрешены следующие банковские операции: осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов, в том числе электронных денежных средств (за исключением почтовых переводов); открытие и ведение банковских счетов юридических лиц и осуществление переводов денежных средств по поручению юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам; инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц (данную операцию небанковские кредитные организации вправе осуществлять только в связи с осуществлением переводов денежных средств без открытия банковских счетов).

В настоящее время в России действует всего 10 платежных небанковских кредитных организаций: Дельта Кей, Деньги.Мэйл.Ру, Единая касса, Монета.ру, Московский клиринговый центр ("Элекснет"), Премиум, ПэйПал РУ, ПэйЮ, ЭПС и Яндекс.Деньги.

Расчетные небанковские кредитные организации (РНКО) преобладают в банковской системе, на их долю приходится около 70% всех зарегистрированных небанковских кредитных организаций. Именно расчетные небанковские кредитные организации имеют право на совершение наиболее широкого спектра банковских операций (из небанковских кредитных организаций).

Расчетные небанковские кредитные организации имеют право: на открытие и ведение банковских счетов юридических лиц, осуществление переводов денежных средств по поручению

юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам без ограничений, а также на инкассацию денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание юридических и физических лиц, на покупку-продажу иностранной валюты в наличной и безналичной формах, на осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов.

Кроме того, РНКО, которые вправе проводить операции в иностранных валютах, обязаны соблюдать установленные лимиты открытых валютных позиций.

Во-вторых, у платежных НКО уставной капитал должен составлять всего 18 млн руб., а у расчетных НКО – 90 млн руб.

Большое число действующих небанковских кредитных организаций ранее являлись банками, но в связи с невозможностью обеспечения необходимого уровня минимального размера собственных средств (капитала) вынуждены были преобразоваться в расчетные НКО. С 2012 г. стали появляться новые НКО, целенаправленно осуществляющие свою деятельность на рынке платежных услуг.

Недавние политические события, выразившиеся в отказе сотрудничать мировых платежных систем с некоторыми российскими банками, несомненно повлияют на дальнейшее развитие российских небанковских кредитных организаций.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УПЛАТЫ ТАМОЖЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ВНЕШНЕТОРГОВЫХ ОПЕРАЦИЙ

LEGAL REGULATION OF CUSTOMS PAYMENTS IN INTERNATIONAL TRANSACTIONS

СВИНУХОВ ВЛАДИМИР ГЕННАДЬЕВИЧ,
*профессор кафедры административного
и информационного права,
Финансовый университет
Москва, Россия*
E-mail: *customs_fgu@mail.ru*

Vladimir G. Svinukhov,
*Professor of the Department of Administrative
and Information Law,
Financial University
Moscow, Russia*
E-mail: *customs_fgu@mail.ru*

СЕНОТРУСОВА СВЕТЛАНА ВАЛЕНТИНОВНА,
*профессор кафедры мировой экономики и управления ВЭД,
МГУ имени М.В. Ломоносова,
Москва, Россия*
E-mail: *svetlsen@mail.ru*

Svetlana V. Senotrusova
*Professor of the Department Global Economics
and Management of External Economic Activities
Lomonosov Moscow State, University,
Moscow, Russia*
E-mail: *svetlsen@mail.ru*

В настоящее время институт таможенных платежей занимает особое место в системе налогообложения, поскольку это обусловлено межотраслевым характером правовых норм, регулирующих отношения, связанные с их функционированием. Названный институт объединяет нормы Таможенного кодекса та-

моженного союза (ТК ТС), ФЗ «О таможенном регулировании в РФ» № 311-ФЗ от 27.11.10, Налогового кодекса РФ и принятых в соответствии с ним законодательных и иных правовых актов, а также нормы иных отраслей законодательства. Институт налогообложения ВЭД состоит из следующих основных элементов: 1) понятие и виды таможенных платежей, 2) порядок их установления, 3) порядок исчисления, 4) порядок взимания. Данный институт динамично развивается, что отражается на качестве правовых норм, с которыми связано его функционирование. Системный анализ института таможенных платежей позволит выявить основные черты таможенных платежей, сформулировать их понятие как системы, определить место каждого вида платежей в структуре налогообложения внешнеэкономической деятельности.

Действующее таможенное законодательство к числу таможенных платежей относит: 1) ввозную таможенную пошлину, 2) вывозную таможенную пошлину, 3) НДС, взимаемый при ввозе товаров на территорию РФ, 4) акциз, взимаемый при ввозе товаров на территорию РФ, 5) таможенные сборы за проведение таможенных операций, 6) таможенные сборы за таможенное сопровождение, 7) таможенные сборы за хранение товаров. Кроме этого п.2 ст. 70 ТК ТС установлено, что таможенные органы взимают специальные, антидемпинговые и компенсационные пошлины в соответствии с международными договорами государств-членов ТС и (или) законодательством государств – членов таможенного союза. Причем такие пошлины взимаются по правилам, установленным ТК ТС для взимания ввозной таможенной пошлины.

В соответствии с законодательством РФ о мерах по защите экономических интересов РФ при ввозе товаров могут устанавливаться особые виды пошлин: специальные, антидемпинговые и компенсационные. Названные пошлины взимаются суммарно с ввозной таможенной пошлиной по правилам, установленным Федеральным законом «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» № 165-ФЗ от 8 декабря 2003 г. Кроме этого ст. 6 Закона РФ от 21 мая 1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе» установлены сезонные

пошлины, которые, с одной стороны, не входят в перечень таможенных платежей, но, с другой стороны, применяются вместо ввозных таможенных пошлин в установленные сроки.

Многими исследователями отмечалось, что к существенным недостаткам действующего законодательства следует отнести отсутствие законодательно закрепленного понятия «таможенные платежи». Таможенный кодекс 1993 года давал определение таможенным платежам путем перечисления их видов. Под таможенными платежами понимались таможенная пошлина, налоги, таможенные сборы, сборы за выдачу лицензий и другие платежи, взимаемые в установленном порядке таможенными органами Российской Федерации. Анализ законодательства показывает, что «законодатель оперирует такими понятиями, как «таможенные платежи», «таможенные доходы», «совокупный таможенный платёж», «таможенные налоги».

Под пограничными налогами (их в ряде случаев называют таможенными налогами) понимают виды косвенных налогов, взимание которых возложено на таможенные органы в связи с перемещением товаров через границу Российской Федерации. К ним относятся НДС и акцизы. Считается, что таможенная пошлина и таможенные сборы не имеют налоговой природы и не относятся к данной группе.

Институт таможенных платежей тесным образом связан с таможенно-тарифными и нетарифными мерами регулирования внешнеэкономической деятельности, с перемещением товаров и транспортных средств через границу РФ. В соответствии с Федеральным законом «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» № 164-ФЗ от 8 декабря 2003 г. (далее Закон) государственное регулирование внешнеторговой деятельности осуществляется посредством: 1) таможенно-тарифного регулирования; 2) нетарифного регулирования; 3) запретов и ограничений внешней торговли услугами и интеллектуальной собственностью; 4) иных предусмотренных законом мер экономического и административного характера, способствующих развитию внешнеторговой деятельности.

Закон устанавливает, что таможенно-тарифное регулирование основано на применении ввозных и вывозных таможенных

пошлин. Использование нетарифных методов заключается в административном воздействии на субъектов внешнеторговых операций, в частности, путем установления количественных ограничений, квотирования, лицензирования и других методов, указанных в статьях 21–24, 26, 27 Закона. Регулирование других видов внешнеэкономической деятельности, международного инвестиционного сотрудничества, производственной кооперации, валютных и финансово-кредитных операций осуществляется соответствующими федеральными законами и иными правовыми актами Российской Федерации.

Ряд исследователей указывают на наличие гораздо большего числа инструментов государственного регулирования внешнеторговой деятельности. Так, по мнению некоторых из них, основные тарифные инструменты можно объединить в следующие группы:

- таможенно-тарифные (импортный и экспортный тарифы);
- паратарифные или квазитарифные (акцизы, НДС, таможенные сборы и иные таможенные платежи неналогового характера, использование которых формально не связано с регулированием внешнеторговой деятельности, но на деле оказывает на нее существенное влияние);
- валютно-финансовые (порядок совершения валютных операций);
- антидемпинговые и компенсационные пошлины, призванные защитить интересы национальных производителей;

В числе нетарифных инструментов выделяются:

- государственная монополия на внешнюю торговлю отдельными товарами;
- установление технических барьеров с целью контроля соответствия импортных товаров национальным стандартам безопасности и качества;
- контингентирование (квотирование) внешнеторговых операций, означающее ограничение импорта (экспорта) товаров на определенный период времени;
- лицензирование, предполагающее выдачу разрешений (лицензий) на совершение экспортно-импортных операций.

По мнению авторов, логично выделить следующие меры:

– таможенно-тарифные (импортный и экспортный тарифы, институт определения страны происхождения товара, институт льгот и преференций, институт определения ТН ВЭД и др.);

– экономические (НДС, акцизы, другие всевозможные налоги, взимаемые при перемещении товара через таможенную границу);

– административные-правовые (квотирование, лицензирование и др.);

– правовые (договора и соглашения);

– технические (технические стандарты и нормы, ГОСТы, сертификаты, требования к упаковке и др.) [Свиных В.Г. Таможенно-тарифное регулирование внешнеэкономической деятельности и таможенная стоимость: учебник. М.: Экономистъ. 2005. 240 с].

Всемирная торговая организация (ГАТТ) рассматривает таможенно-тарифное регулирование в качестве основного, а в перспективе – единственного механизма регламентирования внешнеторговых операций стран-участниц. Таким образом, таможенно-тарифное регулирование в будущем будет представлять собой единственный комплекс мер, основанный на использовании ценового фактора воздействия на внешнеторговый оборот.

В настоящее время активно ведутся дискуссии по поводу содержания понятия «таможенно-тарифное регулирование» и «нетарифное регулирование».

Слово «тариф» в переводе с арабского языка означает «объяснение, определение».

Таможенный тариф в зависимости от контекста может определяться как:

– инструмент торговой политики и государственного регулирования внутреннего рынка страны при его взаимодействии с мировым рынком;

– свод ставок таможенных пошлин, применяемых к товарам, перемещаемым через таможенную границу, систематизированный в соответствии с товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД);

– конкретная ставка таможенной пошлины, подлежащей уплате при вывозе или ввозе определенного товара на таможенную территорию страны. В этом случае понятие «таможенный тариф» полностью совпадает с понятием «таможенная пошлина».

Таможенные тарифы как инструмент торговой политики используются с начала XVIII в. Несмотря на многократное снижение пошлин, проведенное после Второй мировой войны, таможенные тарифы играют существенную роль в регулировании современной внешней торговли, воздействуя на объем и структуру импорта. В основе тарифа лежит таможенная пошлина – важный тарифный инструмент регулирования ввоза (вывоза) товаров. Элементами таможенного тарифа являются таможенная пошлина, ставки таможенных пошлин, таможенная стоимость товара, тарифные льготы, преференции. Кроме таможенных пошлин, таможенные органы взимают антидемпинговые, компенсационные, специальные пошлины, пограничные налоги – НДС и акцизы, а также таможенные сборы. Являются ли названные платежи элементами таможенно-тарифного регулирования? Сегодня четкого ответа на этот вопрос законодательство не дает.

ТК ТС оперирует понятиями «таможенно-тарифное регулирование» и «запреты и ограничения», установленные в соответствии с законодательством ТС и законодательством стран ТС. Считается, что «нетарифное регулирование» внешней торговли товарами осуществляется путем введения ограничений экономического характера, количественных ограничений и иных запретов. Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» не называет особые виды пошлин, НДС и акцизы, таможенные сборы, в качестве экономических ограничений. Они упоминаются в ст. 29 Закона, в которой говорится о применении национального режима к товарам, происходящим из иностранных государств. Закон указывает, что не должны устанавливаться дифференцированные ставки налогов и сборов (за исключением ввозных таможенных пошлин) в зависимости от страны происхождения товаров. Статья 30 Закона допускает возможность установления платежей в связи с импортом и экспортом товаров. Но они не являются таможенными пошлинами и иными налогами, которые, в свою оче-

редь, представляют собой меры защиты товаров российского происхождения и взимаются в фискальных целях.

Следует отметить, что если таможенные пошлины являются основой тарифного регулирования, то особые виды пошлин, пограничные налоги, взимаемые при импорте товаров, – это нетарифные меры регулирования внешней торговли товарами. С их помощью можно регулировать цену импортных товаров на внутреннем рынке и защищать отечественные товары от конкуренции [Свиных В.Г., Сенотрусова С.В. Таможенное право: учебник. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2013. 365 с]. Пункт 1 ст. 2 ФЗ «О таможенном регулировании в РФ» № 311-ФЗ от 27.11.10 устанавливает, что «таможенное регулирование в РФ в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством РФ заключается в установлении порядка и правил регулирования таможенного дела в РФ. Таможенное дело в РФ представляет собой совокупность средств и методов обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, а также запретов и ограничений при ввозе товаров в РФ и вывозе товаров из РФ».

Таким образом, анализ норм таможенного законодательства не дает возможность однозначно определить, является ли взимание особых видов пошлин, пограничных налогов методом таможенно-тарифного либо нетарифного регулирования. Законодатель не позволяет четко провести границу между таможенно-тарифным регулированием внешнеторговой деятельности и его инструментами, с одной стороны, и иными методами государственного регулирования внешней торговли товарами, с другой. Нельзя ограничивать понятие таможенно-тарифного регулирования использованием только таможенной пошлины. На самом деле к институту таможенной пошлины тесно примыкают другие институты: институт определения страны происхождения товара, институт тарифных льгот и преференций. Все эти меры являются мерами государственного воздействия на стоимость товара внутри страны, в основе которых лежит использование ценового фактора влияния на внешнеторговый оборот. Следует отметить, что, как и таможенная пошлина, налоги оказывают прямое влияние на цену перемещаемого через таможенную гра-

ницу товара. Поскольку налогообложение НДС и акцизами осуществляется в отношении товаров, ввозимых на территорию России, в размере внутренних ставок, то цены на импортные товары увеличиваются на суммы налогов, существующих на внутреннем рынке страны. Взимание НДС и акцизов, входящих в систему таможенных платежей, носит совершенно другой характер, отличный от взимания таможенной пошлины. Если взимание таможенной пошлины увеличивает цену товара, то взимание пограничных налогов уравнивает стоимость импортного товара и товара, производимого на внутреннем рынке страны.

Таким образом уплата таможенных платежей является неотъемлемой частью перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу Таможенного союза. Таможенные платежи имеют строго определенные сроки уплаты, то есть сроки, до истечения которых эти платежи должны быть уплачены. Нарушение сроков уплаты таможенных платежей повлечет к административной ответственности (ст. 16.22 Кодекс РФ об административных правонарушениях), а также к взысканию неуплаченных сумм и начислению пеней. Законодателем отмечены случаи, когда необходимо вносить обеспечение уплаты таможенных платежей для формирования у плательщика интереса к полной и своевременной уплате таможенных пошлин, налогов.

ФИНАНСОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ГОСУДАРСТВА: СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ

FINANCIAL SECURITY OF THE STATE: MODERN ASPECTS

СОЛОВЬЕВ ИВАН НИКОЛАЕВИЧ,

*д-р юрид. наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации,
главный научный сотрудник Института законодательства
и сравнительного правоведения*

Ivan N. Solov'ev

*Doctor of legal Sciences, Professor, Honored lawyer of the Russian Federation,
chief researcher of the Institute of legislation and comparative jurisprudence*

1. Новые стандарты налоговой и финансовой безопасности

22 октября 2014 г. Президент Российской Федерации подписал закон, в соответствии с которым при наличии повода и достаточных данных, указывающих на признаки налогового преступления, следователь может возбудить уголовное дело до поступления соответствующего заключения из налогового органа.

До этого уголовные дела о налоговых преступлениях можно было возбуждать только по материалам налоговых органов, направляемых ими следователям в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

Правоприменительная практика показала, что во многих случаях такой порядок существенно затрудняет использование в уголовном процессе имеющихся результатов оперативно-розыскных мероприятий и негативно сказывается на эффективности раскрытия налоговых преступлений.

В связи с этим ст. 144 Уголовно-процессуального кодекса России дополнена ч. 7, 8 и 9, в соответствии с которыми следователь направляет поступившие из органа дознания сообщения о налоговых преступлениях в налоговый орган. Налоговый орган рассматривает эти сообщения и в срок не позднее 15 суток направляет следователю соответствующее заключение. После получения заключения от налогового органа следователь прини-

мает процессуальное решение. При этом Федеральным законом предусматривается, что при наличии повода и достаточных данных, указывающих на признаки преступления, уголовное дело может быть возбуждено следователем и до поступления из налогового органа указанных заключения или информации.

Данный закон устранил имевшийся дисбаланс в объеме полномочий трех самостоятельных государственных органов: Следственного комитета, МВД и ФНС России. Кроме того, органы внутренних дел теперь могут, как и ранее, осуществлять полный цикл оперативно-розыскных мероприятий, а следственные заниматься своей основной работой – расследовать уголовные дела без оглядки на решения контролирующего полноту уплаты налогов органа. Представляется, что такое решение напрямую окажет положительное влияние на состояние защищенности финансовой и налоговой систем государства.

Наряду с упомянутой новеллой следует отметить, что задача по повышению прозрачности финансовой деятельности хозяйственных обществ, включая противодействие уклонению от налогообложения с помощью фирм-однодневок, поставлена Указом Президента РФ «О долгосрочной государственной экономической политике» (Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596). Это один из майских указов Президента РФ, о которых много говорят и спорят: в частности – о сроках исполнения и объемах необходимого финансирования. Данный указ без преувеличения задал новые стандарты налоговой и финансовой безопасности в нашей стране, во исполнение его был разработан и принят Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» (Федеральный закон от 28.06.2013 № 134-ФЗ).

Закон № 134-ФЗ носит комплексный характер и охватывает несколько блоков, начиная от государственной регистрации юридических лиц, возможности дополнительного контроля со стороны государственных органов, заканчивая ответственностью недобросовестных хозяйствующих субъектов и их контролирующих собственников. Кроме того, в него включены нормы, направленные на приведение российского «антиотмывочного»

законодательства в соответствии с рекомендациями группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег – ФАТФ, положения которых являются для России обязательными. Закон вступил в силу со дня официального опубликования, то есть 30 июня 2013 г., за исключением отдельных положений, вступающих в силу в иные сроки.

Безусловно, закон № 134-ФЗ является мощным инструментом в деле борьбы с теневой экономикой и уклонением от уплаты налогов. Однако в ходе экспертной работы, научных и общественных слушаний невольно приходится сталкиваться с тем, что многие специалисты, в том числе и правоприменители о законе знают, однако не до конца представляют себе внесенные им изменения в действующее законодательство. В связи с этим остановимся на двух малоосвещаемых и изучаемых составляющих закона: возврате налоговых преступлений в перечень предикатных к легализации доходов, полученных преступным путем и введении административной и уголовной ответственности за незаконное перемещение через границу Таможенного союза наличных денежных средств.

2. Возврат налоговых преступлений в число предикатных к отмыванию денег и финансированию терроризма

В конце февраля 2012 г. на очередном пленарном заседании ФАТФ утверждена новая редакция рекомендаций, являющихся международным стандартом в сфере противодействия отмыванию преступных доходов, финансированию терроризма, а теперь и противодействию распространения оружия массового уничтожения.

Рассматривая новые угрозы и приоритетные задачи, эксперты ФАТФ отмечают, что одним из ключевых вопросов, на котором теперь сосредоточено внимание, является вопрос налоговых преступлений. Отныне список предикатных преступлений, используемых для отмывания денег, расширен, и теперь включает налоговые преступления. По мнению Группы ФАТФ, это позволит расширить и распространить полномочия, используемые для противодействия отмыванию денег, на незаконное уклонение от уплаты налогов и на доходы, полученные в результате уклоне-

ния от налогообложения. Это также послужит укреплению взаимодействия между налоговыми органами и органами, отвечающими за противодействие отмыванию денег, и устранит возможные препятствия на пути международного сотрудничества в вопросах борьбы с налоговыми преступлениями.

Рассматривая предикатные преступления, укажем, что предшествующие отмыванию денег преступления, вследствие совершения которых получены «незаконные доходы», в специальной литературе и профессиональных юридических кругах часто именуется «предикатными», или «основными».

Предикатное преступление всегда является корыстным преступлением. После его совершения у преступника или группы преступников образуется доход, которым они хотят воспользоваться в полной мере и без каких-либо ограничений. Но для этого таким доходам необходимо придать вид законно полученных, то есть отмыть.

Статья 174 УК России (Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем), начала работать с января 1997 г. За первый год действия уголовной ответственности за легализацию незаконных доходов в России было зарегистрировано 241 такое преступление. В 1998 г. их количество резко увеличилось и достигло 1003. В 1999 г. число выявленных фактов легализации осталось практически на уровне предшествующего года – 965. При этом никаких оговорок относительно того, какие преступления являются предикатными к легализации не было, то есть все составы УК России потенциально могли предшествовать отмыванию преступно полученных доходов.

Однако существовавшие тогда у Российской Федерации проблемы с принятием в члены ФАТФ и многочисленные претензии этой организации к прозрачности отечественной банковской системы, а также к полноте законодательных норм по противодействию отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма, стимулировали нашу правоохранительную систему на более широкое применение ст. 174 УК РФ. Нередко, в силу ря-

да причин, вопросы легализации исследовались и расследовались в связке с налоговыми преступлениями.

Это вызвано тем, что статья по легализации могла настолько "утяжелить" вообще то безобидные составы налоговых преступлений и в итоге повлечь за собой содержание до суда под стражей и итоговый приговор, связанный с реальным лишением свободы, а не штрафом или условным сроком, что в 95% случаев наблюдалось по налоговым составам (надо еще учитывать и имевшийся тогда в примечании 2 к ст. 198 УК специальный случай освобождения от уголовной ответственности при полном возмещении причиненного ущерба).

Ряд состоявшихся в то время обвинительных приговоров "стрелочников" наглядно показал, что складывающаяся судебная практика могла коснуться напрямую лиц, заинтересованных в эффективных схемах налоговой минимизации.

В итоге, более 12 лет назад налоговые преступления были выведены из перечня противоправных деяний, которые предшествуют легализации доходов, полученных преступным путем. При обсуждении в 2001 г. в Государственной Думе проекта закона о противодействии легализации денежных средств, полученных преступным путем, отмечалось, что поскольку налоги уплачиваются только с легальных видов деятельности, то в отношении легальных доходов, с которых не уплачены налоги и таможенные платежи, задача стоит во взимании с них неуплаченных налогов, штрафов и пеней, которые затем должны работать на экономику страны. Сторонники данной позиции отмечали, что за все это Уголовным кодексом уже установлена своя, гораздо более мягкая, чем за отмывку денег, ответственность. По их же мнению, через отслеживание налоговых и таможенных нарушений вообще бессмысленно искать «грязные» деньги. Если можно выявить неуплату налогов с каких-то доходов, то это означает, что эти доходы, даже если они и были «грязными», уже каким-то способом легализованы.

В итоге в Федеральном законе «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» № 115-ФЗ от 07.08.2001 легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, была

определена как придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученным в результате совершения преступления, за исключением преступлений, предусмотренных статьями 193, 194, 198, 199, 199.1 и 199.2 УК, ответственность по которым установлена указанными статьями.

Однако Федеральным законом от 28.06.2013 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» после двенадцатилетнего перерыва статус-кво с налоговыми преступлениями в качестве предикатных, восстановлен – оговорка о преступлениях, предусмотренных статьями 193, 194, 198, 199, 199.1 и 199.2 УК исключена из Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ.

Это является абсолютно логичным и правильным, ведь преступления в сфере экономической деятельности (в том числе и налоговые) совершаются с целью получения материальной выгоды, дохода (в подавляющем большинстве случаев в денежной форме). Как показывает практика, полученные таким образом доходы вкладываются не только в расширение преступной деятельности, но также инвестируются в недвижимость, финансовые инструменты, иные ценности. По понятным причинам покупка на незаконно полученные доходы предметов роскоши практически не приносит дивидендов, поэтому вполне объяснимо стремление владельцев таких средств, придав им вид законно полученных, вкладывать их в различные сферы финансово-хозяйственной деятельности для того, чтобы деньги «работали» и приносили соответственно новые деньги.

Средства, полученные в результате уклонения от уплаты налогов, также являются незаконными, а уклонение от уплаты налогов – таким же преступлением (виновно совершенным общественно опасным деянием, запрещенным УК под угрозой наказания), как и все остальные.

В связи с этим остается надеяться, что правоохранительные органы учтут в своей работе данные законодательные изменения и будут в рамках оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности давать оценку тому, как и куда были

направлены денежные средства, полученные в результате совершения налоговых преступлений.

3. Ответственность курьеров наличных

Ни для кого из специалистов в области финансовой безопасности не секрет, что до последнего времени наша экономика была переполнена неучтенным наличными денежными средствами, которые являлись мощной подпиткой не только для теневого сектора, но и для коррупции и финансирования преступной деятельности, в том числе экстремизма и терроризма. При этом наличные деньги появлялись не только благодаря «фирмам-однодневкам» и процветающему обналичиванию. Часть средств попадала к нам из-за рубежа в больших дорожных сумках и чемоданах с помощью специальных курьеров и продуманной легенды.

Анализ сведений о перемещении через таможенную границу Таможенного союза физическими лицами наличных денежных средств и денежных инструментов показывает, что поток денежных средств, перемещаемых физическими лицами, из года в год увеличивается.

При увеличении общего объема денежных средств, ввозимых на таможенную территорию Таможенного союза физическими лицами в 2011 г. по сравнению с 2010 г. (5,8 млрд долл. в 2010 г. и 6,12 млрд долл. в 2011 г.), наметилась тенденция увеличения количества случаев ввоза наличной валюты в сумме, превышающей в эквиваленте 1 млн долл. (1794 случая в 2010 г. и 1937 случаев в 2011 г.). Количество случаев ввоза наличной валюты в сумме, превышающей в эквиваленте 5 млн долл., также оставалось стабильно высоким (56 случаев в 2010 г., 51 случай в 2011 г.), что показывает насколько велика латентность данного рода действий.

В 2011 г. значительно увеличилось количество случаев вывоза с территории Таможенного союза физическими лицами наличных денежных средств. В основном увеличение коснулось вывоза крупных сумм денежных средств. Так, в 2011 г. по сравнению с 2010 г. в 10 раз (73 случая в 2011 г. против 7 случаев в 2010 г.) увеличился вывоз физическими лицами наличной валюты в сумме, превышающей в эквиваленте 1 млн долл. В 2012 г. таких случаев уже было более 200.

Кроме того, был выявлен ряд физических лиц (13 – нерезиденты Российской Федерации, 2 – резиденты Российской Федерации), каждый перемещавших в 2011 г. через таможенную границу Таможенного союза денежные средства более 50 раз (т. е. более одного раза в неделю).

При этом физические лица при заполнении дополнительного формуляра пассажирской таможенной декларации «Декларация наличных денег» и в письменных пояснениях о целях ввоза наличных денежных средств на территорию Таможенного союза и об их происхождении указывали, что это их личные сбережения, либо средства, вырученные от продажи недвижимости за границей, либо легально снятые со счетов в иностранных банках (чаще всего предоставлялись копии финансовых документов, выданных финансово-кредитными учреждениями Объединенных Арабских Эмиратов). Как правило, по заверению указанных лиц, наличные денежные средства ввозились в Российскую Федерацию с целью покупки недвижимости, в том числе земельных участков. При этом предоставление подтверждающих документов при декларировании наличных денежных средств и денежных инструментов, действовавшим на том момент законодательством, не предусматривалось.

При проведении выборочного осмотра паспортов предполагаемых курьеров наличных выявлено, что их прилет в Российскую Федерацию и вылет из Российской Федерации часто происходил в течение суток.

Данные признаки с полным основанием дают возможность предполагать, что ввозимые крупные суммы денежных средств на самом деле не были предназначены для их использования физическими лицами в личных целях на территории РФ, а перемещались с целью легализации преступных доходов или финансирования экстремисткой или террористической деятельности.

Характерно, что с конца 2011 г. у правоохранительных и контролирующих органов не было инструмента для пресечения такого рода деятельности. В соответствии с положениями Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 420-ФЗ от 7 декабря 2011 г., деяния, пре-

дусмотренные ст. 188 УК РФ (контрабанда), были декриминализованы, в связи с чем утрачена возможность привлечения к уголовной ответственности граждан за незаконное перемещение наличных денежных средств через таможенную границу Таможенного союза. Соответственно и правоохранители были лишены возможности осуществлять оперативно-розыскную деятельность по данному направлению. А норма КоАП РФ в данной сфере (ст. 16.4) вызывала улыбку – штраф до 2,5 тыс. руб.

В то же время в п. 32 Рекомендаций ФАТФ от 2012 года в разделе «Курьеры наличных» отмечается, что странам необходимы меры по выявлению физического трансграничного перемещения наличных денег и оборотных инструментов на предъявителя, в том числе через систему декларирования и/или систему информирования.

Страны должны обеспечить своим компетентным органам правовые полномочия для приостановки или ограничения перемещения наличных денежных средств или оборотных инструментов на предъявителя, в отношении которых имеются подозрения в связи с финансированием терроризма или отмыванием денег, или предикатными преступлениями, или которые недостоверно задекларированы, или о которых представлена недостоверная информация.

В случаях, когда наличные денежные средства или оборотные инструменты на предъявителя связаны с финансированием терроризма, отмыванием денег или предикатными преступлениями, страны должны также принять меры, включая законодательные, которые позволяли бы обеспечить конфискацию таких наличных денег или инструментов.

Однако, как мы уже отмечали, российское законодательство на тот момент не было в состоянии обеспечить реализацию данной рекомендации ФАТФ.

В связи с этим в Федеральном законе № 134-ФЗ от 28.06.2013 предусмотрены изменения в административное и уголовное законодательство, которые на деле способны повлиять на исправление сложившейся негативной практики контрабандного перемещения наличных средств на территорию нашей страны. Так, статья 16.4 КоАП РФ изложена в новой редакции и предусматри-

вает ответственность за недекларирование либо недостоверное декларирование физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза и подлежащих письменному декларированию, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

Необходимо отметить, что незадекларированной признается сумма наличных денежных средств и (или) стоимость дорожных чеков сверх разрешенной таможенным законодательством Таможенного союза к ввозу (вывозу) без таможенного декларирования в письменной форме (сегодня это 10 тыс. долл.).

Данные действия влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от однократной до двукратной незадекларированной суммы наличных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов либо конфискацию предмета административного правонарушения. При этом пересчет наличных денежных средств, денежных инструментов в валюту Российской Федерации производится по действующему на день совершения или обнаружения административного правонарушения курсу Центрального банка Российской Федерации.

При возрастании суммы незаконно перемещаемых средств наступает уже уголовная ответственность. Федеральным законом № 134-ФЗ Уголовный кодекс РФ дополнен новой статьей 200.1 – контрабанда наличных денежных средств и (или) денежных инструментов.

Ее диспозиция схожа с административным составом, однако различие идет по размеру незаконно перемещаемых средств. Уголовная ответственность наступает в случае незаконного перемещения через таможенную границу Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС наличных денежных средств и (или) денежных инструментов в крупном размере, которым является сумма, превышающая двукратный размер суммы наличных денежных средств и (или) стоимости дорожных чеков, разрешенных таможенным законодательством Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС к перемещению без письменного декларирования.

Важно, что при расчете размера суммы незаконно перемещенных наличных денежных средств и (или) стоимости неза-

конно перемещенных денежных инструментов из всей суммы незаконно перемещенных наличных денежных средств и (или) стоимости незаконно перемещенных денежных инструментов подлежит исключению та часть, которая таможенным законодательством Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС разрешена к перемещению без декларирования или была задекларирована.

Подсчеты в данном случае говорят о том, что уголовная ответственность наступает при незаконном перемещении суммы, эквивалентной более 30 тыс. долл., которые разрешены законодательством.

Под денежными инструментами понимаются дорожные чеки, векселя, чеки (банковские чеки), а также ценные бумаги в документальной форме, удостоверяющие обязательство эмитента (должника) по выплате денежных средств, в которых не указано лицо, которому осуществляется такая выплата.

Данное деяние наказывается штрафом в размере от трехкратной до десятикратной суммы незаконно перемещенных наличных денежных средств и (или) стоимости незаконно перемещенных денежных инструментов или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет.

Если же данное действие совершено в особо крупном размере (пятикратное превышение разрешенной суммы, т. е. более 60 тыс. долл.) или группой лиц, то наказание существенно ужесточается. Виновного ждет штраф в размере от десятикратной до пятнадцатикратной суммы незаконно перемещенных наличных денежных средств и (или) стоимости незаконно перемещенных денежных инструментов или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет, либо ограничением свободы на срок до четырех лет, либо принудительными работами на срок до четырех лет.

Лицо, добровольно сдавшее наличные денежные средства и (или) денежные инструменты, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления. Не могут признаваться добровольной сдачей наличных денежных средств и (или) денежных инструментов, их

обнаружение при применении форм таможенного контроля, их изъятие при задержании лица, а также при производстве следственных действий по их обнаружению и изъятию.

Приведенный анализ двух законодательных новелл говорит о том, что в нашей стране сегодня не только проводится взвешенная, ответственная и государственная политика по противодействию незаконным финансовым операциям, но и, безусловно, выполняются рекомендации ФАТФ – международной организации, призванной противодействовать отмыванию незаконно полученных доходов и финансированию терроризма.

О ТЕНДЕНЦИЯХ КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

ABOUT TENDENCIES OF CODE OF RUSSIAN FEDERATION ABOUT ADMINISTRATIVE CRIMES

СТЕПАНЕНКО ЮРИЙ ВИКТОРОВИЧ,

*д-р юрид. наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации,
профессор кафедры административного и информационного права,
Финансовый университет,
Москва, Россия*

E-mail: *Stepanenko.50@mail.ru*

Yuriy V. Stepanenko

*Doctor of legal Sciences, Professor,
deserved lawyer of Russian Federation,
Professor of the Department Administrative and Informative Law,
Financial University,
Moscow, Russia*

E-mail: *Stepanenko.50@mail.ru*

О положительных тенденциях Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ, Кодекс) в настоящее время, к сожалению, говорить не приходится. Его самочувствие сегодня оставляет желать лучшего. Научная полемика вокруг него достигла такой степени накала, что вопрос о судьбе Кодекса встал, что называется, ребром. Возникла дилемма: списывать его в архив или все же попытаться привести в социально приемлемое состояние?

В том, что Кодекс принял гипертрофированные формы, было бы несправедливым обвинять только законодателей. Известно, что динамика общественных отношений наиболее отчетливо проявляется в сфере государственного управления. Именно здесь стараниями исполнительной власти множатся всевозможные обязательные правила, исполнение и соблюдение которых, в свою очередь, обеспечивается принудительной силой государства. Кодекс является лишь индикатором этой динамики, а также

показателем строгости подхода власти к упорядочению и охране общественных отношений в разных сферах жизнедеятельности общества. В силу «служебной» роли административного права на структуру и содержание КоАП РФ в определенной мере оказывают влияние организационно-структурные и функциональные изменения в государственном аппарате, преобразования в процессе осуществляемых в стране реформ (административной, бюджетной, судебной, муниципальной, реформ государственной службы, науки и образования, здравоохранения и т. д.) и многие другие факторы.

Но в данном случае речь идет не о постоянно увеличивающемся объеме Кодекса, хотя это, конечно, не радует. Проблема заключается в другом. Бессистемность и хаотичность внесения поправок, чрезмерная интенсивность и нерациональность нормативного правового регулирования, увеличение количества составов административных правонарушений, в том числе путем их «клонирования», деформирующаяся архитектура многих норм, их сложность, и без того громоздкие, но все расширяющиеся различные перечни, исключения из правил, конкуренция норм и другие деструктивные факторы превратили КоАП РФ в трудноразрешимую проблему для всех субъектов права.

В наиболее общем виде к современным отрицательным тенденциям КоАП РФ можно отнести:

1) увеличение количества административных запретов путем включения в Особенную часть Кодекса новых составов административных правонарушений и дробления существующих составов. Необходимо отметить, что по сравнению с КоАП РСФСР их количество увеличилось почти втрое;

2) «криминализацию» мер административной ответственности, ужесточение административных санкций. По ряду составов административных правонарушений размеры административных штрафов намного превышают размеры штрафных санкций за совершение преступлений (ст. 3.5 КоАП РФ и ст. 46 УК РФ). В действующей редакции ст. 3.5 КоАП РФ (после изменений, внесенных ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ) размер административного штрафа, исчисляемого исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке ко-

торого совершено административное правонарушение, был установлен на уровне до 1/25 совокупного размера суммы выручки от реализации всех товаров (работ, услуг) за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение. На основании этой нормы размеры административных штрафов, которые были наложены в 2009 г. ФАС России на ряд российских нефтяных компаний за нарушения антимонопольного законодательства (картельный сговор), составили 1–1,5 млрд руб., что в несколько раз выше установленного ст. 46 УК РФ максимального размера уголовного штрафа [См.: *Кирич А.В.* Административно-деликтное право (теория и законодательные основы): монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 421];

3) появление новых видов наказаний при постепенном замещении иными мерами административной ответственности, прежде всего административным штрафом, такой морально-правовой меры наказания, как предупреждение;

4) расширение перечня оснований и сферы применения административного ареста и административного приостановления деятельности;

5) распространение в Кодексе безальтернативных санкций;

6) введение в КоАП РФ норм, обладающих большим конфликтным потенциалом. Прежде всего, имеются в виду дискриминационные, на наш взгляд, нормы, предусматривающие дифференциацию размеров штрафов по территориальному признаку (части 5 и 7 ст. 12.16, часть 1² ст. 12.17, частях 5 и 6 ст. 12.19 и части 2 статьи 12.28). Напомним, что указанными нормами устанавливаются повышенные размеры административных штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения, совершенные в городах федерального значения Москве или Санкт-Петербурге;

7) чрезмерное расширение перечней исключений из общих правил, связанных с особенностями применения мер административной ответственности или процедур их реализации в отдельных отраслях и сферах правового регулирования (например, статьи 3.5, 3.12, 4.5, 28.7);

8) увеличение количества органов административной юрисдикции, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Так, если в КоАП РСФСР к концу его действия их было 46, то в первой редакции КоАП РФ – 61, а в действующей редакции – 75.

Указанные и другие тенденции и факторы в совокупности привели к тому, что КоАП РФ превратился в преимущественно карательный властный инструмент, практически лишенный правовых стимулов и во многом утративший свое предупредительно-воспитательное назначение, свою превентивную функцию. Прогрессирующая «инфляция» штрафов, ужесточение других наказаний поневоле заставили ощутить на себе психологический дискомфорт даже законопослушных граждан.

Несправедливые, по мнению многих граждан, нормы и их санкции, в свою очередь, порождают массовые проявления правового нигилизма, а в общественное сознание прочно внедряются правовой скептицизм и протестные настроения. Так, довлеющая над общественным сознанием навязчивая реклама новых автомобилей, доступность для большинства российских граждан потребительских и автокредитов, а также некоторые другие факторы привели к масштабной автомобилизации населения. Казалось бы, налицо позитивное общественное явление, подчеркивающее рост благосостояния граждан. Однако вместо оперативного обустройства новых парковочных площадок, эффективной и безопасной организации дорожного движения, уполномоченные государственные органы принимают, по нашему мнению, беспрецедентные по своей жесткости и несправедливости меры административного принуждения.

На наш взгляд, многие запрещающие дорожные знаки в условиях прогрессирующей автомобилизации крупных городских агломераций дискредитировали себя. Однако они упорно продолжают находиться на своих местах, обеспечивая камерам фото- и видеофиксации нарушений ПДД и парконам огромный объем «работы». Даже покоряющемуся закону столичному водителю становится не по себе при виде в местах концентрации автомобилей больших групп зеленых эвакуаторов, словно стай крокодилов, подстерегающих антилоп на водопое. В конфликтах меж-

ду водителями, пешеходами и автовладельцами нарастает ожесточенность, они становятся смертельно опасными. Представляется, что если один человек способен лишить жизни другого в споре за парковочное место, что сейчас, к сожалению, не редкость, законодатель должен задуматься – не далеко ли зашла запретительная, по существу репрессивная, административная политика нашего государства.

Не пора ли отказаться от лечения нашего приболевшего общества «сильнодействующими препаратами», где одним из побочных явлений является летальный исход, и поискать более мягкие, народные средства принуждения к правопослушанию. Как справедливо замечает В.Н. Синюков, «только органичное, жизненное право делает общество пригодным для человека, но отнюдь не насквозь формализованное правовое государство. Речь идет о качественно более естественных, тонких, а потому и безопасных способах вмешательства права в человеческую жизнь» [Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. 2-е изд., доп. М.: Норма, 2014. С. 251].

Нельзя обойти вниманием и тот факт, что административная ответственность юридических лиц попросту приобрела фискальный характер, коммерциализировалась, и приводит многих из них к банкротству.

Важно подчеркнуть и такую тенденцию – современный законодатель, нередко игнорируя общественную практику, все чаще устанавливает, а не санкционирует новые правила. Отсюда при отсутствии сложившихся общественных отношений совершенно внезапно появляются новые правовые предписания, вслед за ними – запреты, а нередко и новый орган административной юрисдикции. Таковы реалии и некоторые тенденции действующего федерального законодательства об административных правонарушениях.

Резюмируя сказанное, сделаем вывод – Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях необходим «капитальный», а не «косметический» ремонт. В противном случае его дальнейшее «латание», обусловленное нарастанием репрессивной составляющей в административной политике государства, может привести к коллапсу в административно-де-

ликтном законодательстве и породить неверие граждан в социальную справедливость закона.

Несмотря на единство взглядов ученых относительно оценки современного состояния федерального законодательства об административных правонарушениях, пути преодоления его деформирования и гипертрофии предлагаются разные. Так, А.В. Кирин полагает, что после внесенных в КоАП РФ более чем 1500 изменений и дополнений необходимы «чистка» практически всех его разделов и подготовка на комплексной основе новой редакции Кодекса. При этом он считает необходимым сохранить законодательное единство в КоАП РФ материальных и процессуальных норм [Кирин А.В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы): монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 452].

Противоположное мнение высказывает О.В. Гречкина, считающая, что современная модель законодательства об административной ответственности неоправданно включает материальные и процессуальные нормы. В будущем, как ей видится, есть необходимость создать материальный и процессуальные кодексы [Гречкина О.В. Тенденции развития законодательства об административной ответственности: точка зрения // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения), 21 марта 2014 года. В 3-х частях. СПб.: Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2014. Ч. 1. С. 199].

Поддерживает идею о подготовке двух взаимосвязанных федеральных кодексов (об административной ответственности и административно-юрисдикционного кодекса) и А.П. Шергин [Шергин А.П. Тенденции современной административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения), 21 марта 2014 года. В 3-х частях. СПб.: Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2014. Ч. 2. С. 4–5]. Аналогичной точки зрения

придерживается С.А. Старостин, считающий целесообразным создание на базе процессуальной части действующего КоАП РФ единого самостоятельного административно-процессуального кодекса [см.: *Старостин С.А. О необходимости и путях совершенствования законодательства об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 72–75*].

Существуют и другие точки зрения по вопросу о реформировании федерального законодательства об административных правонарушениях [см.: *Розачева О.С. Развитие законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы и перспективы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2013. № 1. С. 246–251; Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М.: Норма : ИНФРА-М, 2012; Хмара А.М. О некоторых проблемных вопросах современного административно-деликтного законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 79–81*]. Одним словом, проблема оптимизации Кодекса ещё долгое время будет предметом научных дискуссий с высоким градусом напряжения.

СОДЕРЖАНИЕ

КОНФЕРЕНЦИЯ	
«СОВРЕМЕННАЯ НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ (НАЦИОНАЛЬНЫЙ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ)»	
	5
<i>Зверева Т.В.</i> Вопросы налогового контроля контролируемых иностранных компаний	7
<i>Мандрощенко О.В.</i> Налоговый вектор эффективности инвестиционных проектов	13
<i>Ордынская Е.В.</i> Уровень налоговой нагрузки и принцип справедливости налогообложения	24
<i>Погорлецкий А.И.</i> Развитие национальных налоговых систем в условиях новых геополитических вызовов	32
<i>Покровская Н.В.</i> Налог на прибыль организаций как источник доходов местных бюджетов Российской Федерации	38
<i>Савина О.Н.</i> Налог на прибыль организаций как инструмент привлечения инвестиций: действующая практика и направления совершенствования	47
<i>Смирнова Е.Е.</i> Актуальные вопросы распределения полномочий государственных органов при осуществлении налогового администрирования	58
<i>Тютюрюков Н.Н., Тютюрюков В.Н.</i> Асимметрия международных налоговых соглашений России	62
<i>Юмаев М.М.</i> Налоговые доходы бюджетной системы от добычи полезных ископаемых в новых условиях	69

КОНФЕРЕНЦИЯ	
«ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ: ФОРМИРОВАНИЕ ТОЧЕК ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА»	
	75
<i>Дончевский Г.Н.</i> Агломерации и агломерационные коридоры России (с позиций концепта вовлеченности/связности)	77
<i>Игнатьева А.В.</i> Развитие городских агломераций. Управленческий аспект	83

<i>Ильина И.Н.</i> Государственная политика по развитию агломераций и ее влияние на пространственную асимметрию России	97
<i>Кашин В.К.</i> Крупные города: точки роста	101
<i>Кузьменков К.И.</i> Проблемы и перспективы функционирования региональных институтов развития в России.....	107
<i>Макар С.В.</i> Развитие национального пространства: организационно-структурные концепты	114
<i>Нещадин А.А.</i> Основные тенденции развития малых городов Российской Федерации	120
<i>Плисецкий Е.Л., Иванова Н.В.</i> Кластерная политика регионов России в новых геоэкономических условиях	127
<i>Строев П.В.</i> Пространственная структура экономики России: городской аспект	132
<i>Тульчинский Г.Л.</i> Региональный брендинг как социальное партнерство и консолидация социума.....	139
<i>Фаттахов Р.В.</i> Устойчивость развития регионов России: инструментарий оценки и механизмы обеспечения.....	148
<i>Цыкалов В.А.</i> Международный опыт функционирования институтов развития: уроки для России	157

КОНФЕРЕНЦИЯ

«ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА СОВРЕМЕННЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ»

<i>Горбачева О.Ю.</i> Прозрачность правового регулирования финансовых услуг как гарантия защиты прав потребителей при их оказании	166
<i>Карпухин Д.В.</i> Проблемы совершенствования процессуального законодательства применения санкций в бюджетной сфере	172
<i>Кожанков А.Ю.</i> О влиянии права всемирной торговой организации на систему правового регулирования внешней торговли в евразийском экономическом союзе	178
<i>Лапина М.А.</i> О системе мер государственного принуждения в финансовой сфере	183
<i>Мелехин А.В.</i> Пути оптимизации административной ответственности в современной России	190

<i>Петюкова О.Н.</i> Тенденции совершенствования Российского законодательства о социальной защите семьи	203
<i>Попова Н.Ф.</i> К вопросу об управлении кредитной системой РФ	211
<i>Свинухов В.Г., Сенотрусова С.В.</i> Правовое регулирование уплаты таможенных платежей при осуществлении внешнеторговых операций	218
<i>Соловьев И.Н.</i> Финансовая безопасность государства: современные аспекты	226
<i>Степаненко Ю.В.</i> О тенденциях кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.....	238

CONTENTS

CONFERENCE "THE CURRENT TAX SYSTEM: STATUS AND PROSPECTS (NATIONAL AND INTERNATIONAL EXPERIENCE)" 5

<i>Zvereva T.V.</i> Questions of tax control controlled foreign companies	7
<i>Mandroshenko O.V.</i> Tax vector of efficiency of investment projects	13
<i>Ordynskaja E.V.</i> Level of tax burden and equity taxation	24
<i>Pogorletskiy A.I.</i> The development of national tax systems in the context of the new geopolitical challenges	32
<i>Pokrovskaja N.V.</i> Corporate profit tax as a source of local budget Revenues in Russia	38
<i>Savina O.N.</i> Income tax for organizations as a tool for attracting investment: current practice and areas for improvement.....	47
<i>Smirnova E.E.</i> Topical issues of distribution of powers of government bodies at implementation of tax administration	58
<i>Tyutyuryukov N.N., Tyutyuryukov V.N.</i> Asymmetry of the Russian double taxation avoidance treaties	62
<i>Yumaev M.M.</i> Budget tax revenues from the mineral resources in current economic conditions	69

CONFERENCE "SPATIAL DEVELOPMENT OF RUSSIA. FORMATION OF THE POINTS OF ECONOMIC GROWTH" 75

<i>Donchevsky G.N.</i> Agglomeration and sinter corridors Russia (from the point of engagement concept/connectivity)	77
<i>Ignatieva A.V.</i> Development of urban agglomerations. Administrative aspect	83
<i>Ilina I.N.</i> State policy of the development of agglomerations and its influence on the spatial asymmetry of Russia	97
<i>Kashin V.K.</i> Largest cities in terms of growth	101
<i>Kuzmenkov K.I.</i> Problems and prospects of regional development institutions operation in Russia	107
<i>Makar S.V.</i> Development of national space: organizational and structural concepts	114

<i>Neshchadin A.A.</i> Main trends of development in small towns of the Russian Federation	120
<i>Plissetskiy E.L., Ivanova N.V.</i> Cluster policy of the Russian regions within new geo-economic framework	127
<i>Stroev P.V.</i> The spatial structure of the Russian economy: city aspect	132
<i>Tulchinsky G.L.</i> Regional branding as social partnership and the consolidation of society	139
<i>Fattakhov R.V.</i> Sustainable development of Russian regions: assessment tools and mechanisms	148
<i>Tsikalov V.A.</i> International experience of the institutions of development functioning: lessons for Russia	157

CONFERENCE

"LEGAL POLICY IN RUSSIA AND ITS IMPACT ON MODERN ECONOMIC RELATIONS"

<i>Gorbacheva O.U.</i> Transparency of legal regulation of financial services as a safeguard of the rights of consumers when they are providing	166
<i>Karpukhin D.V.</i> Problems of improving procedural law sanctions in the public sector	172
<i>Kojhankov A.U.</i> On the influence of the law of the world trade organization on the system of legal regulation of foreign trade in the Eurasian economic union	178
<i>Lapina M.A.</i> On the system of measures of state enforcement in the financial sector	183
<i>Melekhin A.V.</i> Ways of streamlining of administrative liability in modern Russia	190
<i>Petyukova O.N.</i> Trends of improvement of the Russian legislation on social protection of the family	203
<i>Popova N.F.</i> On the issue of management of the credit system of the Russian Federation	211
<i>Svinukhov V.G., Senotrusova S.V.</i> Legal regulation of customs payments in international transactions	218
<i>Solov'ev I.N.</i> Financial security of the state: modern aspects.....	226
<i>Stepanenko U.V.</i> About tendencies of code of Russian Federation about administrative crimes	238

Научное издание

**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В УСЛОВИЯХ
ГЛОБАЛЬНОЙ ТУРБУЛЕНТНОСТИ**

**Международный финансово-экономический форум – 2014
(24–26 ноября, Москва)**

Том 2

МАТЕРИАЛЫ КОНФЕРЕНЦИЙ

Редактирование, корректура Е.Б. Егоровой
Верстка Г.Г. Корчагиной
Оформление обложки Т.А. Антоновой

Подписано в печать 30.03.2015
Формат 60×90/16. Гарнитура Cambria
Усл. п.л. 15,75. Уч.-изд. л. 13,85
Тираж 150 экз. Заказ № 233

Финансовый университет
125993 (ГСП-3), Москва, Ленинградский просп., 49
Отпечатано в ООП (Ленинградский просп., д. 51, корп. 2)
Издательства Финансового университета