

beneficium

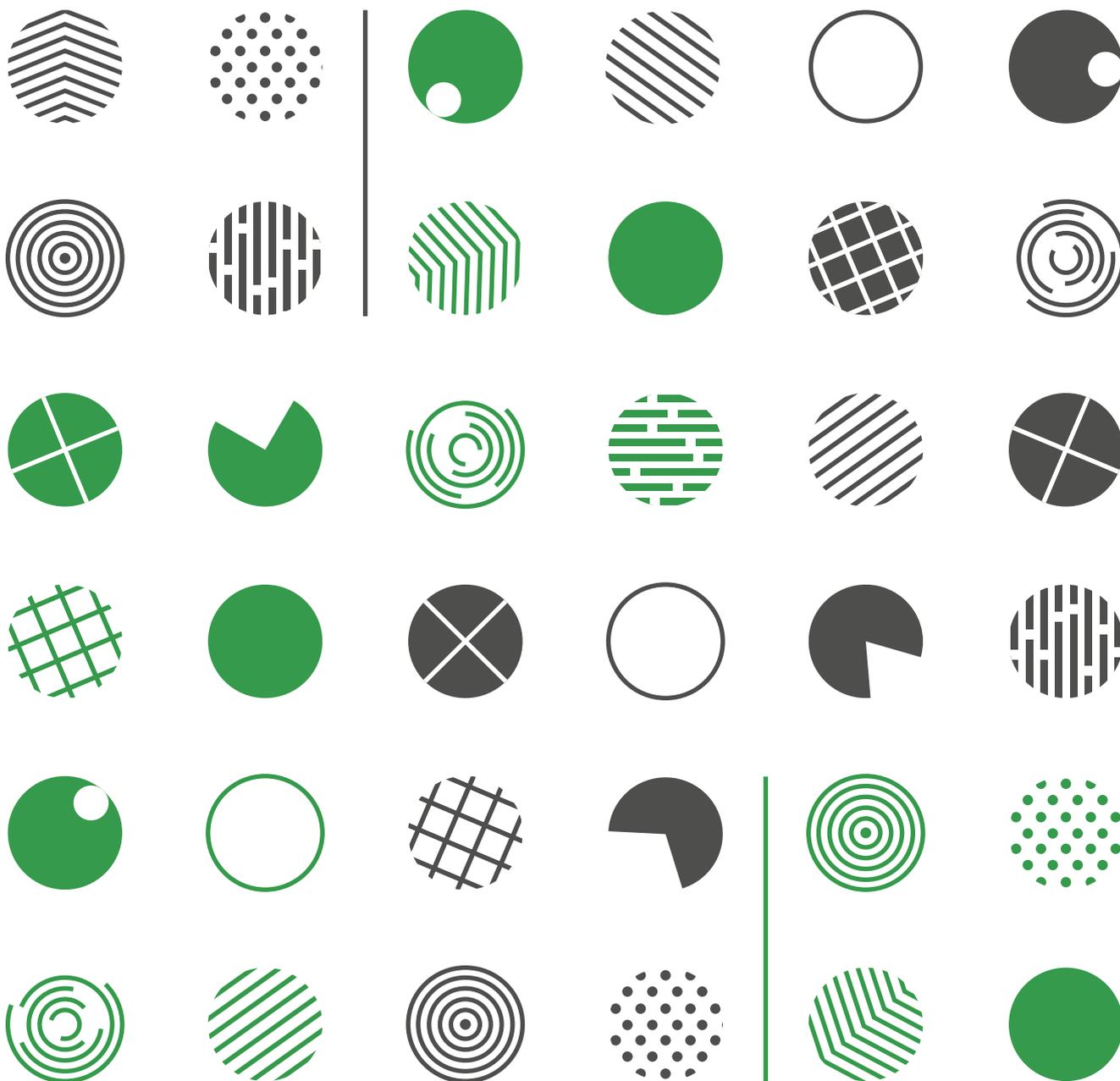
научное периодическое
сетевое издание

4 (37) | 2020

новгородский
государственный
университет имени
ярослава мудрого

институт экономики,
управления
и права

великий
новгород



beneficium

online scientific
journal

4 (37) | 2020

yaroslav-the-wise
novgorod state
university

school of economics,
management
and law

veliky
novgorod

Редакционная коллегия

Трифонов В.А. (гл. редактор)	к.э.н., доцент; директор Института экономики, управления и права, Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, Великий Новгород, Россия
Багиев Г.Л.	д.э.н., профессор; Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Россия
Борис О.А.	д.э.н., доцент; Северо-Кавказский федеральный университет, Ставрополь, Россия
Гранберг Л.	д.с.н., профессор; Университет Хельсинки, Хельсинки, Финляндия
Гущина Е.Г.	д.э.н., доцент; Волгоградский государственный технический университет, Волгоград, Россия
Иванова О.П.	д.э.н., профессор; Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, Великий Новгород, Россия
Казак Б.Б.	д.ю.н., профессор; Псковский государственный университет, Псков, Россия
Карачевская Е.В.	к.э.н., доцент; Белорусская государственная сельскохозяйственная академия, Горки, Республика Беларусь
Качалов Р.М.	д.э.н., профессор; Центральный экономико-математический институт РАН, Москва, Россия
Селищева Т.А.	д.э.н., профессор; Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Россия
Станиславский Р.	к.э.н., доцент; Лодзинский технический университет, Лодзь, Польша
Сэтре А.-М.	к.э.н., доцент; Университет Уппсала, Уппсала, Швеция
Фабричный С.Ю.	д.ю.н., профессор; Совет Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти Новгородской области, Москва, Россия; Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, Великий Новгород, Россия
Фихтнер О.А.	д.э.н., доцент; Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, Великий Новгород, Россия
Паттури Я.В. (отв. секретарь)	к.э.н., доцент; Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, Великий Новгород, Россия

Editorial Board

Trifonov V.A. (Editor-in-Chief)	PhD in Economics, Docent; Director, School of Economics, Management and Law, Yaroslav-the-Wise Novgorod State University, Veliky Novgorod, Russia
Bagiev G.L.	Doctor of Economics, Professor; Saint Petersburg State University of Economics, Saint Petersburg, Russia
Boris O.A.	Doctor of Economics, Docent; North-Caucasus Federal University, Stavropol, Russia
Granberg L.	Doctor of Social Science, Professor; University of Helsinki, Helsinki, Finland
Guschina E.G.	Doctor of Economics, Docent; Volgograd State Technical University, Volgograd, Russia
Ivanova O.P.	Doctor of Economics, Professor; Yaroslav-the-Wise Novgorod State University, Veliky Novgorod, Russia
Kazak B.B.	Doctor of Juridical Science, Professor; Pskov State University, Pskov, Russia
Karachevskaya E.V.	PhD in Economics, Docent; Belarusian State Agricultural Academy, Gorki, Republic of Belarus
Kachalov R.M.	Doctor of Economics, Professor; Central Economics and Mathematics Institute of Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
Selischeva T.A.	Doctor of Economics, Professor; Saint Petersburg State University of Economics, Saint Petersburg, Russia
Stanisławski R.	PhD in Economics, Docent; Lodz University of Technology, Lodz, Poland
Sätre A.-M.	PhD in Economics, Docent; Uppsala University, Uppsala, Sweden
Fabrichniy S.Yu.	Doctor of Juridical Science, Professor; Federation Council of the Legislative (Representative) Agency of State Power of the Novgorod region, Moscow, Russia; Yaroslav-the-Wise Novgorod State University, Veliky Novgorod, Russia
Fikhtner O.A.	Doctor of Economics, Docent; Yaroslav-the-Wise Novgorod State University, Veliky Novgorod, Russia
Patturi Ya.V. (Ex. Secretary)	PhD in Economics, Docent; Yaroslav-the-Wise Novgorod State University, Veliky Novgorod, Russia

СОДЕРЖАНИЕ

ТРАНСФОРМАЦИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

Вукович Н.А., Полянская О.А. Биоэнергетика как драйвер развития зеленой экономики в России _____	4
Котов Е.В. Актуальные проблемы формирования имиджа государственного служащего _____	11
Лазич Ю.В., Попова И.Н. Тенденции развития отрасли автомобильных грузоперевозок в России _____	19
Манжина С.А. Определение критериев выбора при организации агропромышленных территорий опережающего развития на основе мелиоративных технологий _____	28
Соболева Е.А. О перераспределении полномочий по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения _____	40
Тумаркин О.В. Проблемы достижения устойчивого экономического роста в России и способы их преодоления _____	55

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Козлова Н.А., Трофимова М.С. Необходимость введения специализации в адвокатской деятельности в спорах, затрагивающих права и интересы детей _____	65
Синькевич Н.А., Поступаленко С.И. Проблемы доследственной проверки в современном уголовно-процессуальном законодательстве _____	73

ВОПРОСЫ ИСТОРИИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Митина С.И. «Соляные дела и прочие противные закону проступки» должностных лиц Новгородской губернии XVIII века _____	80
Степанова Ю.П. Трансформация купеческого и волостного самоуправления в начале XX века на примере Новгородской губернии _____	88

CONTENTS

TRANSFORMATION OF SOCIAL AND ECONOMIC SYSTEM

Vukovic N.A., Polyanskaya O.A. Bioenergy as a Driver for the Development of Green Economy in Russia _____	4
Kotov E.V. Topical Issues of Forming a Positive Image of Civil Servant _____	11
Lazich Yu.V., Popova I.N. Trends in the Development of the Road Haulage Industry in Russia _____	19
Manzhina S.A. Agro-Industrial Priority Development Areas Selection Criteria Based on Reclamation Technologies _____	28
Soboleva E.A. Financing Obligatory Medical Insurance: Contribution for Unemployed People ____	40
Tumarkin O.V. Barriers Towards Achieving Sustainable Economic Growth in Russia and How to Overcome Them _____	55

CONTEMPORARY ISSUES OF LEGAL PROCEDURE

Kozlova N.A., Trofimova M.S. Need for Specialization in Advocacy in Disputes Affecting the Rights and Interests of Children _____	65
Sinkevich N.A., Postupalenko S.I. Pre-Investigation Check in Contemporary Criminal Procedure Law _____	73

PROBLEMS OF NATIVE LEGAL HISTORY

Mitina S.I. 'Salt Criminal Proceedings and Other Offenses Contrary to the Law' of Officials of the Novgorod Province in the 18th Century _____	80
Stepanova Yu.P. Transformation of Merchant and Volost Self-Government at the Beginning of the XX Century in Novgorod Province _____	88

УДК 330.15/620.95
DOI: 10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37).4-10

БИОЭНЕРГЕТИКА КАК ДРАЙВЕР РАЗВИТИЯ ЗЕЛЕННОЙ ЭКОНОМИКИ В РОССИИ

Вукович Н.А.

Санкт-Петербургский государственный
лесотехнический университет имени С.М. Кирова,
Санкт-Петербург, Россия

Полянская О.А.

Санкт-Петербургский государственный
лесотехнический университет имени С.М. Кирова,
Санкт-Петербург, Россия

Ограниченность, невозобновляемость и негативный экологический след традиционных источников энергии формируют предпосылки для перехода на использование возобновляемых видов энергии, получаемой из природных ресурсов (солнечный свет, водные потоки, ветер, приливы, геотермальная теплота, биотопливо), в целях поддержания экономического развития и качества жизни людей на высоком уровне при одновременном соблюдении возросших требований к экологической безопасности производства и потребления. Искать баланс между экономикой, социальной политикой и экологией призвана зеленая экономика. На основании проведенного авторами данной статьи опроса российских экспертов по вопросам устойчивого развития определено, что наибольшую степень влияния биоэнергетика, основанная на использовании биотоплива из различных органических веществ (в том числе древесных отходов), оказывает на такие элементы зеленой экономики как «возобновляемые источники энергии» и «управление отходами». При этом биоэнергетика способна стать драйвером развития национальной экономики, поскольку Россия занимает первое место в мире по запасам лесных ресурсов, а такие сферы промышленности как лесное, деревообрабатывающее и целлюлозно-бумажное производство имеют большой потенциал для роста и развития. При этом до сих пор не в полной мере решена проблема утилизации низкосортной (низкокачественной, нетоварной) древесины и отходов лесозаготовок: на практике их запаивают или сжигают. Переработка нетовар-

BIOENERGY AS A DRIVER FOR THE DEVELOPMENT OF GREEN ECONOMY IN RUSSIA

Vukovic N.A.

Saint-Petersburg
State Forest Technical University,
Saint-Petersburg, Russia

Polyanskaya O.A.

Saint-Petersburg
State Forest Technical University,
Saint-Petersburg, Russia

Limited, non-renewable and negative ecological impact of conventional energy sources turned our thinking toward the renewable energy resources (sunlight, water flows, wind, tides, geothermal heat, biofuels) in order to maintain economic development and the quality of life of people at a high level, while meeting the increased demands on environmental safety of production and consumption. The green economy is designed to find a balance between the economy, social policy and the environment. Based on the survey of Russian experts on sustainable development conducted by the authors of this article, it was determined that bioenergy, based on the use of biofuels from various organic substances (including wood waste), has the greatest impact on such elements of the green economy as 'renewable energy sources' and 'waste management'. Moreover, bioenergy can become a driver for the development of the national economy, since Russia ranks first in the world in terms of forest resources, and such sectors of the economy as forestry, woodworking, and pulp and paper industry have a great potential for growth and development. At the same time, the issue of recycling of low-grade (low-quality, non-commodity) logs and wood waste is still not fully solved: in practice, it is buried or burned. Processing of non-marketable materials, wastewood, slash, felling residues, buried wood is an advanced way to solve both energy and environmental and economic problems. The article is devoted to the study of the current conditions in Russia and promising opportunities for using wooden biomass as one of the most effective renewable energy

ной древесины, оставленной древесины, ва-
лежника, порубочных остатков, погребенной
на глубине хода рабочих органов машины
древесины, а также полученной их измель-
чением щепы в электроэнергию и тепло –
передовой способ решения проблем как
энергетических, так и экологических, и эко-
номических. Статья посвящена исследованию
сложившихся в России текущих условий и
перспективных возможностей использования
древесных отходов в качестве биотоплива
для бытовых нужд и промышленных целей.

Ключевые слова: биотопливо; биоэнергетика; возобновляемые виды энергии; зеленая экономика; лесозаготовки; низкосортная древесина; устойчивое развитие.

source.

Keywords: biofuels; bioenergy; renewable energy; green economy; timber; low-quality wood; sustainable development.

Экологические вызовы планетарного масштаба – глобальное потепление климата, разрушение озонового слоя, загрязнение мирового океана, воздуха, почв, уничтожение экосистем, истощение природных ресурсов, др. – ставят под угрозу существование человеческой цивилизации. Попыткой разрешить проблему надвигающегося экологического кризиса стало создание Международной комиссией ООН по окружающей среде и развитию (World Commission on Environment and Development, WCED) концепции «устойчивого развития» (sustainable development), которая с 1983 г. занялась изучением взаимосвязи экологических, экономических и социальных проблем в разных регионах планеты и предложила мировому сообществу свод правовых принципов охраны окружающей природной среды.

Сегодня проблемы окружающей среды интегрированы в экономическую науку в качестве ограниченного блага; сформировалось и активно развивается новое течение – зеленая экономика (green economy). Эксперты Программы ООН по охране окружающей среды (United Nations Environment Programme, UNEP) рассматривают зеленую экономику как хозяйственную деятельность, «которая повышает благосостояние людей и обеспечивает социальную справедливость и при этом существенно снижает риски для окружающей среды и ее обеднение» [UNEP, 2020]. Зеленая экономика тесно связана с понятием устойчивого развития: устойчивое развитие предполагает эффективное взаимодействие экономических, социальных и экологических компонентов, а зеленая экономика нацелена на повсеместное обеспечение согласования между этими компонентами. Однако до осознания необходимости сбалансирования интересов экономико-социо-экологической системы мировым сообществом был проделан колоссальный путь.

Согласно классической концепции зеленой экономики, разработанной европейским ученым Карлом Буркартом (K. Burkart) в 2009 г. и наиболее полно, на наш взгляд, отражающей ее реальную суть, в основе развития зеленой экономики лежат шесть взаимосвязанных ключевых с отраслевой и функциональной точек зрения эле-

Образец цитирования:

Вукович Н.А., Полянская О.А. Биоэнергетика как драйвер развития зеленой экономики в России // BENEFCIUM. 2020. № 4 (37). С. 4-10. DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFCIUM.2020.4\(37\).4-10](http://doi.org/10.34680/BENEFCIUM.2020.4(37).4-10)

For citation:

Vukovic N.A., Polyanskaya O.A. Bioenergy as a Driver for the Development of Green Economy in Russia // BENEFCIUM. 2020. No. 4 (37). pp. 4-10. (In Russ.). DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFCIUM.2020.4\(37\).4-10](http://doi.org/10.34680/BENEFCIUM.2020.4(37).4-10)

ментов: 1) возобновляемые источники энергии (renewable energy); 2) «зеленое» строительство ('green' buildings); 3) «чистый» транспорт ('sustainable' / 'clean' transportation); 4) управление водными ресурсами (water management); 5) управление отходами (waste management and disposal); 6) землеустройство (land management) [Burkart, 2009].

Реализация первого направления развития зеленой экономики (renewable energy) предполагает внедрение и расширение использования источников энергии, получаемой из возобновляемых природных ресурсов (солнечный свет, водные потоки, ветер, приливы, геотермальная теплота, биотопливо), которые должны прийти на смену традиционным, вносящим сегодня наибольший вклад в изменение климата и загрязнение окружающей среды.

По результатам онлайн опроса 235 российских экспертов по вопросам устойчивого развития, проведенного авторами данной статьи в 2019 г., драйвером развития, оказывающим влияние на все шесть элементов зеленой экономики К. Буркарта, является биоэнергетика – перспективное направление энергетической отрасли, основанное на получении энергии из топлива биологического происхождения, что ассоциируется с причинением минимального экологического ущерба, сохранением природных богатств для будущих поколений, повышением энергобезопасности территории; и это влияние наиболее сильно на первый и пятый элементы модели (таблица 1).

Таблица 1 – Влияние биоэнергетики на развитие элементов зеленой экономики

Элемент	Степень влияния биоэнергетики на развитие элемента
1) Возобновляемые источники энергии	сильное влияние
2) «Зеленое» строительство	среднее влияние
3) «Чистый» транспорт	низкое влияние
4) Управление водными ресурсами	среднее влияние
5) Управление отходами	сильное влияние
6) Землеустройство	среднее влияние

У истоков создания отечественной биоэнергетики как самостоятельного сегмента энергетики задолго до ее активного развития за рубежом стояли выдающиеся отечественные ученые и специалисты: В.Н. Шапошников, А.И. Опарин, Н.М. Сисакян, Н.Д. Иерусалимский, Е.Н. Кондратьева, С.И. Кузнецов, Н.В. Букин, И.В. Березин, М.Е. Бекер, У.Э. Виестур, В.Я. Быховский, В.А. Зуев, Л.Л. Гюнтер, А.А. Ковалев, Л.Л. Гольдфарб, Г.Д. Ананиашвили, В.В. Алексеев, И.С. Логоткин, В.А. Пожарнов, Н.И. Майоров, И.И. Школа, Т.Я. Андрюхин, В.М. Шрамков, П.И. Гриднев, В.П. Лосяков, И.В. Семененко, В.Б. Костяк, Л.И. Монгайт, В.И. Доброхотов, М.И. Фугенфиров, Н.Л. Кошкин, И.Х. Нехороший, Е.М. Скабиев, В.И. Шкапкин и др. [Панцхава, 2015]. Вопросы формирования доверия к биоэнергетике как инструменту обеспечения устойчивого развития и сегодня активно обсуждаются в работах российских и зарубежных ученых, например, [Панцхава, 2015; Namsaraev, Gotovtsev, Komova & Vasilov, 2018; Крылова, Лавриченко, 2018; Любимов, Селиванов, Крючков, Номалунгело, Тхин, Саксонов, 2018; Макаров, Анискина, 2018; Линник, Линник, 2019; Иоелович, 2015; El-Haggar & Samaha, 2019; Stupak, Smith, Clarke & Al-saedi (and oth.), 2019;] и мн. др.

Современный опыт некоторых стран наглядно демонстрирует, как национальная экономика может базироваться на биоэнергетике. Например, Швеция преуспела в развитии технологий превращения отходов в энергию (waste-to-energy): в 2015 г. в стране таким способом было произведено в общей сложности 17.0 ТВтч тепловой и

электрической энергии. Ежегодно здесь утилизируется, превращаясь в энергию, около 99% бытовых отходов, в том числе сжигается более 2 млн. тонн мусора (48.6% бытовых отходов) и местного сырья недостаточно – дефицит покрывается за счет импорта отходов, зарабатывая при этом на их утилизации [Нулевые отходы, 2017].

Несмотря на высокий уровень обеспеченности России углеродным сырьем, биоэнергетика, основанная на использовании биотоплива как возобновляемого источника энергии, способна стать драйвером развития национальной экономики, поскольку страна занимает первое место в мире по запасам лесных ресурсов, а такие сферы промышленности как лесное, деревообрабатывающее и целлюлозно-бумажное производство имеют большой потенциал для роста и развития. При этом до сих пор не в полной мере решена проблема утилизации низкосортной (низкокачественной, нетоварной) древесины и отходов лесопромышленного комплекса: на практике их оставляют, запахивают или сжигают. Переработка нетоварной древесины, оставленной древесины, валежника, порубочных остатков, погребенной на глубине хода рабочих органов машины древесины, др., а также полученной их измельчением щепы в электроэнергию и тепло – передовой способ решения проблем как энергетических, так и экологических, и экономических.

Наиболее существенные цифры и факты, иллюстрирующие условия и возможности применения древесного топлива в отечественной биоэнергетике, представлены ниже [Леса России, 2020; Леспромформ, 2019]:

- общая площадь земель лесного фонда – около 1146 млн. га;
- запас древесины – около 78 млрд. куб. м (23% мировых запасов);
- общий средний ежегодный прирост основных лесобразующих пород – около 970 млн. куб. м;
- допустимый объем изъятия древесины (расчетная лесосека) – около 729 млн. куб. м;
- древесные отходы предприятий лесопромышленного комплекса – около 70 млн. куб. м / год;
- процент переработки древесные отходы предприятий лесопромышленного комплекса – 48-58%;
- использование древесного топлива традиционно для российской культуры.

В настоящее время в России для реализации проектов создания малой энергетики, работающей на возобновляемом биотопливе, создаются необходимые условия, в том числе отечественными предприятиями разработаны и выпускаются специальные установки, позволяющие вырабатывать как тепло-, так и электроэнергию из древесной массы с высокими показателями коэффициента полезного действия.

В стране отмечается рост количества инвестиционных и инновационных проектов, направленных на производство биотоплива из древесной биомассы. Их эффективность зависит от многих факторов, включая затраты на транспортировку энергетической древесины от лесосек к нижнему складу (терминалу), расстояние транспортировки топливной щепы – продукта переработки древесной биомассы, время погрузочно-разгрузочных операций и пр. [Макаров, Анискина, 2018]. Так, по мнению экспертов, при текущих ценах сбор лесосечных отходов для переработки их в щепу рентабелен, если расстояние до потребителя не превышает 50-150 км (в зависимости от индивидуальных особенностей проекта). Использование низкосортной древесины для производства топливной щепы экономически выгоднее, чем использование лесосечных отходов, и в этом случае топливная щепа может транспортироваться с лесосек [Крылова, Лавриченко, 2018]. Кроме того, целесообразность сбора лесосечных

отходов для рубки их в щепу в значительной степени зависит от несущей способности грунтов на лесосеках: на грунтах с низкой несущей способностью лесосечные отходы приходится использовать, прежде всего, на укрепление волоков для прохода техники.

Использование в качестве биотоплива низкосортной древесины, древесных отходов и продуктов их переработки решает одновременно ряд важнейших задач, создавая синергетический эффект. Например, в отношении применения тонкомерной и низкокачественной древесины, а также лесосечных отходов, не востребованных производством, следует отметить, что их использование в энергетике, помимо соответствия задачам развития зеленой экономики в отношении улучшения экологической ситуации, обеспечивает реализацию такой важной лесохозяйственной функции как проведение рубок ухода за лесом и санитарных рубок в соответствии с объемами, установленными лесоустройством, выполнение которых напрямую влияет на показатели депонирования углерода. Использование местного древесного топлива решает задачу бесперебойного обеспечения электроэнергией и теплом населенных пунктов, повышения энергоэффективности их жилищно-коммунального хозяйства вне зависимости от их густонаселенности, удаленности и наличия транспортных путей. Создание небольших котельных, работающих на древесной щепе, обеспечивает местное население дополнительными рабочими местами как на самих котельных установках, так и на малых предприятиях по заготовке и подготовке к сжиганию топливной древесины. Кроме того, использование низкосортной древесины и лесосечных отходов в качестве биотоплива позволяет не только повысить рентабельность лесозаготовительных предприятий, но и решить важнейшие экологические лесоводственные задачи по недопущению распространения очагов вредителей леса, снижению пожароопасности, т.е. предотвращению потерь древесины и повышению качества лесных ресурсов.

Дальнейшее развитие биоэнергетики в национальных и региональных экономических системах требует совершенствования мер государственной поддержки развития данного направления зеленой экономики, и в частности, принятия программы стратегического развития биоэнергетики на древесном топливе, что позволит реализовать национальные интересы по связанности территорий, энергобезопасности регионов, созданию «зеленых» отраслей экономики, будет способствовать реализации принципов устойчивого развития и подхода эко-эффективности к формированию сценариев развития эколого-социо-экономических систем [Мингаева, Шпак, 2014].

Библиография

- В России ежегодно образуется около 70 млн. м³ древесных отходов (2019). Леспромформ [Электронный ресурс]. URL: <https://lesprominform.ru/news.html?id=10665> (дата обращения: 21.09.2020).
- Иоелович М. Биоэнергетика, ее современное состояние и перспективы // Наука и жизнь Израиля. 2015. № 10. [Электронный ресурс]. URL: <http://nizinev.co.il/nauka/tehnicheskie-nauki/bioenergetika-ee-sovremennoe-sostoyanie-i-perspektivy.html> (дата обращения: 21.09.2020).
- Крылова А.Г., Лавриченко В.А. Экономические аспекты использования древесного топлива в малой энергетике // Economics. 2018. № 2 (34). С. 5-10.
- Леса России (2020). Федеральное агентство Лесного хозяйства [Электронный ресурс]. URL: <https://roslesinforg.ru/atlas> (дата обращения: 21.09.2020).

- Линник В.Ю., Линник Ю.Н. Состояние и перспективы развития биоэнергетики // Вестник университета. 2019. № 10. С. 59-66.
- Любимов А.В., Селиванов А.А., Крючков А.Н., Номалунгело К.Н., Тхин Ч.Х., Саксонов С.В. Особенности использования древесного топлива в биоэнергетике Северо-запада России // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2018. Том 20. № 2 (82). С. 91-94.
- Макаров О.А., Анискина Е.С. Анализ потенциала производства биоэнергетики в России и направления его совершенствования // Экономика и общество. 2018. № 2 (5). С. 25-46.
- Мингалева Ж.А., Шпак Н.А. Особенности применения подхода эко-эффективности к формированию сценариев развития эколого-социо-экономических систем // Экономика и предпринимательство. 2014. № 5-1. С. 285-288.
- Нулевые отходы: как в Швеции решают проблему мусора (2017). ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/obschestvo/4285030> (дата обращения: 19.09.2020).
- Панцхава Е.С. Биоэнергетика. Мир и Россия. Биогаз: Теория и практика. Москва: РУСАЙНС, 2015. 971 с.
- Burkart K. How do you define the 'green' economy? MNN – Mother Nature Network, 2009. (на англ.).
- El-Haggar S. & Samaha A. Toward a Green Economy: Sectors, Communities, and Services. In: Roadmap for Global Sustainability – Rise of the Green Communities. Advances in Science, Technology & Innovation (IEREK Interdisciplinary Series for Sustainable Development). Springer, Cham., 2019. (на англ.).
- Green economy (2020). UNEP [Электронный ресурс]. (на англ.). URL: <https://www.unenvironment.org/explore-topics/green-economy> (дата обращения: 21.09.2020).
- Namsaraev Z.B., Gotovtsev P.M., Komova A.V. & Vasilov R.G. Current status and potential of bioenergy in the Russian Federation // Renewable and Sustainable Energy Reviews. 2018. Vol. 81. pp. 625-634. (на англ.).
- Stupak I., Smith S.T., Clarke N., Al-saedi T. [and oth.]. Approaches to creating trust in sustainability of bioenergy through effective governance: Summary of findings under Objective 2 of the IEA Bioenergy inter-Task project 'Measuring, governing and gaining support for sustainable bioenergy supply chains' (IEA Bioenergy Report; No. 3). University of Copenhagen, 2019. 36 p. (на англ.).

References

- V Rossii ezhegodno obrazuetsya okolo 70 millionov kubicheskikh metrov otkhodov [About 70 million m³ of wood waste are generated annually in Russia] (2019). Lesprominfo [Forest industry information]. (In Russ.). Available at: <https://lesprominform.ru/news.html?id=10665> (accessed 21.09.2020).
- Ioelovich M. Bioenergetika, yeye sovremennoye sostoyaniye i perspektivy [Bioenergy, its current state and prospects] // Nauka i zhizn' Izrailya [Science and life in Israel]. 2015. No. 10. (In Russ.). Available at: <http://nizinev.co.il/nauka/texnicheskienauki/bioenergetika-ee-sovremennoe-sostoyanie-i-perspektivy.html> (accessed 21.09.2020).
- Krylova A.G. & Lavrichenko V.A. Economic aspects of wood fuel use in small-scale energy // Economics. 2018. No. 2 (34). pp. 5-10. (In Russ.).
- Lesa Rossii [Forest of Russia] (2020). Federal'noye agentstvo Lesnogo khozyaystva [Federal Forestry Agency]. (In Russ.). Available at: <https://roslesinform.ru/atlas> (accessed 21.09.2020).

- Linnik V.Yu. & Linnik Yu.N. State and Prospects of Bioenergy Development // Vestnik Universiteta. 2019. No. 10. pp. 59-66. (In Russ.).
- Lyubimov A.V., Selivanov A.A., Kryuchkov A.N., Nomalungelo K.N., Thin T.H. & Saksonov S.V. Particularity of the wooden fuel utilization in bioenergy complex of Russian North-West // Izvestia of Samara Scientific Center of the Russian Academy of Sciences. 2018. Vol. 20. No. 2 (82). pp. 91-94. (In Russ.).
- Makarov O.A. & Aniskina E.S. Analysis of the potential of bioenergy production in Russia and the direction of its improvement // Ekonomika i obshchestvo [Economy and Society]. 2018. No. 2 (5). pp. 25-46. (In Russ.).
- Mingaleva Zh.A. & Shpak N.A. Features of the application of eco-efficiency approach to the formation scenarios eco-socio-economic systems // Journal of Economy and Entrepreneurship. 2014. No. 5-1. pp. 285-288. (In Russ.).
- Nulevye otkhody: kak v Shvetsii reshayut problem musora [Zero waste: How Sweden deals with garbage] (2017). TASS (In Russ.). Available at: <https://tass.ru/obshchestvo/4285030> (accessed 19.09.2020).
- Pantskhava E.S. Bioenergetika. Mir i Rossiya. Biogaz: Teoriya i praktika [Bioenergy. The world and Russia. Biogas: Theory and practice]. M.: RUSIENCE, 2015. 971 p. (In Russ.).
- Burkart K. How do you define the 'green' economy? MNN – Mother Nature Network, 2009.
- El-Haggag S. & Samaha A. Toward a Green Economy: Sectors, Communities, and Services. In: Roadmap for Global Sustainability – Rise of the Green Communities. Advances in Science, Technology & Innovation (IEREK Interdisciplinary Series for Sustainable Development). Springer, Cham., 2019.
- Green economy (2020). UNEP. Available at: <https://www.unenvironment.org/explore-topics/green-economy> (accessed 21.09.2020).
- Namsaraev Z.B., Gotovtsev P.M., Komova A.V. & Vasilov R.G. Current status and potential of bioenergy in the Russian Federation // Renewable and Sustainable Energy Reviews. 2018. Vol. 81. pp. 625-634.
- Stupak I., Smith S.T., Clarke N., Al-saedi T. [and oth.]. Approaches to creating trust in sustainability of bioenergy through effective governance: Summary of findings under Objective 2 of the IEA Bioenergy inter-Task project 'Measuring, governing and gaining support for sustainable bioenergy supply chains' (IEA Bioenergy Report; No. 3). University of Copenhagen, 2019. 36 p.

Об авторах / Authors

Наталья Анатольевна Вукович – кандидат экономических наук, доцент; доцент, Санкт-Петербургский государственный лесотехнический университет имени С.М. Кирова, Санкт-Петербург, Россия / **Natalya A. Vukovic** – PhD in Economics, Docent; Associate Professor, Saint-Petersburg State Forest Technical University, Saint-Petersburg, Russia.

E-mail: shpak17121978@gmail.com.

ORCID 0000-0002-4593-2835.

SPIN РИНЦ 8033-1010.

Ольга Алексеевна Полянская – кандидат экономических наук, доцент; заведующий кафедрой экономики, учета и анализа хозяйственной деятельности, Санкт-Петербургский государственный лесотехнический университет имени С.М. Кирова, г. Санкт-Петербург, Россия / **Olga A. Polyanskaya** – PhD in Economics, Docent; Head of Department of Economics, Accounting and Analysis of Economic Activities, Saint-Petersburg State Forest Technical University, Saint-Petersburg, Russia.

E-mail: polyanskaya_78@mail.ru.

SPIN РИНЦ 2290-2985.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИМИДЖА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО

Котов Е.В.

Донецкая академия
управления и государственной службы
при Главе Донецкой Народной Республики,
Донецк, Донецкая Народная Республика

В условиях нестабильности внешней среды роль государства становится определяющей в обеспечении устойчивости социально-экономической системы. Соответственно возрастающей роли государства актуализируется статус каждого ее представителя, независимо от представляемой им ветви власти. Особые функции возлагаются на государственных служащих, которые призваны обеспечивать справедливое и эффективное перераспределение ресурсов государства. В данных условиях имидж государственного служащего призван не только повысить доверие к государству у населения, но и стимулировать общественно-полезную результативность деятельности государственных служащих. Имидж государственного служащего – это эффективный инструмент воздействия на массовое сознание. Он представляет собой сложное системное образование, подвижный, «хрупкий», универсальный, многокомпонентный и многофакторный элемент, отражающий общие характеристики, присущие определенной социальной группе. Имидж государственного служащего и имидж политика обладают как схожими чертами, так и имеют ряд серьезных различий. Основным различием является функционал, обязательный для исполнения, при котором государственный служащий выступает в роли механизма, действующего «по инструкции» и не приветствующего «импровизации». Политик, который также служит государству, обладает большими чертами индивидуальности и более широким спектром возможностей. Современный государственный служащий постсоветского пространства не обладает положительным имиджем. Это результат созданных институтов, норм и правил, действующих в них, согласно которым ориенти-

TOPICAL ISSUES OF FORMING A POSITIVE IMAGE OF CIVIL SERVANT

Kotov E.V.

Donetsk Academy
of Management and Public Administration
under the Head of the Donetsk People's Republic,
Donetsk, Donetsk People's Republic

In the current situation of economic and social challenges, the state enhances the stability of social and economic system. A central aspect of state capacity is the allocation of public goods, and ensuring the efficiency and effectiveness of public spending. The status of all civil servants becomes more important. Civil servants have special functions to perform and must ensure fair and efficient redistribution of state resources. Thus, building and maintaining a positive image of a civil servant is an important challenge for public organisations. The positive image of workforce increases trust in the state. In this way, civil servants can contribute significantly to socially useful activities and efficiently perform their duties. The image of a civil servant is an effective tool to influence mass consciousness. It reflects the general characteristics inherent to a certain social group. It is important to note the similar and different features of the image of a civil servant and a politician. The main difference is that the civil servant is limited by his powers and acts according to a strictly defined algorithm without the possibility of moving away from it. On the contrary, a politician has a wider range of possibilities. A negative image of a civil servant in the post-Soviet era is the result of the established institutions, norms and rules that operate within them when the guidelines and values of particular state authority are more important than the needs of society. At present, the established practice, in which authority does not come with responsibility, ruins the positive image of public institutions. Our paper brings into academic discussion the situation of human capital in Russian state institutions where increased attention needs to be paid to creating a positive image of a civil servant.

ры и ценности конкретного органа государственной власти важнее, нежели потребности общества. Сложившаяся практика, в основу которой положен принцип максимума полномочий при минимуме ответственности, дискредитирует всю систему государственной службы, несмотря на то что в ней функционирует много представителей с положительным имиджем.

Ключевые слова: государственная служба; государство; доверие к власти; имидж; общество; публичное управление; социальная группа.

Keywords: civil service; state; trust in authority; image; society; public administration; social group.

Последние события в мире показали архиважное значение реформирования института государственной службы на постсоветском пространстве с особым акцентом на формирование нормативности поведения и повышение имиджа государственных служащих (госслужащих). Актуальность усиления именно этих двух элементов образа госслужащего была обусловлена неадекватностью, половинчатостью, непоследовательностью и несогласованностью между различными уровнями государственного управления организационных решений по противодействию распространению эпидемии коронавируса. Борьба с эпидемией наиболее ярко высветила уровень понимания ситуации государственными служащими и определяемый на ее основе выбор осознанных действий, степень управления своими эмоциями и своей волей, развитость чувства долга и ответственности.

Проблемам формирования имиджа государственного служащего посвящено множество научных исследований, например [Востряков, 2012; Кузнецов, 2013; Амурская, 2018]. Государственная система США данной проблематике уделяла особое внимание [Improving the Public Image of Civil Servants, 1989]. Исследователи отмечают важность формирования имиджа как для самого госслужащего, так и для всей государственной системы в целом, в том числе при проведении административных реформ [Sungurov & Tiniakov, 2018]. Особое внимание уделяется развитию у государственных служащих таких черт как разумность, добросовестность, ответственность и уравновешенность, которые становятся основой не только для повышения эффективности государственного управления, но и прямо влияют на имидж госслужащего, способствуя его закреплению или продвижению по службе и увеличивая доверие к власти со стороны общества [Trotsuk & Ivlev, 2016].

Единая трактовка понятия «имидж» в приложении его к государственной службе пока еще не сформирована. Наиболее консенсусным определением является понимание под имиджем образа, сформированного по результатам действий и работы. Необходимо уточнить, что данный образ конструируется с целью воздействия на акторов внешней среды. Важность имиджа госслужащего для выполнения его профессиональных обязанностей определяется тремя его социальными функциями [Попова, 2009]:

- а) идентификация, которая обеспечивает легкую узнаваемость образа;

Образец цитирования:

Котов Е.В. Актуальные проблемы формирования имиджа государственного служащего // BENEFICIUM. 2020. № 4 (37). С. 11-18. DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\).11-18](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37).11-18)

For citation:

Kotov E.V. Topical Issues of Forming a Positive Image of Civil Servant // BENEFICIUM. 2020. No. 4 (37). pp. 11-18. (In Russ.). DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\).11-18](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37).11-18)

- б) идеализация, создающая образ государственного служащего для внешних акторов, который зачастую весьма далекий от реальных характеристик индивида;
- в) противопоставление, позволяющее дистанцироваться (выделить особенности и отличия государственного служащего) от других образов и социальных ролей.

В основе имиджа государственной службы лежит философия данного явления. Под философией государственной службы понимается смысл существования данной системы, ее предназначение и незыблемые принципы ее функционирования. Они определяют отличия государственной службы от иных видов деятельности, предназначение государственного служащего.

Сложная философская трактовка имиджа государственного служащего обусловлена триадой его образа: в имидже госслужащего одновременно заложены персональный имидж конкретной личности (не стоит отождествлять с индивидуальностью, под которой понимаются личностные психо-эмоциональные характеристики), имидж власти в целом (образ среды, в которой находится госслужащий, в значительной степени определяет отношение к нему со стороны членов общества) и наделение его (образа) ожиданиями и ценностями со стороны различных групп социума (придание людьми госслужащему черт и характеристик, которые могут и не быть реальными).

Имидж явление не статичное, а динамичное, активно использующее принципы экспертной власти, когда подчинение управляемого объекта происходит через разумную веру. Управляемый верит, что управляющий субъект (в нашем случае государственный служащий) обладает специальными знаниями, которые позволяют ему принимать эффективные и правильные решения. Данный тип власти достаточно хрупок, поскольку ее уровень определяется уровнем, на котором госслужащий демонстрирует свою компетентность в анализе, оценке и контроле ответственного участка работы. Разумная вера не устойчива и, если госслужащий начинает принимать неверные управленческие решения, то управляемый прямо пропорционально будет терять веру в правильность и эффективность его решений. И чем больше таких неправильных решений будет приниматься, тем слабее будет становиться управленческое воздействие на управляемого.

Имидж госслужащего определяется корпоративными правилами органа, в котором он служит. В отличие от политиков, подавляющее число госслужащих одной организации – это неиндивидуализированные личности. Если политик может себе позволить подчеркнуть свою индивидуальность как внешними признаками (стиль одежды, аксессуары)¹ и особенностями вербального и невербального коммуницирования (речь, подбор слов, манера держаться), то госслужащий – это обезличенный субъект. Первых лиц государства нельзя считать исключением, хотя они сочетают в себе черты индивидуализированных государственных служащих, поскольку на своих должностях они одновременно с государственной службой выполняют и политические функции, которые априори требуют проявления лидерских качеств, присущих именно индивидуальностям.

¹ Например, в государственно-политической среде Российской Федерации важным атрибутом имиджа стали наручные часы от известных швейцарских брендов. Они подчеркивают социальный статус владельца и свидетельствует о его возможностях. Член Совета Федерации Российской Федерации А. Клишас имеет целую коллекцию дорогих наручных часов. Их наличие, по его мнению, сигнализирует избирателям, что перед ними честный некоррупцированный политик: «Если человек знает мою биографию, видит меня в этих часах, он по крайней мере знает, что я воровать не буду, не буду пытаться «зарабатывать» на распиле бюджета» [Клишас. Интервью, 2019]. Логические умозаключения А. Клишаса по анализируемой проблеме, конечно, очень нестандартны, но они отражают главную суть приобретения дорогих часов: реализация двух функций – сигнальной и информационной. Первая, как «маячок», призвана привлечь внимание потенциальных партнеров, а вторая показывает, что владелец обладает необходимыми навыками поведения, распространенного в социальной системе, к которой он принадлежит.

Являясь одновременно и политиками, и государственными служащими, они (первые лица государства) должны демонстрировать лидерские качества, которые прямо связаны с демонстрацией независимости и индивидуальности. Этого полностью лишен среднестатистический государственный служащий, который обязан действовать исключительно в рамках должностных инструкций, а потому полностью лишен независимости и индивидуальности на рабочем месте. Эти условия характерны для классической бюрократической организации управления, которые впервые в систематизированной форме были описаны М. Вебером [Вебер, 2016].

Стоит также выделить «промежуточное звено» – высших руководителей государственных организаций (первый руководитель и его заместители), к которым, в первую очередь, относятся органы власти, системообразующие государственные предприятия (например, в Российской Федерации – это ПАО «Газпром», ПАО «НК «Роснефть»). Данное выделение обусловлено тем, что они хоть и не являются политиками в классическом понимании данного термина, тем не менее, наличие индивидуальности в их имидже является важным фактором, формирующим общее отношение к организации со стороны населения. Они – управленцы, что накладывает на них обязательства быть «лицом» организации. Если государственный служащий должен, прежде всего, демонстрировать на своей должности профессиональные качества, то высшие руководители организации отражают корпоративные принципы организации, образ целостности и идентичности социальной группы людей, в ней работающих.

Несмотря на субъективное происхождение, имидж государственных служащих функционально выступает как средство решения многих властных проблем. Он может использоваться:

- а) для укрепления или ослабления государственной власти;
- б) при принятии конкретных кадровых назначений;
- в) для достижения желаемого рейтинга конкретной личности;
- г) для дискредитации политического соперника или должностного лица;
- д) как средство, позволяющее заручиться поддержкой общественного мнения

при возникновении межгрупповых, межличностных и иных политических столкновений.

Государственному служащему необходимо постоянно помнить о «хрупкости» своего имиджа и чем выше его ступень в иерархии государственных должностей, тем более «хрупким» становится его имидж как в системе государственной власти, так и в обществе в целом. История знает много примеров, когда первые лица государства оставались в памяти потомков с обидными прозвищами, полученными в результате одного, неправильного с точки зрения общества, действия или даже сказанного слова, которые едко характеризовали весь их период правления. Или другой пример, когда прослойка государственных военных служащих, не относящихся ни к рядовому, ни к офицерскому составу и представляющих собой отдельную категорию военнослужащих¹, приобрела в народе имидж вороватых и глуповатых.

По роду своей деятельности государственные служащие коммуницируются со множеством людей как внутри, так и за пределами своей организации. Обширные коммуникации накладывают свои ограничения на вербальные (тон, тембр голоса, темп речи, паузы, дикция, акцент) и невербальные (визуальный имидж, поведение, жесты, мимика и др.) стили поведения госслужащих. Распространено утверждение, что первое впечатление о человеке, в том числе и о его профессионализме, склады-

¹ В данном случае речь идет о прапорщиках. Необходимо заметить, что по своему служебному положению, обязанностям и правам прапорщики все же занимают место, более близкое к младшим офицерам, являясь больше ближайшими помощниками и начальниками для солдат и сержантов (старшин).

вается в первые четыре минуты общения и закрепляется в сознании человека надолго. При этом более половины собеседников основное внимание уделяют внешнему виду оцениваемого и каждый третий – манере говорить, в том числе и умению аргументированно изложить свою позицию. Приведенное распределение отмечается не только в исследованиях психологов, но и нашло свое отражение в поговорке – «по одежке встречают, а по уму провожают». Таким образом, визуальный имидж первоначально доминирует в оценке человека, но затем уступает место оценке его действий (решений), которые уже и закрепляют за человеком его профессиональный (деловой) имидж.

Профессиональная деятельность государственных служащих связана с согласованием общественных, групповых и индивидуальных интересов, что гарантировано приводит к злоупотреблению правом принимать решения и некачественному выполнению своих профессиональных обязанностей государственным служащим. В результате в социуме складывается определенный образ государственного служащего, наделенный рядом негативных качеств, которые в контексте профессионального исполнения своих обязанностей можно разделить на три группы:

- 1) функциональные – имитация работы, безответственное отношение к своим служебным обязанностям;
- 2) деятельность, к которым относят бюрократизм, коррумпированность и взяточничество, стремление использовать свою работу в корыстных целях, пренебрежение к закону;
- 3) нравственные, выражающиеся в безразличном или неуважительном отношении к людям, нечестности и отсутствии принципиальности.

Каждый конкретный госслужащий зависит от факторов той среды, в которой он функционирует, и поэтому на его личный имидж накладывается имидж групповой. Групповой имидж, или как его еще называют – имидж социальной группы, представляет собой обобщенный образ социальной группы, который складывается у других социальных групп. Таким образом, государственный служащий воспринимается другими социальными группами на основании его принадлежности к конкретной сфере государственной службы. Например, имидж работников служб спасения (МЧС) более положительный, чем работников налоговых или иных контрольно-надзорных служб.

Однако существует и обратная зависимость. Групповой имидж строится по тем же принципам, что и имидж индивидуальный. В его формировании очень важную роль играет персонификация, т.е. представление о социальной группе (в нашем случае о государственных служащих) складывается на основании коммуникаций с отдельными персоналиями данной социальной группы. И чем больше положительного несут персональные коммуникации, тем более положительный имидж приобретает вся социальная группа. В последствии, благодаря синергетическому эффекту, интегральный показатель положительной воспринимаемости социальной группы (государственных служащих) становится значительно больше простой суммы положительных коммуникаций с каждым конкретным представителем социальной группы. Но стоит помнить, что синергетический эффект как увеличивает, так и уменьшает интегральный показатель воспринимаемости социальной группы в зависимости от того, какие персональные коммуникации преобладают – положительные или отрицательные.

Негативный имидж госслужащего не только разрушительно влияет на уровень доверия к власти и вызывает дискомфорт у окружающих при вынужденном общении с ним, но и разрушает психоэмоциональное состояние самого обладателя негативного имиджа. Так, у госслужащих с отрицательным имиджем, по сравнению с госслу-

жащими с положительным имиджем, более выражены следующие черты характера: большая раздражительность; обидчивость, самонадеянность; повышенная возбудимость, эгоизм; завышенная самооценка и уровень притязаний; низкая чувствительность и эмоциональная вовлеченность при общении с другими людьми [Чепрасов, Бирюкова, Лебединова, 2011].

Сами госслужащие свой имидж видят куда более положительным, чем окружающие. Вызвано это разными требованиями, предъявляемыми к оценке имиджа сторонами. Так, для госслужащих их имидж – это больше техническое исполнение своих административных функций с превалированием таких имиджевых факторов как порядочность, высокий профессионализм, ответственность, уровень образования, то для населения имидж госслужащего – это образ высокообразованного, коммуникабельного, справедливого, интеллигентного, высокопрофессионального чиновника [Огнева, Дорохова, 2014].

Меры по формированию положительного имиджа государственных служащих можно разделить на две группы. Одна группа мер связана с повышением эффективности деятельности государственных служащих и реализуется за счет совершенствования производственных процессов и методов работы. Вторая – связана с внедрением строгих морально-этических норм профессиональной деятельности государственных служащих, направленных на укрепление дисциплины, повышение компетентности и эмоциональной вовлеченности при выполнении служебных обязанностей.

Необходимо заметить, что как бы не классифицировали меры по формированию положительного имиджа госслужащего, в их основе всегда лежит один принцип – декларируемое на практике не должно расходиться с реализуемым. Заявленные и утвержденные в нормативном поле правила и процедуры должны выполняться всеми субъектами государственной системы, а ответственность за их неисполнение должна быть персонализирована и неотвратима независимо от должности или статуса государственного служащего.

Формирование положительного имиджа государственного служащего требует решения трех основных задач:

- 1) максимизация доступности информации о государственной службе и ее восприятия обществом;
- 2) создание системы стимулирования соблюдения государственными служащими установленных норм и правил, включающая в себя механизмы поощрения и неотвратимости наказания за их неисполнение (игнорирование);
- 3) обеспечение жесткого профессионального отбора при поступлении на государственную службу и ее прохождении, с обязательным обеспечением достойных социальных гарантий государственным служащим как в процессе прохождения государственной службы, так и по ее окончании.

Подводя итог, следует отметить, что сложившийся имидж государственного служащего на постсоветском пространстве является результатом созданных институтов и установленных норм и правил, в основе которых лежат принципы, не отвечающие потребностям общества. Изменить сложившиеся процессы и отношения в системе государственной власти традиционными методами весьма сложно, поскольку они несистемные и направлены на «лечение» последствий, а не причин. Нетрадиционные же методы имеют неприемлемый уровень риска, т.к. их реализация затрагивает основы государственного правления и действующей общественно-экономической формации.

Библиография

- Амурская О.И. Имидж государственного служащего: исторические реалии и современное состояние // Вестник Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина. 2018. № 3 (60). С. 79-90.
- Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. [пер. с нем.]; сост., общ. ред. и предисл. Л.Г. Ионина. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. Т. I. Социология. 445 с.
- Востряков Л.Е. Имидж современных управленцев как фактор формирования социальной среды // Научные труды Северо-Западной академии государственной службы. 2012. Т. 3. № 1 (5). С. 441-449.
- «Законопроекты не носят репрессивный характер. Мы не собираемся никого наказывать». Сенатор Андрей Клишас – о своих инициативах по регулированию Рунета. Интервью (2019). Информационное агентство «ZNAK». 15 февраля 2019 [Электронный ресурс]. URL: https://www.znak.com/2019-02-15/senator_andrey_klishas_o_svoih_iniciativah_po_regulirovaniyu_runeta_intervyu (дата обращения 22.06.2020).
- Кузнецов И.О. Особенности формирования имиджа государственного служащего в России // Научные труды Вольного экономического общества России. 2013. Том 179. С. 64-68.
- Огнева В.В., Дорохова Ю.В. Имидж государственного гражданского служащего региона как предмет социально-политического анализа // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2014. № 1. С. 152-163.
- Попова О.В. Особенности формирования имиджа государственного служащего // Государственная служба. Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2009. № 2. С. 60-73.
- Чепрасов В.Ю., Бирюкова Г.М., Лебединова Ю.К. Имидж как регулятор нормативности поведения государственных служащих // Юридическая мысль. 2011. № 5 (67). С. 67-70.
- Improving the Public Image of Civil Servants: Hearing Before the Subcommittee on the Civil Service of the Committee. First Session: Washington, June 28, 1989. 71 p. (на англ.).
- Sungurov A.Yu. & Tiniakov D.K. Russian administrative reform: better outcomes through broader participation // Public Administration Issues. 2018. No. 5. pp. 133-144. (на англ.). DOI: 10.17323/1999-5431-2018-0-5-133-144.
- Trotsuk I.V. & Ivlev E.A. Few words on the high level of social distrust among the Russian youth: civil servants' social image // RUDN Journal of Sociology. 2016. Vol. 16. No. 2. pp. 375-385. (на англ.).

References

- Amurskaya O.I. The image of a statesman: synchronic and diachronic analysis // The Bulletin of Ryazan State University named for S.A. Yesenin. 2018. No. 3 (60). pp. 79-90. (In Russ.).
- Weber M. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. Ed. by G. Roth & C. Wittich. Berkeley: University of California Press, 1978. 756 p.
- Vostryakov L.E. Imidzh sovremennykh upravlentsev kak faktor formirovaniya sotsial'noy sredy [Image of today's managers as a factor in shaping of social environment] // Nauchnye trudy Severo-Zapadnoy akademii gosudarstvennoy sluzhby [Scientific

- works of the North-West Academy of Public Administration]. 2012. Vol. 3. No. 1 (5). pp. 441-449. (In Russ.).
- «Zakonoproekty ne nosyat repressivnyi kharakter. My ne sobiraemsya nikogo nakazyvat'». Senator Andrey Klishas – o svoikh initsiativakh po regulirovaniyu Runeta. Interv'yu ['Bills are not repressive. We are not going to punish anyone'. Senator Andrey Klishas – about his initiatives to regulate Ruset. Interview] (2019). News Agency «ZNAK». February 15, 2019. (In Russ.). Available at: https://www.znak.com/2019-02-15/senator_andrey_klishas_o_svoih_iniciativah_po_regulirovaniyu_runeta_intervyu (accessed 22.06.2020).
- Kuznetsov I.O. Features of image of a public official in the Russian Federation // Nauchnye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii [Scientific proceedings of the Russian Free Economic Society]. 2013. Vol. 179. pp. 64-68. (In Russ.).
- Ogneva V.V., Dorokhova Yu.V. The image of a state civil servant of the region as a subject of the socio-political analysis // Izvestiya Tula State University. Humanitarian sciences. 2014. No. 1. pp. 152-163. (In Russ.).
- Popova O.V. Osobennosti formirovaniya imidzha gosudarstvennogo sluzhashchego [Features of the image of a public servant] // Gosudarstvennaya sluzhba. Vestnik Koordinatsionnogo Soveta po kadrovym voprosam, gosudarstvennym nagradam i gosudarstvennoy sluzhbe pri polnomochnom predstavitele Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v Severo-Zapadnom federal'nom okruge [Public service. Bulletin of the Coordinating Council for Personnel Issues, State Awards and Civil Service under the authorized representative of the President of the Russian Federation in the North-West Federal District]. 2009. No. 2. pp. 60-73. (In Russ.).
- Cheprasov V.Yu., Biryukova G.M. & Lebedinova Yu.K. Imidzh kak regulyator normativnosti povedeniya gosudarstvennykh sluzhashchikh [Image as a regulator of normative behaviour of civil servants] // Yuridicheskaya mysl' [Legal Thought]. 2011. No. 5 (67). pp. 67-70. (In Russ.).
- Improving the Public Image of Civil Servants: Hearing Before the Subcommittee on the Civil Service of the Committee. First Session: Washington, June 28, 1989. 71 p.
- Sungurov A.Yu. & Tiniakov D.K. Russian administrative reform: better outcomes through broader participation // Public Administration Issues. 2018. No. 5. pp. 133-144. DOI: 10.17323/1999-5431-2018-0-5-133-144.
- Trotsuk I.V. & Ivlev E.A. Few words on the high level of social distrust among the Russian youth: civil servants' social image // RUDN Journal of Sociology. 2016. Vol. 16. No. 2. pp. 375-385.

Об авторе / Author

Евгений Валериевич Котов – кандидат экономических наук, доцент; старший научный сотрудник, доцент, кафедра теории управления и государственного администрирования, Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики, Донецк, Донецкая Народная Республика / **Evgeny V. Kotov** – PhD in Economics, Docent; Senior Researcher, Associate Professor, Department of Management Theory and Public Administration, Donetsk Academy of Management and Public Administration under the Head of Donetsk People's Republic, Donetsk, Donetsk People's Republic.
E-mail: kotovev@mail.ru.
ORCID 0000-0002-0926-3072.
SPIN ПИНЦ 3723-1631.

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ОТРАСЛИ АВТОМОБИЛЬНЫХ ГРУЗОПЕРЕВОЗОК В РОССИИ

Лазич Ю.В.

Новгородский государственный университет
имени Ярослава Мудрого,
Великий Новгород, Россия

Попова И.Н.

Уральский государственный экономический
университет,
Екатеринбург, Россия

В статье проведен обзор состояния и основных тенденций развития отрасли автомобильных грузовых перевозок в России. Замедление экономического роста, неблагоприятная конъюнктура на мировых рынках, пандемия COVID-19 привели к стагнации грузооборота в России. Тем не менее автомобильные грузоперевозки в 2019 г. показали рост. Этому способствовали увеличение оборота розничной торговли, реализация ряда масштабных инфраструктурных проектов, в том числе строительство и ввод новых скоростных автодорог, мостов, а также реконструкция и ремонт объектов, уже находящихся в эксплуатации. Увеличилась дальность перевозок, внедряется использование электронного документооборота и цифровизация предрейсового контроля автотранспортных средств и водителей. Наблюдается перераспределение российских грузовых потоков из Европы в сторону Азии. Однако по состоянию на август 2020 г. грузооборот и объем перевозок грузов автомобильным транспортом оказались ниже показателей 2019 г. В числе факторов, оказывающих негативное влияние на рынок, можно выделить постоянный рост стоимости топлива, ужесточение требований регуляторов, повышение налогов и пошлин и отмену ранее введенных льгот; рост тарифов проезда по платным автомобильным дорогам. Высокий порожний пробег снижает эффективность грузоперевозок и создает заторы на ключевых маршрутах. Растет число устаревших транспортных средств во многих видах транспорта, кроме железнодорожного и воздушного. По мнению автомобильных грузоперевозчиков,

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF THE ROAD HAULAGE INDUSTRY IN RUSSIA

Lazich Yu.V.

Yaroslav-the-Wise
Novgorod State University,
Veliky Novgorod, Russia

Popova I.N.

Ural State
University of Economics,
Ekaterinburg, Russia

The article provides an overview of the state and main trends in the development of the automotive cargo transportation industry in Russia. The slowdown in economic growth, unfavorable conditions in world markets, and the COVID-19 pandemic have led to a stagnation in freight turnover in Russia. Nevertheless, road freight transportation showed growth in 2019. This was facilitated by the increase in retail trade turnover, the implementation of a number of large-scale infrastructure projects, including the construction and commissioning of new high-speed roads, bridges, as well as the reconstruction and repair of facilities in operation. The range of transportation has increased, the use of electronic document management and digitalization of pre-trip control of vehicles and drivers are being introduced. There is a redistribution of Russian cargo flows from Europe to Asia. However, as of August 2020, freight turnover and the volume of cargo transportation by road transport turned out to be lower than in 2019. Among the factors that have a negative impact on the market, one can single out the constant growth of the cost of fuel, tougher requirements of regulators, increase in taxes and duties and cancellation of previously introduced benefits; increase in fares for toll roads. High empty mileage reduces transport efficiency and creates congestion on key routes. The number of obsolete vehicles is growing in many modes of transport, except for rail and air. In the opinion of road freight carriers, the development of the industry is slowed down by the low transparency of the market, artificial understatement of prices by a number of carriers, which

развитие отрасли замедляется низкой прозрачностью рынка, искусственным занижением цен рядом перевозчиков, что говорит о недобросовестной конкуренции. Инфраструктурное развитие все еще недостаточно для обработки грузопотока. Для поддержания конкурентоспособности отрасли автомобильных грузоперевозок необходимы инвестиции в новые способы повышения качества сервисов, а также их безопасности.

Ключевые слова: автомобильные грузоперевозки; грузооборот; инфраструктура; транспорт.

speaks of unfair competition. Infrastructure development is still not sufficient to handle freight traffic. Maintaining the competitiveness of the industry requires investment in new ways to improve service quality and security.

Keywords: road freight transport; freight turnover; infrastructure; transport.

Транспортная отрасль является важнейшим структурообразующим элементом российской экономики. Ее доля в валовой добавленной стоимости достигает 7%, а реализация проектов по строительству транспортной инфраструктуры вносит значительный вклад в объемы инвестиций в основной капитал. Для внутренней и внешней торговли транспорт является аналогом кровеносной системы человека: сбалансированное и своевременное развитие транспортной инфраструктуры – фундамент для наращивания объемов торговли.

Российские грузоперевозки показывают стабильный рост на протяжении последних нескольких лет, однако в 2019 г. он существенно замедлился (рисунок 1).



Рисунок 1. Динамика темпов прироста грузооборота и перевозок грузов, 2015-2019 гг., % (Составлено авторами по [Транспорт. Официальная статистика, 2020])

В 2018 г. грузооборот увеличился на 2.8%, объем перевезенных грузов – на 2.4%; в 2019 г. прирост составил только 0.4% и 0.2% соответственно. В числе основных

Образец цитирования:

Лазич Ю.В., Попова И.Н. Тенденции развития отрасли автомобильных грузоперевозок в России // BENEFICIUM. 2020. № 4 (37). С. 19-27. DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\).19-27](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37).19-27)

For citation:

Lazich Yu.V., Popova I.N. Trends in the Development of the Road Haulage Industry in Russia // BENEFICIUM. 2020. No. 4 (37). pp. 19-27. (In Russ.). DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\).19-27](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37).19-27)

причин спада активности следует назвать замедление экономического роста в России, а также неблагоприятную конъюнктуру на мировых рынках. Согласно оценкам Федеральной службы государственной статистики, в 2019 г. темп прироста российского ВВП замедлился впервые с 2015 г. и составил 1.3% (по сравнению с 2.5% в 2018 г.) [Валовой внутренний продукт. Официальная статистика, 2020], что совпало с ожиданиями экспертов в начале года. Спад объемов мировой торговли и общее замедление развития национальной экономики сказались на снижении темпов роста как экспортных поставок, так и внутренних перевозок. Наиболее пострадавшими сегментами транспортной отрасли России оказались водный транспорт (как морской, так и внутренний) и воздушный транспорт; железнодорожные перевозки по итогам 2019 г. показали стагнацию: рост экспортных перевозок был нивелирован падением внутренних объемов. В контрасте такой пессимистичной картины оказался грузооборот автомобильного транспорта, который по итогам 2019 г. составил 151.87 млрд. тонно-километров и вырос на 6.18%, в том числе на коммерческой основе – на 9.5%. Снижение стоимости топлива и сокращение транспортного плеча в перевозках позволило перераспределить ряд грузов с других видов транспорта на автомобильный (таблица 1).

Таблица 1. Годовые темпы прироста грузооборота (тонно-километров) по видам транспорта, 2016-2019 гг., %

Вид транспорта	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Железнодорожный	1.65	6.36	4.21	0.15
Автомобильный	0.40	2.82	1.57	6.18
Трубопроводный	1.84	5.06	2.03	0.67
Морской	2.38	16.28	-10.01	-18.87
Внутренний водный	4.69	0.00	-1.49	-5.02
Воздушный	17.86	19.7	-1.27	-5.13
Грузооборот всего	1.76	5.58	2.70	0.67

Составлено авторами по [Транспорт. Официальная статистика, 2020]

Согласно Международному союзу автомобильного транспорта (International Road Transport Union, IRU), грузовой автотранспорт является «... жизненно важным элементом для всех категорий общества», обеспечивая расширение возможностей пространственной независимости, а также способствуя более полноценному распределению благ между городской и сельской местностью [Николаев, 2019].

Автомобильные грузоперевозки – неотъемлемая часть современного общества, без которого невозможно представить его существование. А.А. Иевлева отмечает фундаментальную роль автомобильного транспорта в эффективных цепях поставок грузов за счет обслуживания практически всех сфер жизнедеятельности общества [Иевлева, 2010].

Настолько важная роль автомобильного транспорта в грузовых перевозках связывается с наличием множества преимуществ его использования, которые выражаются в глобальной доступности; перевозке по принципу «от двери до двери»; маневренности, гибкости и динамичности; вариативности при организации различных маршрутов и схем доставки [Николаев, 2019]. Современный автомобильный транспорт обеспечивает высокий уровень сохранности груза, оперативности перевозки и реагирования на изменения внешних условий, скорости обслуживания, а также обладает инфраструктурной гибкостью, в том числе благодаря активному внедрению цифровых технологий.

Статистика объема грузоперевозок несколько иная, чем статистика грузооборота, – объем перевозок грузов автомобильным транспортом в 2019 г. составил 5.74 млрд. тонн, что больше показателя 2018 г. на 3.5%. Несмотря на позитивные результаты в сегменте в целом, в части коммерческих перевозок, на которые приходится 27% от общего объема, отмечается спад на 6.4% до 1.53 млрд. тонн (рисунок 2).

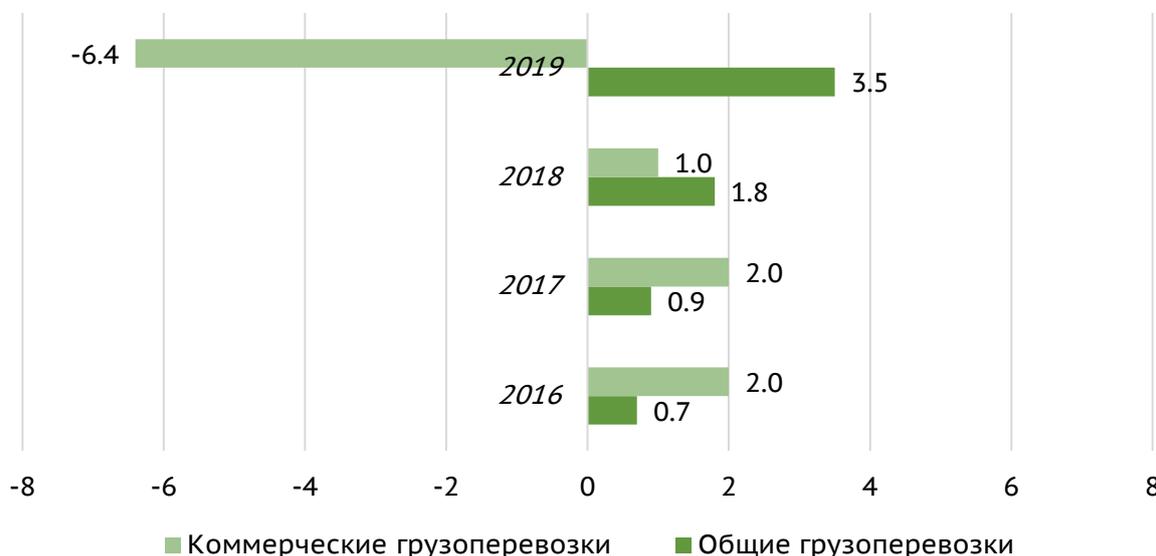


Рисунок 2. Годовые темпы прироста объема грузовых перевозок автомобильным транспортом, 2016-2019 гг., % (Составлено авторами по [Транспорт. Официальная статистика, 2020])

Опережающие по сравнению с объемами грузоперевозок темпы роста грузооборота свидетельствуют об увеличении средней дальности перевозок. Несмотря на увеличение логистического плеча, автотранспорт, по-прежнему, остается выбором для перевозок на небольшие расстояния, что объясняет его относительно небольшую долю (порядка 5%) в объеме грузооборота [Обзор российского транспортного сектора в 2019 году, 2020].

Оживлению автомобильных перевозок способствовали рост оборота розничной торговли (101.6% в 2019 г. к 2018 г. в сопоставимых ценах) и электронной коммерции (125% в 2019 г.) [Подъем оборотом, 2020], для которых автомобильный транспорт является основным способом доставки товаров. Для розничных продаж также набирает популярность экспресс-доставка (особенно актуально для продуктов питания и других скоропортящихся грузов), которая, как правило, осуществляется автомобильным транспортом «от двери до двери».

Кроме того, на динамику статистических показателей вполне могло повлиять и то, что с июля 2018 г. резко активизировалась регистрация грузоперевозчиков в Системе взимания платы «Платон». Таким образом и с учетом того, что почти 70% большегрузов в системе принадлежат физическим лицам, государственной статистике стала доступна та информация, которая прежде была «в тени» [АвтоТрансИнфо, 2020].

Среди прочих факторов, позитивно влияющих на рынок автомобильных грузовых перевозок, можно назвать активное развитие транспортной инфраструктуры, в том числе строительство и ввод новых скоростных автодорог, а также реконструкция

и ремонт уже эксплуатируемых объектов. В частности, в 2019 г. протяженность платных дорог под управлением государственной компании «Автодор» увеличилась на 200 км, в течение последующих шести лет запланировано их дальнейшее увеличение на 1700 км (для сравнения за десять предыдущих лет было построено 1000 км). Эксперты рынка отмечают, что часть средств, расходуемых на создание и модернизацию дорожной инфраструктуры, была направлена из поступлений в бюджет в рамках действия системы «Платон» (в общей сложности система уже принесла государству 90 млрд. рублей) [Обзор российского транспортного сектора в 2019 году, 2020].

Помимо этого, в 2018-2019 гг. были реализованы масштабные инфраструктурные проекты и регуляторные нововведения, в числе которых [Обзор российского транспортного сектора в 2019 году, 2020]:

- запуск грузового автомобильного движения через Керченский пролив; участники рынка уже отмечают повышение грузооборота в южном направлении;
- завершение строительства скоростной платной трассы «Москва – Санкт-Петербург» (М-11, Нева); проект является одним из крупнейших в России и призван сократить время в пути между двумя ключевыми торговыми центрами страны, увеличить пропускную способность и повысить безопасность движения;
- законодательное разрешение на ввод безальтернативных платных дорог для регионов Крайнего Севера (70% территории страны);
- открытие трансграничного автомобильного моста между Россией и Китаем через р. Амур (Благовещенск – Хэйхэ); плановый грузопоток – 630 грузовых автомобилей ежедневно.

Также в начале 2020 г. Министерство транспорта Российской Федерации запустило тестирование электронной транспортной накладной, электронных путевых листов и цифровизации предрейсового контроля автотранспортных средств и водителей. Разработанная система, которая будет тестироваться почти до конца года, призвана сократить издержки перевозчиков на оформление почти 3 млрд. первичных документов ежегодно и упростить процесс досмотра, а также повысить безопасность грузовых автомобильных перевозок [Министерство транспорта Российской Федерации, 2020].

В числе самых популярных перевозимых автотранспортом товаров: товары народного потребления, сырьевые товары и промышленная продукция, а также стройматериалы. Основной объем перевозок в России приходится на направление восток-запад (г. Владивосток – г. Москва). Внутренние грузоперевозки являются одним из драйверов для дальнейшего развития отрасли – введенные санкции активизировали этот тренд, снизив внешний оборот и увеличив внутренний. Также наблюдается перераспределение грузовых потоков из Европы в сторону Азии. Одним из наиболее развивающихся и перспективных направлений является грузопоток между Россией и Китаем (КНР). Развитию данного направления способствовало подписанное в 2018 г. соглашение с КНР о международном автомобильном сообщении, которое изменяет правила перевозки и позволяет осуществлять беспрепятственные транспортные сервисы между любым из городов Китая и России (ранее это было возможно только в приграничных зонах и по заранее оговоренному маршруту).

Объем перевозок между Россией и странами Европы в 2019 г. стагнировал (+0.7%) и составил 22 млн. тонн с почти что равным соотношением импортируемой и экспортируемой продукции (51% и 49% соответственно) [Обзор российского транспортного сектора в 2019 году, 2020].

События первой половины 2020 г. принесли новые сложности для дальнейшего развития экономики и торговли, среди которых вспышка COVID-19 и локдаун практически всех отраслей на период пандемии, кризис в ОПЕК+ и падение стоимости нефти более чем на 30%. В январе-августе 2020 г. объемы перевозок автомобильным транспортом снизились на 5.6%, а грузооборот – на 4.5% (на коммерческой основе – на 5.5%) [Транспорт. Официальная статистика, 2020].

Среди факторов, влияющих на объем грузоперевозок в сложившейся экономической ситуации, наиболее важными следует считать [Бутов, 2020]:

- введение карантина и закрытие производственных предприятий в странах с наибольшим уровнем распространения COVID-19;

- введение режима повышенной готовности в связи с угрозой распространения COVID-19, обязательной самоизоляции населения в ряде регионов, прежде всего, в г. Москве: очевидно, что закрытие торговых предприятий, развлекательных центров и особенно производственных предприятий вызвало сокращение и перенос отгрузок готовой продукции; вместе с тем, многие крупные торговые сети полностью перешли на работу в режиме онлайн, что повысило спрос на курьерскую доставку товаров (сегмент LTL);

- увеличение сроков прохождения границ: 17 марта 2020 г. Европейская комиссия запретила проезд внутри безвизовой Шенгенской зоны из-за распространения COVID-19, в результате очереди на границах европейских стран значительно выросли, а время доставки грузов увеличилось на 2-3 дня.

Эксперты указывают на то, что воздействие пандемии на транспортную отрасль, скорее всего, будет превосходить отрицательный эффект, который испытает экономика страны в целом.

Кроме того, в числе факторов, оказывающих негативное влияние на развитие рынка услуг грузового автомобильного транспорта, можно выделить следующие:

- возрастающая стоимость топлива: несмотря на то, что отрасли удалось избежать повтора «дизельного шока» 2018 г. и что прогнозы на следующий год в целом оптимистичны, общий тренд на удорожание сохраняется и в будущем может значительно негативно повлиять на прибыль перевозчиков и грузоотправителей и отрасль в целом;

- ужесточение требований регуляторов: усиление контроля за превышением весогабаритных норм в рамках системы «Платон» и запланированной автоматизированной системы весогабаритного контроля (АСВГК) ведет к повышению расходов перевозчиков на выплату штрафов в случае нарушений;

- повышение налогов и пошлин и отмена ранее введенных льгот;

- отмена льгот по уплате транспортного налога для пользователей системы «Платон» с 2019 г.;

- обсуждения предложения Министерства промышленности и торговли Российской Федерации о повышении транспортного налога для коммерческого транспорта класса Евро-3 и ниже в целях охраны окружающей среды и обновления парка грузового транспорта;

- повышение тарифов проезда по платным дорогам;

- устаревание парка транспортных средств;

- низкая эффективность грузоперевозок (порожний пробег, плохо спланированные маршруты, простой транспорта, порча грузов и др.); наиболее развитые транспортные компании все больше полагаются на средства автоматизации и цифровизации (сценарии перевозок, роботы, ИТ-решения и платформы, геолокационные

данные и пр.), однако в целом по сектору темпы перехода к диджитализации остаются крайне низкими, в том числе из-за нестабильности связи вдоль автомобильных дорог.

В отчете об исследовании отрасли грузоперевозок в России, проведенном компанией Ernst & Young Global Limited, представлены результаты опроса представителей рынка автомобильных грузоперевозок относительно сдерживающих факторов его развития (рисунок 3).



Рисунок 3. Ответы респондентов на вопрос: «Что, по Вашему мнению, мешает развитию автомобильных грузоперевозок в наибольшей степени?» [Обзор отрасли грузоперевозок в России, 2019 год, 2020]

Таким образом, участники отрасли отмечают проблемы низкой прозрачности рынка (63% опрошенных) и искусственного занижения цен недобросовестными перевозчиками (53% опрошенных). Ряд представителей малого бизнеса уделяет недостаточно внимания обслуживанию транспорта, страхованию ответственности и прочим обязанностям грузоперевозчиков. За счет этого снижаются издержки игроков рынка и понижается стоимость перевозки груза для конечного потребителя, и, как следствие, часть клиентов переходит к недобросовестным перевозчикам.

Решение указанных проблем возможно за счет внедрения новых технологий и сервисов, позволяющих повысить прозрачность рынка и усилить контроль за недобросовестными перевозчиками. Для поддержания конкурентоспособности отрасли необходимы инвестиции в новые способы повышения качества сервисов, а также их безопасности (в том числе сохранности грузов).

Библиография

- Бутов А.М. Влияние коронавируса на российский рынок грузоперевозок // Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ об экономических и социальных последствиях коронавируса в России и в мире. 2020. № 9. С. 45-51. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/377993642.pdf> (дата обращения 09.11.2020).
- Валовой внутренний продукт. Официальная статистика (2020). Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://showdata.gks.ru/report/280029/> (дата обращения 11.11.2020).
- Внезапно, но факт: грузооборот автомобильного транспорта в 2019 году вырос так, как он не рос с 2012 года (2020). АвтоТрансИнфо. 29 января 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://news.ati.su/news/2020/01/29/vnezapno-no-fakt-gruzooborot-avtomobilnogo-transporta-v-2019-godu-vyros-tak-kak-on-ne-ros-s-2012-goda-104657/> (дата обращения 09.11.2020).
- Иевлева А.А. Разработка стратегии повышения эффективности работы российских операторов на рынке международных автомобильных перевозок грузов: Диссертация ... канд. экон. наук. М., 2010. 194 с.
- Николаев Р.С. Современные тенденции развития грузоперевозок автомобильным транспортом в России: структурные и логистические аспекты // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. 2019. № 4. С. 290-306.
- Обзор отрасли грузоперевозок в России, 2019 год (2020). ЕУ в России [Электронный ресурс]. URL: https://www.eu.com/ru_ru/automotive-transportation/eu-transportation-services-2019 (дата обращения 12.11.2020).
- Обзор российского транспортного сектора в 2019 году (2020). КПМГ в России и СНГ [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.investinrussia.com/data/file/ru-ru-russian-transport-survey.pdf> (дата обращения 09.11.2020).
- 1 октября начнется тестирование электронного оформления перевозок на автомобильном транспорте (2020). Пресс-центр. Министерство транспорта Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://mintrans.gov.ru/press-center/news/9702> (дата обращения 10.11.2020).
- Подъем оборотом: российские интернет-ритейлеры догоняют AliExpress // Газета «Коммерсантъ». № 25 от 12.02.2020. С. 1.
- Транспорт. Официальная статистика (2020). Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/23455> (дата обращения 11.11.2020).

References

- Butov A.M. Vliyaniye koronavirusa na rossiyskiy rynek gruzoperevozok [Impact of the coronavirus on the Russian freight market] // Analiticheskiy byulleten' Natsional'nogo issledovatel'skogo universiteta Vysshey Shkoly Ekonomiki ob ekonomicheskikh i sotsial'nykh posledstviyakh koronavirusa v Rossii i v mire [Analytical Bulletin of the National Research University Higher School of Economics on the Economic and Social Consequences of Coronavirus in Russia and in the World]. 2020. No. 9. pp. 45-51. (In Russ.). Available at: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/377993642.pdf> (accessed 09.11.2020).
- Gross Domestic Product. Official statistics (2020). Federal service for State Statistics (In Russ.). Available at: <https://showdata.gks.ru/report/280029/> (accessed 11.11.2020).

- Vnezapno, no fakt: gruzooborot avtomobil'nogo transporta v 2019 godu vyros tak, kak on ne ros s 2012 goda [Suddenly, but true: the turnover of road transport in 2019 has grown as it has not grown since 2012] (2020). AvtoTransInfo. January 29, 2020. (In Russ.). Available at: <https://news.ati.su/news/2020/01/29/vnezapno-no-fakt-gruzooborot-avtomobilnogo-transporta-v-2019-godu-vyros-tak-kak-on-ne-ros-s-2012-goda-104657/> (accessed 09.11.2020).
- Iyevleva A.A. Razrabotka strategii povysheniya effektivnosti raboty rossiyskikh operatorov na rynke mezhdunarodnykh avtomobil'nykh perevozok gruzov [Development of a strategy to improve the efficiency of Russian operators in the market of international road transport of goods]: The dissertation for the degree of PhD in Economics. M., 2010. 194 p. (In Russ.).
- Nikolaev R.S. Modern Development Trends of Cargo Transportation by Road Transport in Russia: Structural and Logistical Aspects // PNRPU Sociology and Economics Bulletin. 2019. No. 4. pp. 290-306. (In Russ.).
- Obzor otrasli gruzoperevozok v Rossii, 2019 god [Overview of the automotive cargo transportation industry in Russia, 2019] (2020). EY in Russia (In Russ.). Available at: https://www.ey.com/ru_ru/automotive-transportation/ey-transportation-services-2019 (accessed 12.11.2020).
- Obzor rossiyskogo transportnogo sektora v 2019 godu [Overview of the Russian transport sector in 2019] (2020). KPMG in Russia and CIS (In Russ.). Available at: <https://ru.investinrussia.com/data/file/ru-ru-russian-transport-survey.pdf> (accessed 09.11.2020).
- 1 oktyabrya nachnetsya testirovaniye elektronnoy oformleniya perevozok na avtomobil'nom transporte [On October 1, testing of electronic registration of carriage by road-mobile transport will begin] (2020). Press center. Ministry of Transport of the Russian Federation (In Russ.). Available at: <https://mintrans.gov.ru/press-center/news/9702> (accessed 10.11.2020).
- Pod"yem oborotom: rossiyskiye internet-riteylery dogonyayut AliExpress [Growth in turnover: Russian Internet retailers are catching up with AliExpress] // Kommersant newspaper. No. 25 from 12.02.2020. P. 1. (In Russ.).
- Transport. Official statistics (2020). Federal service for State Statistics (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/folder/23455> (accessed 11.11.2020).

Об авторах / Authors

Юлия Вячеславовна Лазич – кандидат экономических наук, доцент; доцент, кафедра отраслевого менеджмента, Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, г. Великий Новгород, Россия / **Yuliya V. Lazich** – PhD in Economics, Docent; Associate Professor, Department of Industrial Management, Yaroslav-the-Wise Novgorod State University, Veliky Novgorod, Russia.

E-mail: Yuliya.Kolmagorova@novsu.ru.

SPIN РИНЦ 8591-7475.

Ирина Николаевна Попова – кандидат социологических наук, доцент; доцент, кафедра экономики предприятий, Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Россия / **Irina N. Popova** – PhD in Sociology, Docent; Associate Professor, Department of Enterprise Economics, Ural State University of Economics, Ekaterinburg, Russia.

E-mail: ipopova@k66.ru.

SPIN РИНЦ 7235-4783.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КРИТЕРИЕВ ВЫБОРА ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ АГРОПРОМЫШЛЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ НА ОСНОВЕ МЕЛИОРАТИВНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Манжина С.А.

Российский научно-исследовательский институт
проблем мелиорации, Новочеркасск, Россия

Целью исследования на данном этапе является выявление оптимального количества критериев, необходимых для оценки и определения мест для создания агропромышленных территорий опережающего развития на основе мелиоративных технологий. Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 № 473-ФЗ напрямую не содержит рекомендаций по выделению особых критериев выбора при принятии решения о присвоении соответствующего статуса территориям, но, тем не менее, основное требование в нем обозначено, – это наличие инвесторов. Наиболее полно такие критерии определены в случае создания территорий опережающего социально-экономического развития в границах монопрофильных муниципальных образований (моногородов) и закреплены Постановлением Правительства РФ от 26 апреля 2017 г. № 494. Ориентируясь на выделенные критерии для моногородов, можно их принять в качестве основных для агропромышленных территорий опережающего развития, но, учитывая специфику сельскохозяйственного производства и целевое направление развития отрасли, необходима разработка и принятие дополнительных критериев. В соответствии с этим в статье предложен набор основных и специфичных критериев, которые следует учитывать при принятии решения о создании агропромышленных территорий опережающего развития на основе мелиоративных технологий. Дополнительные критерии для агропромышленных территорий опережающего развития объединены в три группы, ха-

AGRO-INDUSTRIAL PRIORITY DEVELOPMENT AREAS SELECTION CRITERIA BASED ON RECLAMATION TECHNOLOGIES

Manzhina S.A.

Russian Scientific Research Institute of Land
Improvement Problems, Novocherkassk, Russia

The purpose of the study is to provide guidance on identifying criteria that should be met in the course of agro-industrial priority development areas selection based on reclamation technologies. The Federal law of the Russian Federation of December 29, 2014, no. 473-FZ 'On the priority development areas in the Russian Federation' does not provide guidance on site selection, but the main requirement is the presence of investors. The main criteria for creating priority development areas on the territory of single-industry cities are outlined in the decree of the government of the Russian Federation No. 494 of April 26, 2017. Taking into account the specifics of agricultural and commercial activities and the industry growth prospects, these criteria were adopted as a basis for the agro-industrial priority development areas. Some supplementary criteria are divided into three groups: resource potential, logistics potential, and financial potential. Types of criteria for each of these groups have been identified that must be met in the course of choosing priority development areas in provinces with emphasis on farm-related and agricultural businesses. The list of selected specific criteria is compiled taking into account investment attractiveness and investment risks associated with both production specifics and territorial resources.

рактизирующие наибольшую инвестиционную привлекательность территорий: ресурсный потенциал, логистический потенциал и финансовый потенциал. Выделены виды критериев для каждой из приведенных групп, необходимые для рассмотрения при принятии решения об организации территорий опережающего развития в муниципальных образованиях, производственная деятельность в которых отнесена к производственно-экономической системе агропромышленного комплекса Российской Федерации. Перечень выделенных специфических критериев ориентирован на учет инвестиционной привлекательности и инвестиционных рисков, связанных как со спецификой производства, так и с территориальными ресурсами.

Ключевые слова: инвестиционная привлекательность территорий; критерии выбора; мелиоративные технологии; мелиорация; сельские поселения; территории опережающего развития.

Keywords: investment attractiveness of territories; selection criteria; reclamation technologies; land reclamation; rural settlements; priority development areas.

В настоящее время решение задач по определению наиболее оптимальных мест под создание территорий опережающего развития (ТОР) является одной из востребованных в данном кластере. Учитывая, что требования к созданию таких территорий, как правило, охватывают ряд критериев (например, степень развития инфраструктуры, удаленность коммуникаций, предельная величина энерго- и водообеспечения территории, уровень безработицы и пр.), то и подход к их определению является многокритериальным. В данном случае возникает необходимость подбора оптимального количества рассматриваемых критериев, применяя подход, основанный на выявлении предпочтений одновременно с исследованием допустимого множества действий для отыскания эффективных решений. Особенно актуально определение таких критериев при создании агропромышленных территорий опережающего развития на основе мелиоративных технологий (далее – АПТОР на основе МТ) в силу специфики сельскохозяйственного производства и целевой ориентации данных территорий. Учитывая направленность создания последних, критерии при выборе мест их организации будут носить как общий характер, присущий для всех видов ТОР (перечень которых определен законодательством Российской Федерации [Федеральный закон № 473-ФЗ, 2014; Постановление Правительства РФ № 614, 2015; Постановление Правительства РФ № 494, 2017]), так и ряд частных направлений, присущих непосредственно сельским территориям и условиям реализации мелиоративных технологий [Головецкий, Терехова, 2015; Богачев [и др.], 2016; Ефимова, 2017; Ковтун, Папело, 2018; Манжина, 2020].

Образец цитирования:

Манжина С.А. Определение критериев выбора при организации агропромышленных территорий опережающего развития на основе мелиоративных технологий // BENEFICIUM. 2020. № 4 (37). С. 28-39. DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\). 28-39](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37). 28-39)

For citation:

Manzhina S.A. Agro-Industrial Priority Development Areas Selection Criteria Based on Reclamation Technologies // BENEFICIUM. 2020. No. 4 (37). pp. 28-39. (In Russ.). DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\). 28-39](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37). 28-39)

В соответствии с этим, целью исследования на данном этапе является выявление оптимального количества критериев, необходимых для оценки и определения мест для создания АПТОР.

В рамках госзадания учеными ФГБНУ «Российский научно-исследовательский институт проблем мелиорации» (г. Новочеркасск) разрабатывается Концепция создания АПТОР, в том числе мелиоративных парков (на примере Ростовской области) [Рег. № НИОКТР АААА-А20-120032690061-2]. Под АПТОР, в соответствии с [Федеральный закон № 473-ФЗ, 2014] и с уточнением относительно специфики ее направленности, понимается часть территории субъекта Российской Федерации, в состав которой входит совокупность сельских и городских муниципальных образований, производственная деятельность в которых отнесена к производственно-экономической системе агропромышленного комплекса (АПК) Российской Федерации, «на которой установлен особый правовой режим предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения». Статус АПТОР присваивается посредством вынесения Постановления Правительства РФ с указанием разрешенных видов экономической деятельности и/или целевой направленности для стимулирования развития определенного вида производств.

Следует отметить, что Федеральный закон № 473-ФЗ напрямую не содержит рекомендаций по выделению особых критериев, но, тем не менее, основное требование в нем обозначено, – это наличие инвесторов, которые, как указывает закон, и определяют приоритеты в экономическом развитии выбранных территорий. Выбор приоритетов, соответственно, согласуется с наиболее целесообразным направлением использования территорий и наличием достаточного для этого количества ресурсов [Федеральный закон № 473-ФЗ, 2014]. Более детально в российском правовом поле определены критерии создания ТОР на территории монопрофильных муниципальных образований (моногородов) [Постановление Правительства РФ № 494, 2017]. По аналогии правоприменения, ориентируясь на создание целевых АПТОР, в качестве основных критериев в соответствии с нормативно-правовой базой Российской Федерации выделим (с дополнениями и исключениями):

- «наличие инвесторов (в интерпретации [Постановление Правительства РФ № 494, 2017] – потенциальных резидентов), заключивших с уполномоченным федеральным органом предварительные соглашения, определяющие вид планируемой экономической деятельности, объем инвестиций, количество создаваемых рабочих мест» [Федеральный закон № 473-ФЗ, 2014];

- «наличие возможности обеспечить резидентов земельными участками и иным имуществом, которое возможно использовать для целей реализации инвестиционных проектов» [Постановление Правительства РФ № 494, 2017];

- «наличие возможности обеспечить резидентов необходимыми ресурсами, в том числе кадровыми» либо перспектив такого обеспечения [Постановление Правительства РФ № 494, 2017];

- «наличие положительного сальдо объема дополнительных доходов, поступающих в федеральный бюджет, бюджет субъекта Российской Федерации и местный бюджет по отношению к выпадающим доходам соответствующих бюджетов за период функционирования территории опережающего развития» [Постановление Правительства РФ № 494, 2017];

- «наличие сведений о создании территории опережающего развития в стра-

тегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и (или) иных документах стратегического планирования» [Постановление Правительства РФ № 494, 2017];

– «наличие успешного опыта реализации в субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании, на территориях которых предполагается создание территории опережающего развития, крупных инвестиционных проектов» [Постановление Правительства РФ № 494, 2017];

– «отсутствие действующих льготных режимов на территории» сельского поселения или муниципального образования «либо наличие обоснований целесообразности создания территории опережающего развития на территории» сельского поселения или муниципального образования «с учетом действующих льготных режимов» [Постановление Правительства РФ № 494, 2017];

– «наличие в течение трех лет, предшествующих дате подачи заявки о создании территории опережающего развития» на территории сельского поселения или муниципального образования «уровня регистрируемой безработицы» в 1 и более процент [Постановление Правительства РФ № 494, 2017].

Наличие при создании АПТОР потенциальных инвесторов (резидентов – доноров, в нашем понимании, к ним относятся люди, имеющие необходимые финансовые средства и заинтересованные во вложении в производственный кластер АПК, например, для строительства перерабатывающих предприятий, мелиоративных систем, организации служб логистики, ретейлерского бизнеса) и потенциальных резидентов – сельхозтоваропроизводителей, заинтересованных к осуществлению своей деятельности в созданной инвесторами инфраструктуре (соответственно, при условии соблюдения определенных требований, например, по качеству производимой продукции, распределению прибыли от ее реализации) будет являться определяющим фактором при принятии решения и разработке планов социально-экономического развития АПТОР. Схема взаимосвязи компонентов АПТОР на основе МТ приведена на рисунке 1.

Для привлечения частных инвестиций территории, в первую очередь, рассматриваются с позиций инвестиционной привлекательности [Злобин, Плахова, 2008; Арташина, Жулькова, 2012; Литвинова, 2013; Удалов, 2016; Агаева, Анисимова, 2018]. В экономической теории существует определенный взгляд на инвестиционную привлекательность. В общем смысле инвестиционная привлекательность территории складывается из совокупности показателей, характеризующих географические, социальные, экономические, организационные, правовые, политические, социокультурные, экологические и иные предпосылки, за счет которых предопределяется целесообразность инвестирования в ту или иную хозяйственную систему. В российском правовом поле отсутствует конкретная закреплённая методика оценки инвестиционной привлекательности территорий или субъектов, однако наиболее часто для этих целей используют методики, основанные на применении метода факторного анализа и экспертных оценок [Новиков, 2001; Яшина, Борисова, Новикова, 2015; Лазарев, 2016; Траченко, Джигоев, 2019]. В настоящее время на практике применяется ряд методик, имеющих как различные, так и сходные источники сбора информации и показатели оценки, а также целевое направление исследований. Например, методики рейтинговых агентств АО «Эксперт РА» и «РИА Рейтинг» ориентированы, в основном, на ранжирование регионов по инвестиционному климату, который, в первую очередь, обеспечивается институциональными, правовыми и организационными механизмами; методика, используемая Институтом экономики и организации промыш-

ленного производства Сибирского отделения РАН имела своей целью выявление депрессивных регионов страны; методика оценки инвестиционного климата регионов России Института экономики РАН – выявление инвестиционного потенциала субъектов Российской Федерации; формирование национального инвестиционного рейтинга Агентства стратегических инициатив призвано оценить регионы по наиболее доступным возможностям реализации инвестиций; Методика Совета по изучению производительных сил (СОПС) способствует выделению особенностей инвестиционной деятельности в регионах и т.д. [Яшина, Борисова, Новикова, 2015; Траченко, Джиоев, 2019; Лисянский, 2020].

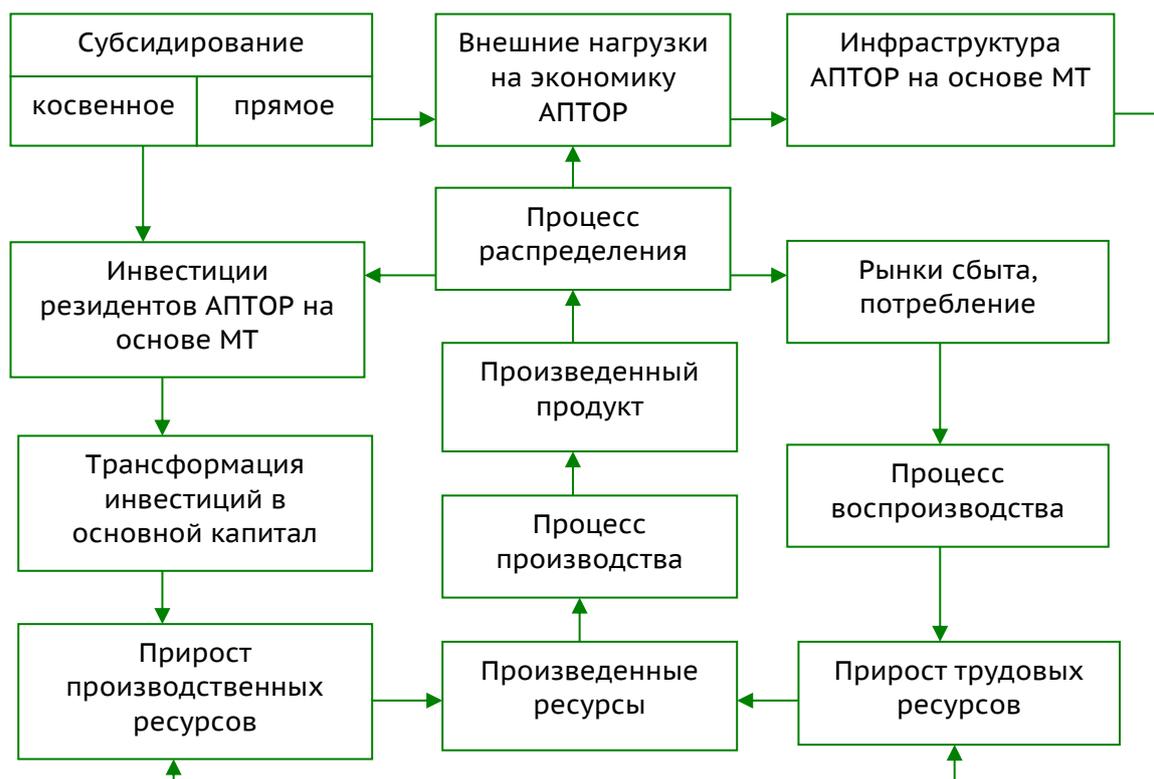


Рисунок 1. Схема взаимосвязи компонентов АПТОР на основе МТ

Как показывает анализ ряда практикуемых методик, при оценке совокупных показателей территории исходят из ее инвестиционного потенциала и возможного инвестиционного риска.

Инвестиционная привлекательность АПТОР на основе МТ будет определяться совокупностью производственных факторов, позволяющих минимизировать вложения в капитальное строительство и сократить срок окупаемости инвестиций при возможности достижения наивысших показателей по полученной прибыли, и наличием или доступностью выходов на рынки сбыта и/или на производственные мощности для переработки полученной продукции.

Если говорить об основных производственных условиях, то в случае, если резидентом АПТОР будет хозяйственник, чья деятельность связана с получением первичной сельскохозяйственной продукции, таким условиям будет отвечать, в первую очередь, высокое плодородие почв. Последнее обусловлено как природными факторами (совокупность территориальных геологических, гидрографических и климатических условий) и экологическим благополучием территории, так и наличием допол-

нительных производственных ресурсов, позволяющих получить наибольшую экономическую отдачу от их использования в целях сельскохозяйственного производства с одновременным сохранением (а в некоторых случаях и улучшением) свойств, определяющих плодородие почв. Одним из основных инструментов, позволяющих повысить плодородие почв, являются мелиоративные технологии. Например, использование в производственной деятельности при возделывании сельскохозяйственных культур действующих мелиоративных систем, позволит, с одной стороны, расширить ассортимент получаемой сельскохозяйственной продукции, с другой стороны, – получить большую урожайность за счет оптимизации водообеспечения возделываемых культур. Оценивая инвестиционные интересы по данному параметру, на первый взгляд, наибольшую привлекательность будут демонстрировать староорошаемые угодья. Однако, в данном контексте, определяющую роль может играть не столько наличие мелиоративных систем, сколько их техническое состояние. В некоторых вариантах, где при наличии мелиоративных систем их техническое состояние не позволяет осуществлять использование мелиорированных земель в полной мере, либо затраты на поставку воды на орошение являются чрезмерными, возможно, наиболее целесообразным будет осуществление нового строительства, ориентируясь на современные ресурсосберегающие технологии, либо использование мобильных конструкций и систем орошения.

Другим значимым фактором является доступность дополнительных производственных ресурсов, получение которых будет зависеть от поставщиков (сельскохозяйственная техника, удобрения, пестициды, стимуляторы и т.д.). Доступность их в условиях России определяется не столько наличием поставщиков, сколько покупательной способностью как сельхозтоваропроизводителей, так и населения – потребителей конечной продукции сельского хозяйства (что немаловажно при формировании ценообразования). Этот фактор можно представить как наличие необходимых финансовых ресурсов.

Помимо указанных, определяющим для сферы производства будет наличие систем подачи электроэнергии, кадровое обеспечение, складские помещения и транспортные пути, доступность поставщиков и рынков сбыта, спрос на продукцию и т.д.

На основании изложенного выделим три группы дополнительных критериев для выбора места организации АПТОР на основе МТ, исходя из наибольшей инвестиционной привлекательности территорий:

- ресурсный потенциал,
- логистический потенциал [Фрейдман, 2013],
- финансовый потенциал [Иванова, Прокопенко, 2007; Мирошникова, 2017; Нехайчук, Жучик, 2019].

Характеристика и состав приведенных групп критериев выбора территорий для присвоения им статуса АПТОР на основе МТ приведены в таблице 1.

Таблица 1. Частные составляющие инвестиционной привлекательности сельских территорий при организации АПТОР на основе МТ

Критерий	Подвиды критерия (фактор)	Характеристика
1	2	3
Ресурсный потенциал обследуемой территории		
Демографические ресурсы, чел.	численность населения трудоспособного возраста	кадровый потенциал территории
	численность населения, занятого в сельскохозяйственном производстве	численность потенциальных резидентов АПТОР

Таблица 1 (продолжение)

1	2	3
	численность населения, трудоустроенного не по месту своей регистрации (за пределами сельского поселения)	вакантные (потенциальные) трудовые ресурсы
Почвенные ресурсы, га	площадь пахотных земель	потенциальные «потребители» мелиоративных технологий
	площадь кормовых угодий (сенокосов и пастбищ)	потенциальные «потребители» мелиоративных технологий
	площадь бросовых земель	наименее благоприятные для инвестиций
	площади земель с высоким уровнем плодородия	наиболее благоприятные для инвестиций
	площади орошаемых земель	«потребители» мелиоративных технологий
	площади земель сельскохозяйственного назначения, не занятых под сенокосами, пастбищами, пашней и объектами недвижимости	потенциально возможные земли под строительство
Водные ресурсы, куб. м	– количество водных ресурсов – уровень потребления водных ресурсов – качество вод	условия водообеспечения территории, определение пределов водопотребления: среднеголетние данные по водным объектам и ресурсам подземных вод
	– наличие мелиоративных систем и гидротехнических сооружений – количество обслуживаемых площадей: потенциальное и фактическое – техническое состояние мелиоративных систем	инженерно-технические характеристики обеспечения регулирования водного баланса территорий
Климатические ресурсы	климатические инвестиционные риски	количество и повторяемость неблагоприятных погодных явлений
	потенциал использования мелиоративных технологий	среднеголетние данные по осадкам, испарению, инсоляции территории
Энергетические ресурсы	– текущее энергопотребление – предел энергообеспеченности	условия энергообеспечения, энергетический потенциал территории
Информационные и образовательные ресурсы	– наличие интернета и средств связи – наличие систем подготовки квалифицированных кадров	обеспечение бесперебойности производственного и бытового процесса
Логистический потенциал обследуемой территории		
Транспортные коммуникации	виды и основные направления	наличие и протяженность дорог, удаленность от основных транспортных коммуникаций
Рынок поставщиков	емкость и доступность	количество потенциальных поставщиков и транспортное взаимодействие с ними

Таблица 1 (продолжение)

1	2	3
Рынок потребителей	емкость и доступность	потенциальные рынки сбыта продукции (в том числе для дальнейшей переработки или поставок ретейлерам)
Складирование и хранение	виды, технический уровень, потенциальная емкость	наличие складских помещений либо мест и возможностей их размещения
Финансовый потенциал обследуемой территории		
Бюджетная составляющая	объем налоговой базы	условия наполнения бюджета
Уровень жизни	совокупная покупательная способность населения	потенциальная емкость территориального рынка сбыта
Производственная деятельность	доход и прибыль сельхозтоваропроизводителей	потенциальная возможность развития бизнеса

Схема методики комплексной оценки развития сельских территорий, расположенных в зоне мелиоративного земледелия, с целью определения необходимости создания АПТОР приведена на рисунке 2.



Рисунок 2. Последовательность проведения комплексной оценки развития сельских территорий с целью определения необходимости создания АПТОР

Итак, при изучении возможности создания АПТОР на основе МТ выявлена необходимость подбора специфичных критериев для принятия решения о присвоении соответствующего статуса территориям. Перечень специфичных критериев должен быть ориентирован на учет инвестиционной привлекательности и инвестиционных рисков, связанных как со спецификой производства, так и с территориальными ресурсами. Исходя из этого, целесообразно специфичные критерии представить в виде трех групп, учитывающих ресурсный, логистический и финансовый потенциал обследуемых территорий. Каждому показателю представленных групп будет присвоен весовой коэффициент, установленный методом экспертных оценок и факториального анализа.

На инвестиционную привлекательность обследуемых агропромышленных территорий будет оказывать влияние инвестиционная привлекательность субъекта Российской Федерации (как правило, критерии, определяющие правовые, институциональные механизмы, географическое положение, ресурсообеспеченность и инновационную активность), в котором они расположены.

Библиография

- Агаева Л.К., Анисимова Л.К. Инвестиционная привлекательность региона: учеб. пособие. Самара: Издательство Самарского университета, 2018. 72 с.
- Арташина И.А., Жулькова Ю.Н. Модернизация инвестиционной политики регионального развития: монография. Н. Новгород: НИУ РАНХиГС, 2012. 180 с.
- Богачев А.И. [и др.] Комплексная оценка социо-эколого-экономического развития сельских территорий: монография. Орел: Орловский ГАУ имени Н.В. Парахина, 2016. 296 с.
- Головецкий Н.Я., Терехова А.И. Инвестиционная привлекательность аграрного сектора экономики в условиях импортозамещения // Интернет-журнал «Науковедение». 2015. Том 7. №5 (30). DOI: 10.15862/104EVN515.
- Ефимова Е.В. Стратегическое управление устойчивым развитием сельских территорий: Автореферат диссертации ... кандидата экономических наук. Саранск, 2017. 22 с.
- Злобин Б.К., Плахова Л.В. Инвестиционная система региона: концепция, механизм управления: монография. М.: ИД «Финансы и кредит», 2008. 288 с.
- Иванова Т.Б., Прокопенко Р.А. Финансовый потенциал территорий: оценка и принятие управленческих решений // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 11 (50). С. 82-90.
- Ковтун Б.А., Папело В.Н. Сельская агломерация как фактор опережающего развития территории / Роль аграрной науки в устойчивом развитии сельских территорий: Сборник III Всероссийской (национальной) научной конференции, Новосибирск, 20 декабря 2018. Новосибирск: ИЦ Новосибирского государственного аграрного университета «Золотой колос», 2018. 1406 с. (С. 875-881).
- Лисянский А.Б. Инвестиционная привлекательность региона: учебное пособие. Самара: Издательство Самарского университета, 2020. 108 с.
- Литвинова В.В. Инвестиционная привлекательность и инвестиционный климат региона: монография. М.: Финансовый университет, 2013. 116 с.
- Манжина С.А. Возможности восстановления депрессивных сельских муниципальных образований посредством формирования территорий опережающего социально-экономического развития // Научный журнал Российского НИИ проблем мелиорации. 2020. № 2 (38). С. 222-243.

- Мирошникова Т.К. Финансовый потенциал региона: сущность, понятие, критерии оценки // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2017. Том 6. № 1 (18). С. 126-129.
- Нехайчук Д.В., Жучик А.В. Сравнительный анализ методик оценки финансового потенциала территории // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. 2019. Том 21. № 2. С. 133-142. DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu3.2019.2.12>.
- Новиков А.В. Инвестиционная привлекательность региона: Учеб. пособие. Новосибирск: НГАЭиУ, 2001. 141 с.
- Постановление Правительства РФ от 22 июня 2015 г. № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» (с изменениями и дополнениями) (2015). Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71107924/> (дата обращения: 25.09.2020).
- Постановление Правительства РФ от 26 апреля 2017 г. № 494 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 г. № 614» (2017). Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71668414/> (дата обращения: 25.09.2020).
- Траченко М.Б., Джигоев В.А. Оценка инвестиционной привлекательности регионов: какая методика отвечает интересам инвестора? // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 76. С. 92-108. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-1005.
- Удалов А.Н. Региональные инвестиции и основные положения региональной инвестиционной политики // Интернет-журнал «Науковедение». 2016. Том 8. №2. DOI: 10.15862/71EYN216.
- Управление инвестиционной привлекательностью региона: учебно-методическое пособие. Сост. В.Н. Лазарев. Ульяновск: УлГТУ, 2016. 138 с.
- Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 N 473-ФЗ (последняя редакция) (2014). Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/ (дата обращения: 25.09.2020).
- Фрейдман О.А. Анализ логистического потенциала региона: монография. Иркутск: ИРГУПС, 2013. 163 с.
- Яшина Н.И., Борисова С.П., Новикова В.С. Исследование инвестиционной привлекательности регионов // Управленец. 2015. № 6 (58). С. 44-51.

References

- Agueva L.K. & Anisimova L.K. Investitsionnaya privlekatel'nost' regiona [Investment attractiveness of the region]: textbook. Samara: Samara University Publishing House, 2018. 72 p. (In Russ.).
- Artashina I.A. & Zhulkova Yu.N. Modernizatsiya investitsionnoy politiki regional'nogo razvitiya [Modernization of the investment policy of regional development]: monograph. N. Novgorod: NNIM RANEPА, 2012. 180 p. (In Russ.).
- Bogachev A.I. [and oth.] Kompleksnaya otsenka sotsio-ekologo-ekonomicheskogo razvitiya sel'skikh territoriy [Comprehensive assessment of socio-ecological-economic development of rural areas]: monograph. Orel: Orel SAU named after N.V. Parakhin, 2016. 296 p. (In Russ.).
- Golovetskiy N.Ya., Terekhova A.I. Investitsionnaya privlekatel'nost' agrarnogo sektora ekonomiki v usloviyakh importozameshcheniya [Investment attractiveness of the

- agricultural sector of the economy in the context of import substitution] // Internet-journal 'Naukovedenie'. 2015. Vol. 7. No. 5 (30). (In Russ.). DOI: 10.15862/104EVN515.
- Efimova E.V. Strategicheskoye upravleniye ustoychivym razvitiyem sel'skikh territoriy [Strategic management of sustainable development of rural areas]: The abstract of dissertation for the degree of PhD in Economics. Saransk, 2017. 22 p. (In Russ.).
- Zlobin B.K. & Plakhova L.V. Investitsionnaya sistema regiona: kontseptsiya, mekhanizm upravleniya [Investment system of the region: concept, management mechanism]: monograph. M.: PH 'Finance and Credit', 2008. 288 p. (In Russ.).
- Ivanova T.B. & Prokopenko R.A. Finansovyy potentsial territoriy: otsenka i prinyatiye upravlencheskikh resheniy [The financial potential of the territories: assessment and management decisions] // Regional Economics: Theory and Practice. 2007. No. 11 (50). pp. 82-90. (In Russ.).
- Kovtun B.A. & Papelo V.N. Sel'skaya aglomeratsiya kak faktor operezhayushchego razvitiya territorii [Rural agglomeration as a factor in the advance development of territory] / Rol' agrarnoy nauki v ustoychivom razvitiy sel'skikh territoriy [The role of agricultural research in sustainable development of rural areas]: Collection of materials of the III All-Russian (national) scientific conference. Novosibirsk, December 20, 2018. Novosibirsk: PC of Novosibirsk State Agrarian University 'Zolotoy kolos', 2018. 1406 p. (pp. 875-881). (In Russ.).
- Lisyansky A.B. Investitsionnaya privlekatel'nost' regiona [Investment attractiveness of the region]: textbook. Samara: Samara University Publishing House, 2020. 108 p. (In Russ.).
- Litvinova V.V. Investitsionnaya privlekatel'nost' i investitsionnyy klimat regiona [Investment attractiveness and investment climate of the region]: monograph. M.: Financial University, 2013. 116 p. (In Russ.).
- Manzhina S.A. Possibilities for restoring depressive rural municipalities by forming the priority social and economic development areas // Scientific Journal of Russian Scientific Research Institute of Land Improvement Problems. 2020. No. 2 (38). pp. 222-243. (In Russ.).
- Miroshnikova T.K. Financial potential of a region: essence, concept, assessment criteria // Azimuth of Scientific Research: Economics and Administration. 2017. Vol. 6. No. 1 (18). pp. 126-129. (In Russ.).
- Nekhaychuk D.V. & Zhuchik A.V. The comparative analysis of the territory financial potential assessment methods // Journal of Volgograd State University. Series 3: Economics. Ecology. 2019. Vol. 21. No. 2. pp. 133-142. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu3.2019.2.12>.
- Novikov A.V. Investitsionnaya privlekatel'nost' regiona [Investment attractiveness of the region]: textbook. Novosibirsk: NSUEM, 2001. 141 p. (In Russ.).
- Resolution of the Government of the RF of June 22, 2015 No. 614 'Ob osobennostyakh sozdaniya territoriy operezhayushchego sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya na territoriyakh monopofil'nykh munitsipal'nykh obrazovaniy Rossiyskoy Federatsii (monogorodov)' ['On the specifics of creating territories of advanced social and economic development in the territories of single-industry municipalities of the Russian Federation (single-industry towns)'] (as amended and supplemented) (2015). Garant (In Russ.). Available at: <https://base.garant.ru/71107924/> (accessed: 25.09.2020).

- Resolution of the Government of the RF of April 26, 2017 No. 494 'O vnesenii izmeneniy v postanovleniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 22 iyunya 2015 goda No. 614' ['On Amending the Resolution of the Government of the Russian Federation No. 614 of June 22, 2015'] (2017). Garant (In Russ.). Available at: <https://base.garant.ru/71668414/> (accessed: 25.09.2020).
- Trachenko M.B. & Dzhioev V.A. Evaluation of regions investment attractiveness: what methodology is best for investors? // Public Administration. E-Journal. 2019. No. 76. pp. 92-108. (In Russ.). DOI: 10.24411/2070-1381-2019-1005.
- Udalov A.N. Regional Investments and Main Provisions of Regional Investment Policy // Internet-journal 'Naukovedenie'. 2016. Vol. 8. No. 2. (In Russ.). DOI: 10.15862/71EVN216.
- Upravleniye investitsionnoy privlekatel'nost'yu regiona [Management of the investment attractiveness of the region]: teaching guide. Compiler V.N. Lazarev. Ulyanovsk: ULSTU, 2016. 138 p. (In Russ.).
- Federal Law 'O territoriyakh operezhayushchego sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya v Rossiyskoy Federatsii' ['On the Territories of Advanced Social and Economic Development in the Russian Federation'] of December 29, 2014 No. 473-FZ (last edition) (2014). Consultant Plus (In Russ.). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/ (accessed: 25.09.2020).
- Freidman O.A. Analiz logisticheskogo potentsiala regiona [Analysis of the logistics potential of the region]: monograph. Irkutsk: IrSTU, 2013. 164 p. (In Russ.).
- Yashina N.I., Borisova S.P. & Novikova V.S. Studying investment attractiveness of regions // Upravlenets (The Manager). 2015. No. 6 (58). pp. 44-51. (In Russ.).

Об авторе / Author

Светлана Александровна Манжина – кандидат технических наук, доцент; старший научный сотрудник, Российский научно-исследовательский институт проблем мелиорации, Новочеркасск, Ростовская область, Россия / **Svetlana A. Manzhina** – PhD in Technics, Docent; Senior Researcher, Russian Scientific Research Institute of Land Improvement Problems, Novocherkassk, Rostov region, Russia.
E-mail: manz.svetlana@yandex.ru.
ORCID 0000-0001-9322-0843.
SPIN ПИНЦ 3829-3611.

О ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПО УПЛАТЕ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ НА ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ МЕДИЦИНСКОЕ СТРАХОВАНИЕ НЕРАБОТАЮЩЕГО НАСЕЛЕНИЯ

Соболева Е.А.

Байкальский государственный университет,
Иркутск, Россия

В статье рассматривается проблема региональных диспропорций в системе обязательного медицинского страхования (ОМС). Субъекты Российской Федерации уплачивают страховые взносы в систему ОМС за неработающее население. Эти затраты – огромная сумма для региональных бюджетов, большинство из которых являются дотационными. Цель исследования состоит в изучении и оценке текущего положения дел с уплатой страховых взносов за неработающее население на примере Иркутской области. Рассмотрены расходы субъектов Российской Федерации на здравоохранение и на ОМС неработающего населения; проанализирован объем платежей за неработающее население Иркутской области и факторы на него влияющие (метод расчета, тарифная политика, демографические процессы); охарактеризовано поступление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в областной. Обоснована целесообразность передачи обязательства по уплате страховых взносов за неработающее население на федеральный уровень – в отношении детей и лиц пенсионного возраста, произведен расчет суммы страховых взносов; сделан вывод о сокращении объема дотаций взамен выпавших расходов на ОМС; аргументирована недопустимость переложения платежей на население. Обязанность по уплате страховых взносов за неработающее население – комплексный вопрос, который затрагивает не только межбюджетные отношения, но социально-экономические (бюджетный дефицит, безработицу) и демографические проблемы (старение населения, миграционный отток), а

FINANCING OBLIGATORY MEDICAL INSURANCE: CONTRIBUTION FOR UNEMPLOYED PEOPLE

Soboleva E.A.

Baikal State University,
Irkutsk, Russia

The article studies the problem of regional disproportions within the system of obligatory medical insurance (OMI). Most financing for unemployed people still originates from regional and municipal budgets, thus creating an enormous burden for them, since most of them are subsidized by the federal budget. Purpose: to find out the current state of affairs with the contribution of insurance fees for unemployed people in Irkutsk region. Expenditures of the Russian Federation for health care and for the unemployed to OMI are considered; volume of payments for the unemployed of Irkutsk region is analysed together with such characteristics as the method of calculation, tariff policy, demographic processes; the receipt of intergovernmental transfers from the federal budget to the budget of Irkutsk region is characterized. Arguments for transferring payment for unemployed people to the federal level, including children and retired people are presented. Volume of payments is calculated; the conclusion has been made that the volume of subsidies has been reduced to replace the lost expenses for compulsory medical insurance; the arguments have been made that payments should not be transferred to the population. The commitment to pay unemployment insurance premiums is a complicated issue that involves inter-budget relations as well as socio-economic (such as budget deficit, unemployment), demographic problems (ageing of population, migration outflow) and also principles of the socially responsible state. However, a distinction should be made between state social policy and the regional development management paradigm.

также принципы социально-ответственного государства. Однако следует разграничить государственную социальную политику и управление региональным развитием. Россия характеризуется огромной территорией, а ее регионы – неравномерностью экономического развития, которое зависит, преимущественно, от их ресурсно-производственного потенциала. Бюджетный федерализм призван сократить поляризацию регионов по уровню бюджетной обеспеченности, однако сам его механизм нуждается в совершенствовании.

Ключевые слова: демографические процессы; легализация самозанятых лиц; межбюджетные трансферты; неработающее население; обязательное медицинское страхование (ОМС); региональный бюджет; тариф страхового взноса; финансирование здравоохранения.

Russia is characterized by a huge territory, and its regions – by uneven economic development, which depends, primarily, on their resource and production potential. The mechanism of budget funds distribution needs to be improved.

Keywords: demographic processes; legalization of self-employed individuals; inter-budget transfers; unemployed people; obligatory medical insurance (OMI); regional budget; insurance fee contribution; public health financing.

В настоящее время в Российской Федерации действует смешанная бюджетно-страховая модель финансирования государственной системы здравоохранения, в основе которой лежит система обязательного медицинского страхования (ОМС).

Развитие ОМС в России сопровождается рядом проблем: это не только вопросы модернизации системы здравоохранения и качества медицинской помощи, обеспечения справедливой системы оплаты медицинских услуг и достойного уровня оплаты труда медицинских работников, но и проблемы в области финансовых отношений.

Главным источником финансирования здравоохранения выступает бюджет Федерального фонда ОМС (ФОМС), далее следуют бюджеты субъектов Российской Федерации и федеральный бюджет. Распределение различных видов медицинской помощи по источникам финансирования (соответствующим бюджетам) представляет собой сложную систему. На основе этой системы выстроена не менее сложная система межбюджетных отношений.

Бюджеты субъектов Российской Федерации, кроме расходов на здравоохранение в пределах своих полномочий, осуществляют уплату страховых взносов на ОМС неработающего населения в бюджет ФОМС. Платежи за неработающих считаются одной из самых значимых финансовых проблем регионов с невысоким уровнем бюджетной обеспеченности.

Ключевым изменением последнего десятилетия в экономике российского здравоохранения стало введение в 2013 г. преимущественно одноканального финансирования – за счет средств ОМС: был расширен перечень «погруженных» видов медицинской помощи, осуществлен переход на полный тариф оплаты медицинской помощи [Соболева, 2019]. Расходы государственных медицинских организаций, не

Образец цитирования:

Соболева Е.А. О перераспределении полномочий по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения // BENEFICIUM. 2020. № 4 (37). С. 40-54. DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\).40-54](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37).40-54)

For citation:

Soboleva E.A. Financing Obligatory Medical Insurance: Contribution for Unemployed People // BENEFICIUM. 2020. № 4 (37). pp. 40-54. (In Russ.). DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\).40-54](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37).40-54)

вошедшие в тариф на медицинские услуги в системе ОМС, финансируются из соответствующих бюджетов.

Расходы на здравоохранение в России в 2019 г. в распределении по источникам финансирования составили [Статистика. Министерство финансов Российской Федерации, 2020]:

- бюджет ФОМС – 2185.9 млрд. руб. (53.8%);
- консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации – 1167.2 млрд. руб. (28.7%);
- федеральный бюджет – 713.0 млрд. руб. (17.5%).

Основным источником доходов бюджета ФОМС являются страховые взносы на ОМС: 96% в 2019 г. [Отчетность по исполнению бюджетов, 2020].

Структура и динамика поступления страховых взносов на ОМС в бюджет ФОМС в 2016-2019 гг. представлены на рисунке 1.



Рисунок 1. Поступление страховых взносов на ОМС в бюджет ФОМС, млрд. рублей [Отчетность по исполнению бюджетов, 2020]

В 2016-2019 гг. в России объем поступления страховых взносов на ОМС в бюджет ФОМС вырос на 25.8%. Основную долю в структуре поступлений составляют страховые взносы на ОМС работающего населения – 63.6% в 2019 г., еще 1.1% составляют страховые взносы работающего населения в фиксированном размере. На долю платежей за неработающее население приходится более 1/3 от всей суммы собранных страховых взносов – 35.2% в 2019 г. За рассматриваемый период объем поступления страховых взносов на ОМС неработающего населения вырос на 16.6% (см. рисунок 1).

Согласно Федеральному закону «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ, страхователями по ОМС для работающих граждан являются работодатели; для неработающих – органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Федеральный закон № 326-ФЗ, 2010].

Расходы бюджета Иркутской области на здравоохранение и на ОМС неработающего населения в 2016-2020 гг. представлены в таблице 1.

В 2016-2019 гг. в Иркутской области произошел значительный прирост как доходной части бюджета – на 55.2%, так и расходной – на 67.8%. Расходы на здраво-

охранение выросли существенно – на 52.6%, тогда как их доля в общей структуре расходов бюджета не увеличилась – 7% в 2019 г. В структуре расходов произошло сокращение доли страховых взносов за неработающее население – с 12.6% до 7.9%, но в абсолютном выражении суммы платежей выросли – на 5.2%. В 2019 г. эти расходы, по-прежнему, превышают расходы на здравоохранение (почти на 2 млрд. руб.). Запланировано, что в 2020 г. это соотношение изменится (но не за счет уменьшения суммы страховых взносов) (см. таблицу 1).

Таблица 1. Расходы бюджета Иркутской области на здравоохранение и на ОМС неработающего населения

Показатель	Исполнено за								Темп прироста 2016-2019 гг., %	Утвержде- но на 2020 г.	
	2016 г.		2017 г.		2018 г.		2019 г.			млрд. руб.	%
	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%			
Доходы, всего	125.6	–	136.6	–	163.3	–	194.9	–	55.2	191.2	–
Расходы, всего	123.5	100.0	136.8	100.0	149.3	100.0	207.2	100.0	67.8	206.0	100.0
– на здравоохранение	9.5	7.7	10.5	7.7	12.0	8.0	14.5	7.0	52.6	17.3	8.4
– на ОМС неработающего населения	15.5	12.6	15.6	11.4	16.8	11.2	16.3	7.9	5.2	16.8	8.2
Профицит / дефицит	2.1	–	-0.2	–	14.0	–	-12.3	–	–	-14.8	–

Составлено автором по [Открытый бюджет Иркутской области, 2020]

На основании этих данных можно сформулировать общую проблему.

Взносы на ОМС неработающего населения – это непропорционально большая статья расходов региональных бюджетов, в ряде случаев превышающая целые разделы, в том числе расходы на здравоохранение. Раздел расходов на здравоохранение отражает работу региона по различным направлениям и программам, эти затраты можно оценить с точки зрения эффективности и т.д., тогда как уплата взносов на ОМС неработающего населения, в большой степени, является исполнением бюджетного обязательства. В то же время значительный размер взносов приводит к дефициту бюджета и ставит под сомнение возможность осуществления многих инициатив в соответствии с целями регионального развития.

Годовой объем затрат на ОМС неработающего населения определяется, исходя из численности неработающего населения в регионе и тарифа страхового взноса и утверждается законом о бюджете субъекта Российской Федерации.

Законодательные нововведения последних двух лет направлены на уточнение численности застрахованных по ОМС лиц (с целью исключения излишних начислений), а также затрагивают расчет тарифа страхового взноса (в части установления коэффициентов).

К неработающему населению относятся: дети до 18 лет; неработающие пенсионеры; студенты очной формы обучения; зарегистрированные безработные; граждане, занятые уходом за детьми до 3 лет, инвалидами, престарелыми; иные граждане, не работающие по трудовому договору [Федеральный закон № 326-ФЗ, 2010].

В 2018 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу аб-

заца 11 части 2 статьи 16 «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» от 29.07.2018 г. № 268-ФЗ, который уточняет, что военнослужащие и приравненные к ним лица должны быть исключены из числа застрахованных по ОМС. Военнослужащие обслуживаются в ведомственных поликлиниках и госпиталях, которые финансируются из бюджета, а полис ОМС они обязаны сдать [Федеральный закон № 268-ФЗ, 2018].

С 2019 г. действуют новые Правила определения численности застрахованных лиц в целях формирования бюджета ФОМС, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных фондов ОМС, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 09.11.2018 г. № 1337. Они устанавливают механизмы учета неработающих лиц, предусматривают ведение единого регистра застрахованных лиц территориальными фондами ОМС, сверку данных о работающих лицах с данными ФНС России [Постановление Правительства РФ № 1337, 2018].

Еще одним важным аспектом рассматриваемой темы является вопрос легализации самозанятых граждан. В 2018 г. предприняты новые шаги по стимулированию выхода «из тени» самозанятых лиц.

К самозанятым относятся: индивидуальные предприниматели, адвокаты, медиаторы, нотариусы, арбитражные управляющие, оценщики, патентные поверенные, иные лица.

Самозанятые лица уплачивают страховые взносы на ОМС «за себя» – в фиксированном размере. За последние четыре года собираемость страховых взносов на ОМС в фиксированном размере выросла более чем в 2 раза – на 111.6%, но их удельный вес в общей структуре страховых взносов все еще около 1% (см. рисунок 1).

Однако существует еще категория трудоспособных граждан, которые официально нигде не работают, но получают доход за свои услуги; наиболее распространенные виды деятельности:

- различные услуги аутсорсинга (фриланс);
- промоутерская деятельность в сети Интернет;
- торговля изделиями ручной работы, в том числе посредством сети Интернет;
- сдача в аренду квартир;
- услуги по ремонту квартир;
- услуги по ведению домашнего и фермерского хозяйства;
- услуги по обучению и уходу за детьми;
- частный извоз; др.

В целях легализации доходов этой категории граждан с 2019 г. вступил в силу Федеральный закон «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)» от 27.11.2018 г. № 422-ФЗ. Основное условие, позволяющее применять новый налоговый режим: доход не более 200 тыс. рублей в месяц и оказание услуг без привлечения наемных работников [Федеральный закон № 422-ФЗ, 2018]. В Иркутской области новый налоговый режим вводится с 1 июля 2020 г.

Эксперимент продлится 10 лет, но основной вопрос заключается в том – захотят ли фактически самозанятые раскрывать свой заработок? На сегодняшний день страховые взносы на ОМС этой категории граждан остаются серьезным бременем для региональных бюджетов.

Размер тарифа страхового взноса рассчитывается как произведение (базового) тарифа страхового взноса, коэффициента дифференциации и коэффициента удоро-

жания стоимости медицинских услуг. С 2012 г. Федеральным законом «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на ОМС неработающего населения» от 30.11.2011 г. № 354-ФЗ для всей территории России установлено базовое значение тарифа страхового взноса за неработающее население – в размере 18864.6 руб. Коэффициент дифференциации – индивидуальный для каждого региона, коэффициент удорожания стоимости медицинских услуг – единый для всех. Коэффициент дифференциации – это отношение суммы средневзвешенного районного коэффициента к заработной плате, а также средняя процентная надбавка за работу в районах Крайнего Севера и местностях с особыми климатическими условиями [Федеральный закон № 354-ФЗ, 2011].

С 2019 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на ОМС неработающего населения» в части определения коэффициента дифференциации и коэффициента удорожания медицинских услуг» от 28.11.2018 г. № 438-ФЗ [Федеральный закон № 438-ФЗ, 2018]. Были внесены изменения в метод расчета коэффициента дифференциации, согласно которым, учитывается не только средневзвешенная процентная надбавка к заработной плате, но и соотношение заработной платы в регионе и средней заработной плате в стране. В результате применения этой меры, значения коэффициентов дифференциации на 2019 г. (по сравнению с 2018 г.):

- уменьшились на 1-7% – для 11 субъектов Российской Федерации;
- не изменились – для 63 субъектов Российской Федерации;
- увеличились на 1% – для 6 субъектов Российской Федерации;
- увеличились на 31% для Ленинградской области и на 79% для г. Санкт-

Петербурга;

- увеличились на 56% для Московской области и на 146% для г. Москвы.

Кроме этого, закреплён порядок определения коэффициента удорожания стоимости медицинских услуг – на основе индекса потребительских цен в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации.

С 2019 г. значения коэффициентов устанавливаются ежегодно – в законе о бюджете ФОМС. Следует отметить, что коэффициент удорожания стоимости медицинских услуг начал расти с 2018 г. (ранее его значение было – 1.0).

Годовой объём затрат на ОМС неработающего населения Иркутской области в 2016-2020 гг. представлен выше (см. таблицу 1), рассмотрим показатели для расчета суммы страховых взносов и факторы, определяющие их динамику.

Объём платежей зависит от численности и структуры населения региона.

Численность и структура застрахованных по ОМС лиц в Иркутской области в 2016-2020 гг. представлены на рисунке 2.

Необходимо отметить, что численность застрахованных по ОМС лиц превышает численность постоянного населения региона, т.к. часть граждан застрахованы в Иркутской области, а зарегистрированы в других субъектах Российской Федерации.

За последние 5 лет общая численность застрахованных по ОМС лиц в Иркутской области сократилась на 0.7%. В структуре застрахованных лиц преобладает доля неработающего населения (в 2016 г. – 62.6%, в 2020 г. – 59.1%). Основное изменение за рассматриваемый период произошло в 2018 г., когда численность неработающих (определяется на 1 января года, предшествующего очередному) сократилась на 104.3 тыс. человек, а численность работающих увеличилась на 99.3 тыс. человек (см. рисунок 2). Однако это может быть связано не столько с объективными переменными,

сколько с изменениями в методике учета в связи с ее совершенствованием, что ставит под сомнение наличие тенденции.

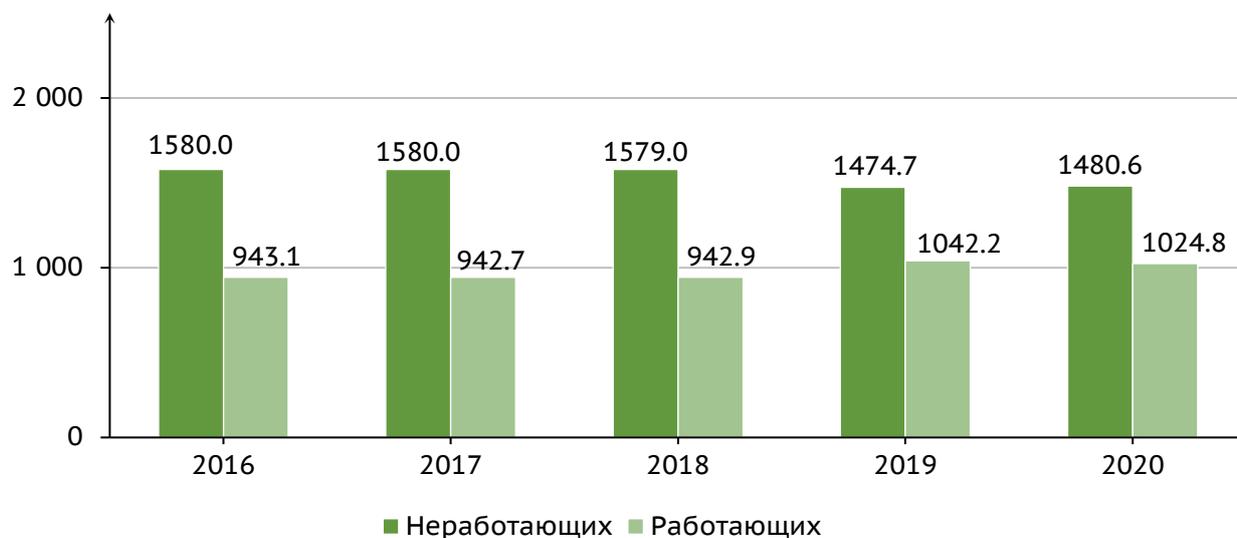


Рисунок 2. Численность застрахованных по ОМС лиц в Иркутской области [Деятельность. Министерство здравоохранения Иркутской области, 2020]

Для более глубокого понимания происходящих процессов рассмотрим демографическую ситуацию в регионе.

В демографических процессах Иркутской области на протяжении последних 30 лет наблюдается депопуляция населения, которая характеризуется устойчивым сокращением численности постоянного населения. С 2010 г. постоянное население Иркутской области сократилось на 1.72% – с 2440 до 2398 тыс. человек в 2019 г. [Демография. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области, 2020]. Проанализируем причины. Демографические процессы Иркутской области представлены на рисунке 3.



Рисунок 3. Прирост (убыль) населения Иркутской области [Демография. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области, 2020]

На протяжении последних десяти лет – вплоть до 2018 г. – Иркутская область характеризовалась естественным приростом населения (превышение числа родившихся над числом умерших). Тогда как сальдо миграции (превышение числа прибывших над числом выбывших) стабильно остается отрицательным (см. рисунок 3). Согласно исследованиям А.П. Суходолова и др., миграционный отток является основной причиной снижения численности населения региона [Миграция населения в Иркутской области, 2019]. Прежде всего, речь идет о молодежи и квалифицированных кадрах, выезжающих в западносибирские, центральные и южные регионы России.

Помимо этого, в Иркутской области, как и в России в целом, продолжается процесс старения населения. Складывается ситуация, когда на каждого работающего приходится все больше пенсионеров. Увеличение доли групп старших возрастов повышает нагрузку не только на систему пенсионного обеспечения, но и на бюджетную систему, поскольку приводит к росту расходов на здравоохранение. По данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области, в 2012-2019 гг. доля населения трудоспособного возраста Иркутской области сократилась с 61% до 55% [Демография. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области, 2020].

Таким образом, демографические тенденции в Иркутской области носят неблагоприятный характер: изменения в структуре населения региона определяют рост бюджетного обязательства по уплате страховых взносов, тогда как общий демографический спад ослабляет способность его выполнения.

Однако за 2016-2020 гг. численность неработающего населения Иркутской области сократилась на 6.3% (см. рисунок 2), в то время как расходы бюджета на уплату страховых взносов выросли на 8.4%: с 15.5 до 16.8 млрд. рублей (см. таблицу 1). Проанализируем причины в таблице 2.

Таблица 2. Показатели для расчета суммы страховых взносов на ОМС неработающего населения Иркутской области

Год	Численность неработающих, тыс. человек	Базовый тариф, рублей	Коэффициент дифференциации	Коэффициент удорожания медицинских услуг
2016	1580.0	18864.6	0.5248	1.000
2020	1480.6	18864.6	0.5223	1.153
Темп прироста	-6.3%	0.0	-0.48	15.3

Составлено автором

Как следует из данных таблицы 2, увеличение суммы страховых взносов произошло за счет повышения коэффициента удорожания стоимости медицинских услуг, т.е. за счет инфляционной составляющей.

Взносы на ОМС неработающего населения – это не только крупная, но и растущая статья расходов региональных бюджетов, и не всегда регионы могут контролировать рост этих расходов.

Существенной характеристикой бюджета любого уровня является степень его самостоятельности. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, хотя и социально-ориентированы, но в большинстве своем являются дотационными [Иваницкий, Самаруха, Сорокина, 2017]. Рассмотрим, насколько самостоятелен бюджет Иркутской области в осуществлении бюджетных расходов. Объем и структура безвозмездных поступлений из федерального бюджета в бюджет Иркутской области в 2016-2019 гг. представлены в таблице 3.

Таблица 3. Безвозмездные поступления из федерального бюджета в бюджет Иркутской области

Показатель	2016 г.		2017 г.		2018 г.		2019 г.*	
	млрд. руб.	%						
Дотации	6.1	31.0	8.8	39.9	11.9	46.7	7.8	15.5
– на выравнивание бюджетной обеспеченности	(5.0)	–	(7.1)	–	(5.9)	–	(5.6)	–
Субсидии, субвенции	11.8	59.9	12.3	55.6	11.8	46.3	19.0	37.8
– на здравоохранение	(2.0)	–	(1.2)	–	(1.8)	–	(2.7)	–
Иные межбюджетные трансферты	1.8	9.1	1.0	4.5	1.8	7.0	23.5	46.7
Всего поступлений из федерального бюджета	19.7	100.0 (16.0)	22.1	100.0 (16.1)	25.5	100.0 (17.1)	50.3	100.0 (24.3)
Расходы бюджета	123.5	(100.0)	136.8	(100.0)	149.3	(100.0)	207.2	(100.0)
– взносы на ОМС неработающего населения	15.5	78.7	15.6	70.6	16.8	65.9	16.3	32.4

*В 2019 г. за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации финансировались мероприятия по ликвидации последствий паводка в г. Тулуне

Составлено по данным Министерства финансов Иркутской области [Открытый бюджет Иркутской области, 2020]

Как показано в таблице 3, в 2016-2018 гг. безвозмездные поступления из федерального бюджета покрывают 16-17% (или 1/6 часть) расходов бюджета Иркутской области. При этом суммы страховых взносов на ОМС неработающего населения составляют около 79-66% в сравнении с общим объемом межбюджетных трансфертов, из чего следует, что 2/3 безвозмездных поступлений идет на покрытие этих расходов. Это характеризует высокую степень зависимости региональной экономики от федеральных средств, в то числе в силу значительного объема платежей за неработающее население; поэтому передача данного обязательства с уровня субъектов Российской Федерации на федеральный уровень представляется наиболее очевидным решением рассматриваемой проблемы.

Российские парламентарии уже обсуждали необходимость перераспределения полномочий в этой сфере. В 2019 г. Совет Федерации обратился в Правительство Российской Федерации с предложением ускорить решение вопроса о передаче на федеральный уровень полномочий по уплате страховых взносов на ОМС неработающего населения – в отношении детей и лиц пенсионного возраста [О параметрах проекта федерального бюджета на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг., 2019].

Приближенный расчет суммы страховых взносов на ОМС неработающего населения Иркутской области на 2020 г. представлен в таблице 4.

Необходимо отметить, что в состав ряда субъектов Российской Федерации входят районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, что означает более ранний выход на пенсию значительного числа жителей регионов. Так, согласно законодательству Российской Федерации, территории Крайнего Севера (приравненные к ним) входят в состав: Мурманской области, Архангельской области, Республики Карелия, Республики Коми, Пермского края, Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Томской области, Республики Алтай, Красноярского края, Рес-

публики Саха, Иркутской области, Республики Бурятия, Читинской области, Республики Тыва, Амурской области, Приморского края, Хабаровского края, Магаданской области, Сахалинской области, Камчатского края.

Таблица 4. Расчет численности неработающих лиц, за исключением детей и пенсионеров

Численность детей и лиц пенсионного возраста в Иркутской области на 01.01.2019 г., тыс. человек					Численность неработающих, тыс. человек			
Иркутская область	Муниципальные образования Крайнего Севера и приравненные к ним		Прочие муниципальные образования		Итого	застрахованных по ОМС	за вычетом детей, пенсионеров	
	дети (0-17 лет)	женщины (50+)	мужчины (55+)	женщины (55+)				мужчины (60+)
	578.6	123.1	62.0	291.5	116.8	1172.0	1480.6	308.6

Рассчитано автором по [Демография. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области, 2020]

С учетом того, что тариф страхового взноса для Иркутской области в 2020 г. равен 11360.49 рублей, сумма платежей за неработающих составит 3.5 млрд. рублей – вместо утвержденных 16.8 млрд. рублей (см. таблицы 1, 4), что почти на 80% меньше.

Рассчитанное значение численности лиц пенсионного возраста (см. таблицу 4) является завышенным, т.к.:

- учитывает как неработающих всех лиц пенсионного возраста (в том числе работающих пенсионеров, что неверно);
- не учитывает будущего увеличения пенсионного возраста (в результате пенсионной реформы).

Но даже приближенный расчет показывает, что дети и пенсионеры составляют преобладающую долю в структуре неработающих лиц. Следовательно, передача полномочий по уплате страховых взносов за эти категории населения на федеральный уровень станет серьезным облегчением для региональных бюджетов.

Фактически уплату страховых взносов на ОМС неработающего населения Иркутской области финансирует федеральный бюджет. Средства следуют из федерального бюджета в бюджет ФОМС – через областной бюджет, что формирует значительные транзакционные издержки в связи с затратами на администрирование. Согласно методологической позиции А.П. Суходолова, Ю.М. Березкина, под «транзакцией» понимается любая вспомогательная деятельность, которая сама по себе не носит производительного характера, но без которой и основная деятельность становится невозможной [Sukhodolov & Beryozkin, 2018]. Разграничение полномочий между федерацией и регионами по указанному вопросу существенно изменит финансовые отношения и повысит эффективность финансовой системы. Кроме того, позволит субъектам Российской Федерации обеспечить сбалансированность регионального бюджета и высвободить дополнительные средства. Как полагает Е.А. Колодина, чтобы формировать самостоятельную региональную политику, субъекты Российской Федерации должны обладать собственным ресурсом развития [Иркутская область в XXI веке: проблемы и ресурсы развития, 2014].

Речь идет о передаче на федеральный уровень бюджетного обязательства по уплате страховых взносов на ОМС – в отношении детей и лиц пенсионного возраста. Подобное разграничение полномочий имеет следующее обоснование. Государ-

ственными задачами России являются: увеличение рождаемости, увеличение продолжительности жизни. Если первая определяет потенциал страны в целом, то вторая – качество жизни и место страны в мировом рейтинге. Все это требует соответствующего финансового обеспечения на государственном уровне, в том числе медицинского страхования. В исследованиях С.Р. Борлауг (Borlaug), С. Аанстад (Aanstad) отмечается, что необходимость поддерживать в рабочем состоянии систему социального обеспечения относится к наиболее серьезным социальным вызовам [Borlaug, Aanstad, 2018].

Платежи за трудоспособное население имеет смысл оставить в сфере ответственности субъектов Российской Федерации: это экономически оправдано, поскольку должно стимулировать региональные власти к изменению ситуации на рынке труда. Во-первых, на местах наиболее полно информированы об особенностях своей территории; во-вторых, регионы первоочередно заинтересованы в том, чтобы снизить уровень безработицы, а также уменьшить масштабы миграционного оттока, т.е. оттока человеческого капитала. В ведении регионов должны быть те расходы, которыми они могут управлять и нести ответственность.

Вопрос о совершенствовании разграничения полномочий между федерацией и регионами подразумевает следующее:

- балансирование бюджетной системы, когда передача расходных обязательств с одного уровня на другой сопровождается передачей соответствующих доходных источников (долей);
- сокращение объема безвозмездных поступлений из федерального бюджета в региональный пропорционально размеру выпавших расходов на взносы в ФОМС.

Применительно к Иркутской области второй вариант возможных преобразований представляется оптимальным. И, прежде всего, речь идет о дотациях: суммы страховых взносов на ОМС неработающего населения Иркутской области значительно превышают объем дотаций из федерального бюджета (см. таблицу 3). Это ставит под сомнение целесообразность данного вида межбюджетных трансфертов, с учетом того, что дотации предоставляются без установления направлений их использования.

Если уменьшить суммы взносов на ОМС, уплаченных областным бюджетом, на 50%, то это компенсировало бы если не весь объем поступивших в 2016-2019 гг. из федерального бюджета дотаций, то, во всяком случае, дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности (см. таблицу 3). В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации», эта дотация рассчитывается на основании таких показателей как относительная (по сравнению со средним по России уровнем) оценка налоговых доходов и бюджетных расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, а не подразумевает компенсацию расходов региона на ОМС неработающего населения, но, фактически, таковой является [Постановление Правительства РФ № 670, 2004].

В ходе обсуждения путей оптимизации платежей за ОМС неработающего населения на правительственном уровне, предлагались и более радикальные варианты, а именно – переложить платежи на население. Однако такой подход представляется недопустимым, ввиду того, что система ОМС является частью государственной системы социальной защиты населения, которая подразумевает равный доступ к общественным благам (услугам) для всех, независимо от меры участия в общественном труде и согласия оплачивать эти услуги.

Государство аккумулирует денежные средства в виде налоговых и неналоговых доходов в целях производства, распределения и предоставления общественных благ (в том числе медицинских услуг). При этом, государство выступает не только как макроэкономический хозяйствующий субъект, но и как представитель общества, формируя социальный заказ [Dolfsma, 2017].

Предоставление государственных гарантий в области медицинского страхования для неработающего населения позволяет обеспечить в стране общие стандарты здравоохранения. В условиях таких глобальных вызовов современности – как пандемия 2020 г. и последовавший экономический кризис – соблюдение этих норм приобретает особое значение.

Библиография

- Демография. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области (2020) [Электронный ресурс]. URL: irkutskstat.gks.ru/folder/45697 (дата обращения: 10.06.2020).
- Деятельность. Министерство здравоохранения Иркутской области (2020). [Электронный ресурс]. URL: minzdrav-irkutsk.ru/deyatelnost/ (дата обращения: 10.06.2020).
- Иваницкий В.П., Самаруха В.И., Сорокина Т.В. Детерминанты финансового регулирования бюджетных инвестиций в формирование человеческого капитала на региональном уровне / Тенденции и проблемы в экономике России: теоретические и практические аспекты: материалы Всероссийской научно-практической конференции, Иркутск, 23 марта 2017. Иркутск, 2017. 277 с. (С. 73-81). DOI: 10.17150/konf.2017.03.23.
- Иркутская область в XXI веке: проблемы и ресурсы развития: монография. Иркутск: Издательство БГУЭП, 2014. 422 с.
- Миграция населения в Иркутской области / А.П. Суходолов, Т.Г. Озерникова, Н.В. Кузнецова, А.А. Марасанова. Иркутск: Изд-во БГУ, 2019. 184 с.
- О параметрах проекта федерального бюджета на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг.: Рекомендации парламентских слушаний от 4.10.2019 г. (2019). Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/108433/> (дата обращения: 10.06.2020).
- Открытый бюджет Иркутской области (2020). Министерство финансов Иркутской области [Электронный ресурс]. URL: openbudget.gfu.ru/ispolnenie-budgeta/ (дата обращения: 10.06.2020).
- Отчетность по исполнению бюджетов (2020). Федеральное Казначейство Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/> (дата обращения: 10.06.2020).
- Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (2004). Гарант: информационно-правовое обеспечение [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/187556/> (дата обращения: 09.06.2020).
- Постановление Правительства РФ от 9 ноября 2018 г. № 1337 «Об утверждении Правил определения численности застрахованных лиц в целях формирования бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования» (2018). Гарант: информационно-

- правовое обеспечение [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/72101574/> (дата обращения: 09.06.2020).
- Соболева Е.А. Эволюция модели финансирования здравоохранения в РФ // Экономика и бизнес: теория и практика. 2019. № 12-3 (58). С. 67-75. DOI: 10.24411/2411-0450-2019-11519.
- Статистика. Министерство финансов Российской Федерации (2020). [Электронный ресурс]. URL: www.minfin.ru/ru/statistics/ (дата обращения: 10.06.2020).
- Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ (последняя редакция) (2010). Консультант-Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_107289/ (дата обращения: 08.06.2020).
- Федеральный закон «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения» от 30.11.2011 г. № 354-ФЗ (2011). Гарант: информационно-правовое обеспечение [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/12192464/> (дата обращения: 09.06.2020).
- Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу абзаца 11 части 2 статьи 16 «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» от 29.07.2018 г. № 268-ФЗ (2018). Гарант.ру: информационно-правовой портал [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71900434/> (дата обращения: 08.06.2020).
- Федеральный закон «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)» от 27.11.2018 г. № 422-ФЗ (2018). Гарант.ру: информационно-правовой портал [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72013648/> (дата обращения: 08.06.2020).
- Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения» в части определения коэффициента дифференциации и коэффициента удорожания медицинских услуг» от 28.11.2018 г. № 438-ФЗ (2018). КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_312088/ (дата обращения: 09.06.2020).
- Borlaug S.B. & Aanstad S. The Knowledge Triangle in the Healthcare Sector – The Case of Three Medical Faculties in Norway // Foresight and STI Governance. 2018. Vol. 12. No. 1. pp. 80-87. (на англ.). DOI: 10.17323/2500-2597.2018.1.80.87.
- Dolfsma W. Government Failure. Society, Markets and Rules // Journal of Economic Sociology. 2017. Vol. 18. No. 3. pp. 54-69. (на англ.).
- Sukhodolov A.P. & Beryozkin Yu.M. From the Institutional to the Platform Economy // Upravlenets (The Manager). 2018. Vol. 9. No. 3. pp. 8-13. (на англ.). DOI: 10.29141/2218-5003-2018-9-3-2.

References

- Demography. Regional Office of the Federal State Statistic Service for Irkutsk region. (2020). (In Russ.). Available at: irkutskstat.gks.ru/folder/45697 (accessed 10.06.2020).
- Activity. Ministry of Health of Irkutsk region (2020). (In Russ.). Available at: minzdrav-irkutsk.ru/deyatelnost/ (accessed 10.06.2020).

- Ivanitsky V.P., Samarukha V.I. & Sorokina T.V. Determinants of financial regulation and the budgetary investments into formation of the human capital at regional level / Tendentsii i problemy v ekonomike Rossii: teoreticheskiye i prakticheskiye aspekty [Tendencies and problems in the Russian economy: theoretical and practical aspects]: Proc. of All-Russian scientific-practical conference, Irkutsk, March 23, 2017. Irkutsk, 2017. 277 p. (pp. 73-81). (In Russ.). DOI: 10.17150/konf.2017.03.23.
- Irkutskaya oblast' v XXI veke: problemy i resursy razvitiya [Irkutsk region in the 21st century: Problems and resources of development]: monograph. Irkutsk: Publishing House BSUEL, 2014. 422 p. (In Russ.).
- Migratsiya naseleniya v Irkutskoy oblasti [Population migration in Irkutsk region] / A.P. Sukhodolov, T.G. Ozernikova, N.V. Kuznetsova, A.A. Marasanova. Irkutsk: Publishing House BSU, 2019. 184 p. (In Russ.).
- On the parameters of project of the Federal Budget for 2020 and for planning period 2021-2022: Recommendations of Parliament hearings from 4.10.2019 (2019). Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation (In Russ.). Available at: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/108433/> (accessed 10.06.2020).
- Open budget of Irkutsk region (2020). Ministry of Finance of Irkutsk region (In Russ.). Available at: openbudget.gfu.ru/ispolnenie-budgeta/ (accessed 10.06.2020).
- Reporting on budget execution (2020). Federal Treasury of the Russian Federation (In Russ.). Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/> (accessed 10.06.2020).
- Resolution of the Government of the RF of November 22, 2004 No. 670 'O raspredelenii dotatsiy na vyравnivaniye byudzhetnoy obespechennosti sub'yektov Rossiyskoy Federatsii' ['On the distribution of subsidies to equalize the budgetary provision of the constituent entities of the Russian Federation'] (2004). Garant: information and legal support (In Russ.). Available at: <https://base.garant.ru/187556/> (accessed: 09.06.2020).
- Resolution of the Government of the RF of November 9, 2018 No. 1337 'Ob utverzhdenii pravil opredeleniya chislennosti zastrakhovannykh lits v tselyakh formirovaniya byudzheta Federal'nogo fonda obyazatel'nogo meditsinskogo strakhovaniya, byudzhetrov sub'yektov Rossiyskoy Federatsii i byudzhetrov territorial'nykh fondov obyazatel'nogo meditsinskogo strakhovaniya' ['On approval of the Rules for determining the number of insured persons in order to form the budget of the Federal Compulsory Medical Insurance Fund, the budgets of the constituent entities of the Russian Federation and the budgets of territorial obligatory medical insurance funds'] (2018). Garant: information and legal support (In Russ.). Available at: <https://base.garant.ru/72101574/> (accessed: 09.06.2020).
- Soboleva E.A. Evolution of the model of public health financing in Russia // Journal of Economy and Business. 2019. Vol. 12-3 (58). pp. 67-75. DOI: 10.24411/2411-0450-2019-11519 (In Russ.).
- Statistics. Ministry of Finance of the Russian Federation (2020). (In Russ.). Available at: www.minfin.ru/ru/statistics/ (accessed 10.06.2020).
- Federal Law 'Ob obyazatel'nom meditsinskom strakhovanii v Rossiyskoy Federatsii' ['On obligatory health insurance in the Russian Federation'] from 29.11.2010 No. 326-FZ (latest version) (2010). ConsultantPlus. (In Russ.). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_107289/ (accessed 08.06.2020).

- Federal Law 'O razmere i poryadke rascheta tarifa strakhovogo vznosa na obyazatel'noye meditsinskoye strakhovaniye nerabotayushchego naseleniya' ['On the Amount and Procedure for Calculation of the Insurance Premium Rate for Obligatory Medical Insurance of the Non-Working Population'] from 30.11.2011 No. 354-FZ (2011). Garant: information and legal support (In Russ.). Available at: <https://base.garant.ru/12192464/> (accessed 09.06.2020).
- Federal Law 'O vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii i priznanii utrativshimi silu abzatsa 11 chasti 2 stat'i 16 'Ob individual'nom (personifitsirovannom) uchete v sisteme obyazatel'nogo pensionnogo strakhovaniya' ['On the amendment of individual legislative acts of the Russian Federation and the invalidation of paragraph 11 of article 16, paragraph 2, of the Compulsory Pension Insurance Scheme, concerning individual (personal) registration'] from 29.07.2018 No. 268-FZ (2018). Garant.ru: information and legal portal (In Russ.). Available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71900434/> (accessed 08.06.2020).
- Federal Law 'O provedenii eksperimenta po ustanovleniyu spetsial'nogo nalogovogo rezhima 'Nalog na professional'nyy dokhod' v gorode federal'nogo znacheniya Moskve, v Moskovskoy i Kaluzhskoy oblastiakh, a takzhe v Respublike Tatarstan (Tatarstan)' ['On conducting an experiment to establish a special tax regime 'Tax on professional income' in Moscow, in Moscow and Kaluga regions as well as in the Republic of Tatarstan (Tatarstan)'] from 27.11.2018 No. 422-FZ (2018). Garant.ru: information and legal portal (In Russ.). Available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72013648/> (accessed 08.06.2020).
- Federal Law 'O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon 'O razmere i poryadke rascheta tarifa strakhovogo vznosa na obyazatel'noye meditsinskoye strakhovaniye nerabotayushchego naseleniya' v chasti opredeleniya koeffitsiyenta differentsiatsii i koeffitsiyenta udorozhaniya meditsinskikh uslug' ['On Amendments to the Federal Law 'On the Amount and Procedure for Calculation of the Insurance Premium Rate for Compulsory Health Insurance of the Non-Working Population' in terms of determining the differentiation coefficient and the coefficient of increase in the cost of medical services'] from 28.11.2018 No. 438-FZ (2018). ConsultantPlus (In Russ.). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_312088/ (accessed 09.06.2020).
- Borlaug S.B. & Aanstad S. The Knowledge Triangle in the Healthcare Sector – The Case of Three Medical Faculties in Norway // Foresight and STI Governance. 2018. Vol. 12. No. 1. pp. 80-87. DOI: 10.17323/2500-2597.2018.1.80.87.
- Dolfsma W. Government Failure. Society, Markets and Rules // Journal of Economic Sociology. 2017. Vol. 18. No. 3. pp. 54-69.
- Sukhodolov A.P. & Beryozkin Yu.M. From the Institutional to the Platform Economy // Upravlenets (The Manager). 2018. Vol. 9. No. 3. pp. 8-13. DOI: 10.29141/2218-5003-2018-9-3-2.

Об авторе / Author

Елизавета Александровна Соболева – магистр; Байкальский государственный университет, Иркутск, Россия / **Elizabeth A. Soboleva** – Master; Baikal State University, Irkutsk, Russia.
E-mail: econo2017@yandex.ru.

**ПРОБЛЕМЫ ДОСТИЖЕНИЯ
УСТОЙЧИВОГО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА
В РОССИИ
И СПОСОБЫ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ**

Тумаркин О.В.

ООО «Промэкс»,
Санкт-Петербург, Россия

На постиндустриальном этапе общественно-го развития основополагающим фактором устойчивого экономического роста является проведение целенаправленной и эффективной структурной политики, обеспечивающей внедрение технологий нового поколения в отрасли национальной экономики. В результате происходит рост конкурентоспособности собственных производств по отношению к мировым аналогам: повышается производительность труда, снижаются издержки производства и цены национальной продукции, увеличивается потенциал экономического роста. Несмотря на имеющиеся возможности, российская экономическая система не смогла совершить структурную перестройку на основе высоких технологий, уменьшив свои шансы для выхода на траекторию устойчивого экономического роста. В статье проведен ретроспективный анализ экономического роста и факторов, его определяющих, в Российской Федерации за период 1995-2019 гг. В процессе исследования выявлены проблемные точки, снижающие потенциал роста национальной экономики. Низкая покупательская способность населения является главным фактором снижения спроса на блага отечественного производства. Неэффективная структурная политика служит причиной отставания в развитии по технологическому уровню отраслей обрабатывающего сектора национальной экономики. Напряженная геополитическая обстановка усугубляет инновационное развитие экономической системы России. В результате наблюдается усиление структурной деформации в сторону развития отраслей первичного сектора, сокращение потенциала роста национальной экономики и увеличение ее

**BARRIERS TOWARDS
ACHIEVING SUSTAINABLE
ECONOMIC GROWTH
IN RUSSIA
AND HOW TO OVERCOME THEM**

Tumarkin O.V.

Promex: Limited Company
Saint-Petersburg, Russia

Focused and effective structural policy that ensures the introduction of brand new technologies in the national economy is a key factor in sustainable economic growth at the post-industrial stage of social development. The use of new technologies paves the way to enhanced international competitiveness, reduced costs and enhanced productivity gains. Despite the existing opportunities, the Russian economic system failed to carry out structural adjustment based on cutting edge technologies, decreasing the likelihood of sustainable economic growth. In this regard, the article provides a retrospective analysis of economic growth and the factors that determine it in the Russian Federation in 1995-2019. In the course of the study, vulnerabilities were identified that reduce the growth prospects of the national economy. The decrease in purchasing power is the main factor in reducing the demand for the benefits of domestic production. Ineffective structural policy is the reason for lagging behind when it comes to innovations in the manufacturing sectors of the national economy. The tense geopolitical situation affects implementation of innovations, which leads to a significant expansion of the primary sector, a reduction in the growth potential of the national economy and an increase in exposure to external shocks. The importance of the Russian economy in the global economic system is declining. In view of the above, the author suggests some step to implement that that will take the Russian economy to the next level of development.

зависимости от внешних факторов. Происходит снижение значимости экономики России в мировой хозяйственной системе. С учетом вышеизложенного в статье предложены мероприятия, реализация которых позволит создать условия для выхода российской экономики на новую траекторию устойчивого и сбалансированного роста.

Ключевые слова: ВВП; кейнсианская теория; национальная экономика; совокупный спрос; устойчивый экономический рост.

Keywords: GDP; Keynesian theory; national economy; aggregate demand; sustainable economic growth.

Важнейшей задачей экономической политики любого государства на этапе постиндустриального развития общества является обеспечение устойчивого роста экономики за счет стимулирования интенсивных источников. Усовершенствование технологий производства, вовлечение в данный процесс высококвалифицированных специалистов является основополагающим фактором процветания хозяйственной системы. В результате налаживается выпуск новейших видов продукции, повышается качество произведенной продукции, востребованной на национальном и мировом рынках.

Несмотря на значительный интеллектуальный и производственный потенциал, органы государственной власти Российской Федерации не смогли создать условия достижения экономического роста за счет усовершенствования технологий производства. Таким образом, российская экономика попала под острую зависимость от внешних факторов, снижая, тем самым, возможности устойчивого экономического роста.

В основу представленного в статье анализа экономического роста России положена кейнсианская методология, согласно которой основным фактором роста экономики является увеличение компонентов совокупного спроса с поправкой на уровень инфляции [Keynes, 1936]. Из данного положения следует, что формула экономического роста представляется следующим образом (1):

$$AD = C + I + G + X_n \quad (1)$$

где C – потребительские расходы; I – инвестиционные расходы со стороны фирм; G – государственные расходы; X_n – чистый экспорт (разница между экспортом и импортом).

Исходя из (1), экономический рост осуществляется за счет доходно-распределительной взаимосвязи между субъектами национальной экономики. Так, потребительские расходы, направленные на приобретение, например, сельскохозяйственной продукции, могут стать источником инвестиционных вложений для агропромышленного комплекса. Целенаправленное развитие отрасли, в свою очередь, приводит к снижению издержек производства, цены продукции, тем самым, повышая на нее спрос со стороны потребителей.

Образец цитирования:

Тумаркин О.В. Проблемы достижения устойчивого экономического роста в России и способы их преодоления // BENEFICIUM. 2020. № 4 (37). С. 55-64. DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\).55-64](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37).55-64)

For citation:

Tumarkin O.V. Barriers Towards Achieving Sustainable Economic Growth in Russia and How to Overcome Them // BENEFICIUM. 2020. No. 4 (37). pp. 55-64. (In Russ.). DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\).55-64](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37).55-64)

В соответствии с этим, родоначальник макроэкономики Дж. М. Кейнс (J.M. Keynes) утверждал, что потребительские и инвестиционные расходы являются важным источником экономического роста [Keynes, 1936]. Между тем, в кризисные периоды, когда объемы инвестиций для усовершенствования производства снижаются, возникает потребность в реализации стимулирующей фискальной политики посредством увеличения государственных расходов и/или снижения налоговой ставки [Нуреев, 2016].

Руководствуясь методологией Дж. М. Кейнса, проведено исследование динамики экономического роста в России за период 1995-2019 гг. Основой исследования послужила официальная статистическая информация о динамике объема ВВП, рассчитанного по методу использования доходов (рисунок 1).

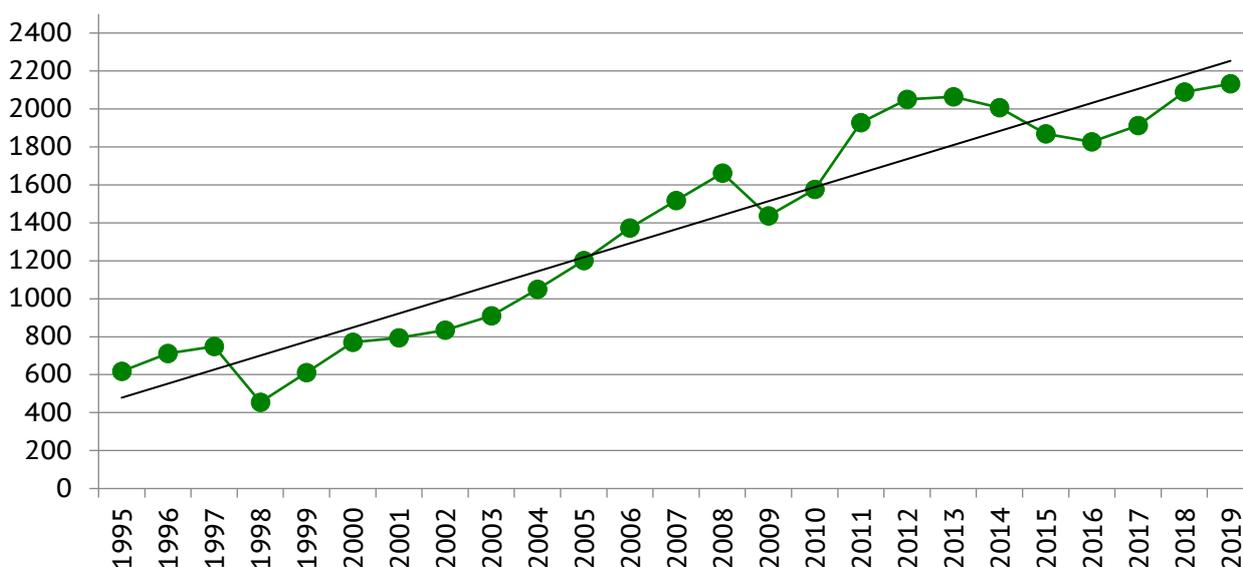


Рисунок 1. Динамика реального уровня ВВП России, млрд. рублей (рассчитано по [Федеральная служба государственной статистики, 2020])

В соответствии с рисунком 1, выявляется неустойчивая динамика ВВП (с учетом изменения общего уровня цен) в Российской Федерации за период 1995-2019 гг. Отмечены три кризисные точки. Наибольший спад экономики был зарегистрирован в 1998 г. вследствие мирового финансового кризиса 1997-1998 гг., в результате которого произошел резкий отток капитала с развивающихся рынков. Кроме того, наблюдалось стремительное падение мировых цен на энергоресурсы, что послужило причиной сокращения доходов нефтяной отрасли – основного источника экономического роста национальной экономики [Степанов, 2019]. Таким образом, в 1997-1998 г. объем реального уровня ВВП сократился на 39.2%. После восстановительного экономического роста 1999-2008 гг., обусловленного, прежде всего, благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой, в 2009 г. вновь отмечен спад ВВП – на 7.9% по сравнению с 2008 г. В результате мирового финансового кризиса 2008-2009 гг. обострились системные проблемы российской экономики, вызванные ростом структурной диспропорции. Производственная активность отраслей обрабатывающей промышленности сократилась в большей степени по сравнению с отраслями добывающей промышленности: так, если в 2008-2009 гг. объем производства в отраслях добывающей промышленности снизился на 1.0%, то в отраслях обрабатывающей промышленности – на 15.7%. В 2015 г. на фоне роста мировой экономики хозяй-

ственная система России вошла в автономную рецессию. В связи с нарастающим геополитическим давлением со стороны западных стран выявляется ухудшение основных макроэкономических показателей: если в 2014 г. экономика России потеряла 2.8% по сравнению с 2013 г., то в 2015 г. спад ускорился до 6.9%. Исследователи утверждают, что в основе кризиса лежит экспортно-сырьевая модель, ограничивающая технологическое развитие отраслей обрабатывающей промышленности [Селищева, 2019].

Согласно (1), анализ вклада каждого хозяйствующего субъекта в обеспечение экономического роста начинается с анализа динамики потребительских расходов – С (рисунок 2). Следует отметить, что вклад домашних хозяйств в формирование совокупного ВВП России стабильно значителен и в 2019 г. составил 50%.

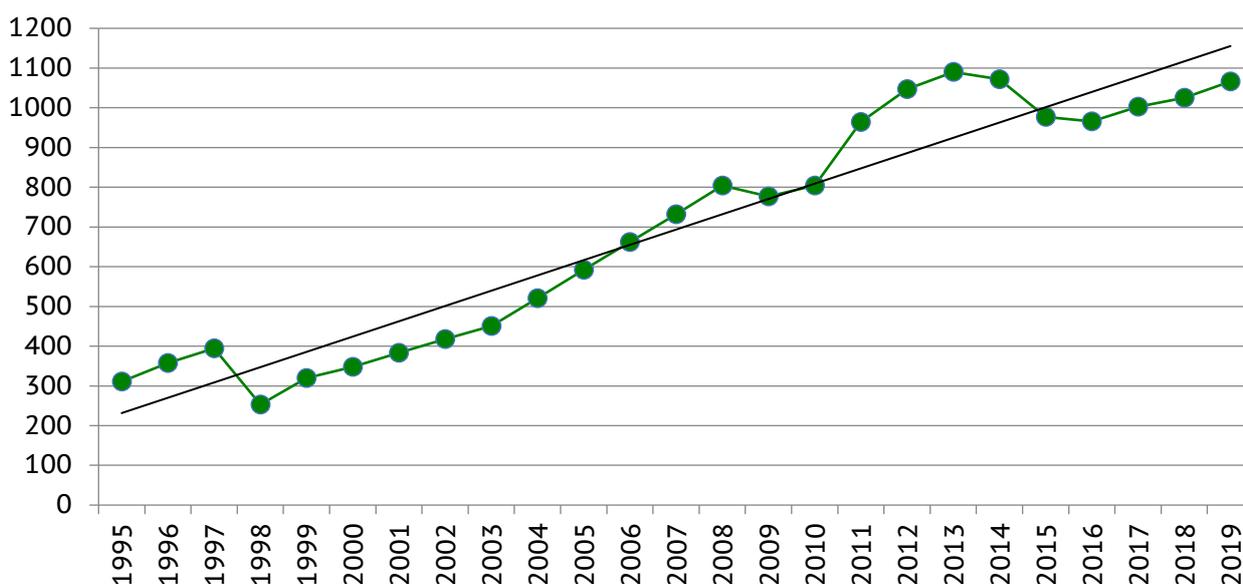


Рисунок 2. Динамика потребительских расходов в Российской Федерации, млрд. рублей (рассчитано по [Федеральная служба государственной статистики, 2020])

Объем расходов домашних хозяйств за исследуемый период не имеет устойчивой тенденции. Положительная динамика наблюдается в 1995-1997 гг., 1999-2008 гг., 2010-2014 гг. и 2017-2019 гг. Несмотря на низкий уровень инфляции, системные индексации заработной платы и социальных выплат, наблюдается снижение темпов роста расходов населения. Повышение тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства, связи, транспорта и медицины ограничило финансовые возможности россиян по приобретению непродовольственных потребительских товаров, услуг учреждений культуры, досуга и отдыха, т.е. благ, призванных удовлетворять психогенные потребности [Степанов, 2019]. Таким образом, наблюдается снижение потребительских расходов на товары и услуги отраслей, обладающих мощным мультипликационным эффектом в обеспечении экономического роста.

Далее, согласно кейнсианской методологии, проводится анализ валового накопления как инвестиционной активности фирм, функционирующих в национальной экономике, – I (рисунок 3).

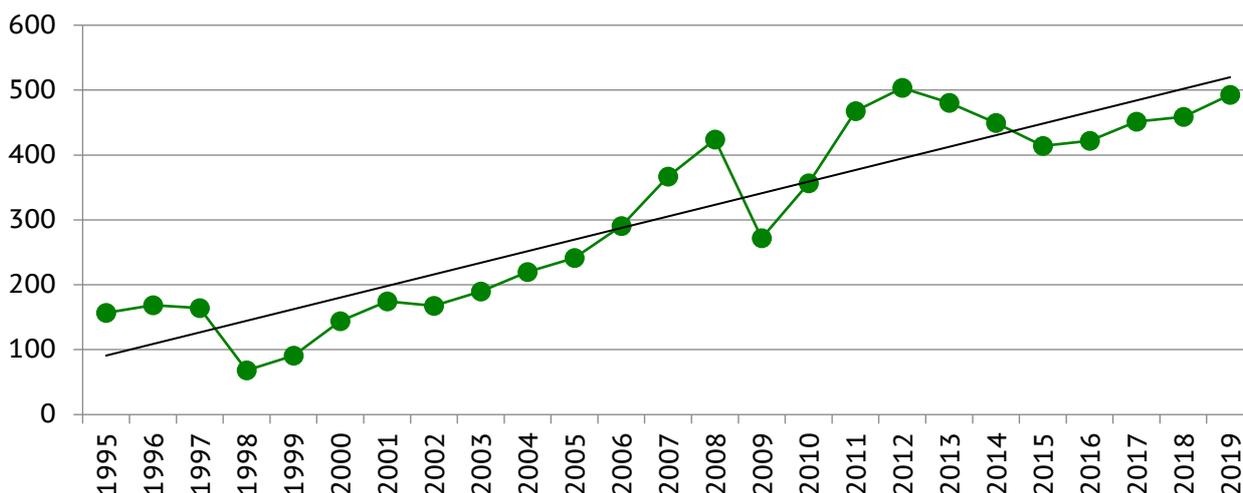


Рисунок 3. Динамика валового накопления в Российской Федерации, млрд. рублей (рассчитано по [Федеральная служба государственной статистики, 2020])

За период 1995-2019 гг. динамика объемов финансирования инвестиционных проектов положительна (рост составил 3.14 раза в реальных ценах), но неустойчива; доля данного компонента в структуре ВВП, согласно расчетам, сократилась в рамках исследуемого периода с 25.4% до 23.1%. Как утверждает С.Ю. Глазьев, неэффективная денежно-кредитная политика в виде завышенной стоимости кредитования сверх рентабельности предприятий ограничивает возможность финансирования сектора обрабатывающих производств с помощью отечественных источников финансирования. Нарастающая геополитическая напряженность ухудшает условия предоставления внешнего кредита [Глазьев, 2020]. В этих условиях происходит вытеснение отраслей высокотехнологичного сектора «сырьевыми» отраслями, которым достаточно собственных источников финансирования для обновления производства. Как следствие труднодоступности инвестиционных источников, отмечается рост степени износа основных производственных фондов отраслей национальной экономики: так, если в 1995 г. доля устаревшей техники составляла 39.5%, то к концу 2018 г. данный показатель вырос до 47.4%. Выявленная тенденция создает угрозу технологического отставания отечественных производств от производств развитых стран мира.

На рисунке 4 представлена динамика третьего компонента, формировавшего ВВП России в 1995-2019 гг., – «государственные расходы» (G). В 1995-2019 гг. рост объема расходов государственного сектора (в реальных ценах) составил 3.11 раза. Однако доля данного компонента в структуре ВВП, согласно расчетам, сократилась с 20.8% до 18.8%. При этом исследователи отмечают, что снижение доли государственных расходов в ВВП является стимулом для повышения темпов экономического роста в России [Перевышин, 2016].

Анализ динамики чистого экспорта (X_n) Российской Федерации как показателя деятельности хозяйственных единиц, функционирующих на внешнем рынке, представлен на рисунке 5. Вклад чистого экспорта в обеспечение российского экономического роста незначителен и имеет неустойчивую динамику. В 2018-2019 гг. его сокращение составило 22.1%. Вследствие неэквивалентного обмена невозпроизводимой природной ренты на товары высокотехнологичного сектора наблюдается ухудшение условий участия национальной экономики в системе мирового разделения труда.

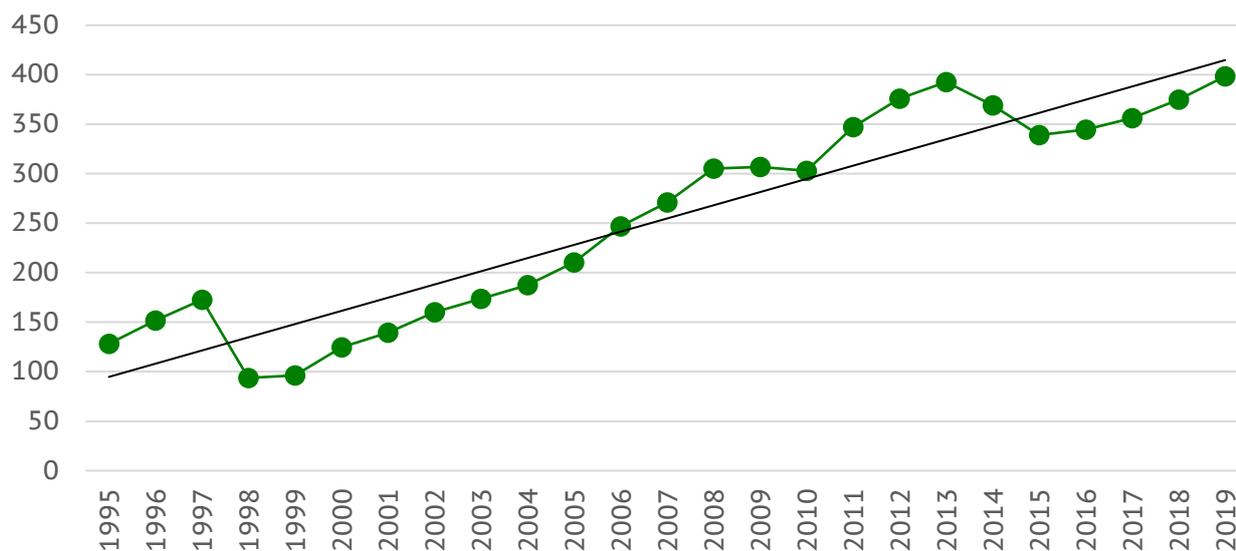


Рисунок 4. Динамика государственных расходов в Российской Федерации, млрд. рублей (рассчитано по [Федеральная служба государственной статистики, 2020])

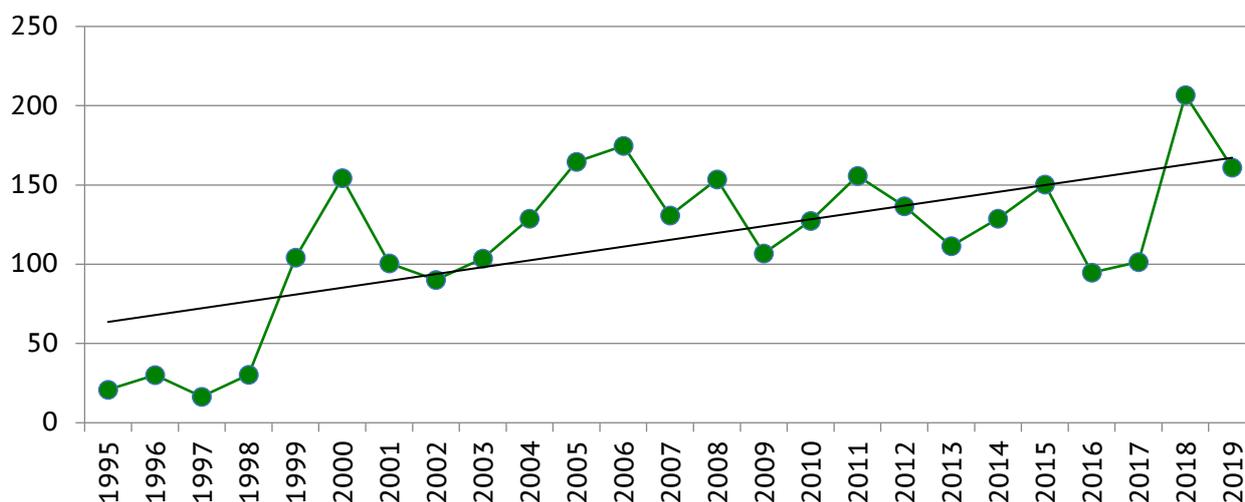


Рисунок 5. Динамика чистого экспорта Российской Федерации, млрд. рублей (рассчитано по [Федеральная служба государственной статистики, 2020])

В результате проведения либеральных реформ российская экономика заняла в мировой хозяйственной системе «сырьевую» нишу, предлагая на экспорт продукцию первичной обработки и увеличивая долю импорта высокотехнологичной продукции (таблица 1).

За период 1995-2019 гг. в структуре экспорта наблюдается увеличение ее деформации в сторону продукции отраслей «сырьевой» деятельности: если в 1995 г. удельный вес экспорта минеральной продукции составлял 42.0%, то в 2019 г. – уже 63.3% (рост 21.3 п.п.). В структуре российского импорта происходит, в частности, увеличение удельного веса статьи «машины, оборудование и транспортные средства», т.е. продукции высокотехнологичного сектора. Таким образом, в процессе установления мирохозяйственных связей осуществляется неэквивалентный обмен с мировым сообществом, поскольку природная рента от экспорта сырьевых товаров ниже

доходов, получаемых от экспорта высокотехнологичной продукции. Исходя из этого, следует, что вклад чистого экспорта в обеспечение роста ВВП России невелик.

Вместе с тем, наблюдается положительная динамика в развитии отечественных отраслей продовольственного назначения: так, в 1995-2019 гг. экспорт продовольственной продукции вырос с 3.3% до 5.9%, т.е. увеличился на 2.6 п.п. Как утверждает профессор Т.А. Селищева, в процессе программы импортозамещения, реализуемой в России с 2014 г., отрасли сельского хозяйства продемонстрировали устойчивый рост, оказав положительный мультипликационный эффект в отношении ВВП [Селищева, 2017].

Таблица 1. Товарная структура экспорта и импорта Российской Федерации, в %

Продукция	Экспорт			Импорт		
	1995 г.	2009 г.	2019 г.	1995 г.	2009 г.	2019 г.
Всего, в том числе по товарной структуре:	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
– продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)	3.3	3.3	5.9	28.2	18.0	12.2
– минеральные продукты	42.0	67.4	63.3	6.4	2.4	2.1
– продукция химической промышленности, каучук	9.9	6.2	6.4	10.9	16.7	19.6
– кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	0.4	0.1	0.1	0.4	0.5	0.5
– древесина и целлюлозно-бумажные изделия	5.6	2.8	3.0	2.4	3.0	1.5
– текстиль, текстильные изделия и обувь	1.5	0.2	0.3	5.5	5.7	6.2
– металлы, драгоценные камни и изделия из них	26.1	12.8	12.5	8.4	6.8	7.7
– машины, оборудование и транспортные средства	9.9	5.9	6.5	33.7	43.4	46.3
– прочие товары	1.3	1.3	2.0	4.1	3.5	3.9

Составлено по [Федеральная служба государственной статистики, 2020]

Таким образом, в ходе проведенного анализа динамики экономического роста и его составляющих в России за период 1995-2019 гг. были установлены внутренние и внешние факторы снижения его потенциала, не позволяющие национальной экономике выйти на новую траекторию устойчивого развития. К внутренним факторам следует отнести: 1) низкую покупательскую способность в отношении товаров и услуг отечественного производства, обусловленную снижением реальных доходов населения; таким образом, предприятия отраслей, обладающих высоким мультипликационным эффектом экономического роста, вынуждены уходить с рынка; 2) неэффективность институциональной среды, в частности, высокую, сверх прибыльности потенциальных предприятий-заемщиков, стоимость кредитования отраслей обрабатывающей промышленности, ослабляющую стимулы последних на проведение модернизации; в результате отмечается увеличение износа основных производственных фондов, влекущее за собой спад производства, в том числе в отраслях высоких технологий; 3) неэффективность деятельности государственного аппарата; 4) неэквивалентное участие национальной экономики в системе мирового разделения труда (экспорт продукции первичной обработки, импорт высокотехнологичной продукции). Внешние препятствия достижения устойчивого экономического роста в России по-

следних лет заключаются в снижении спроса на отечественную продукцию со стороны мировой экономики, падении цен на энергоносители, сворачивании совместных инвестиционных проектов вследствие обострения глобальной конкуренции производителей, роста геополитической напряженности, а также пандемии COVID-19.

Представляется целесообразным изменение приоритетов структурной политики России, среди которых важнейшим направлением должна стать разработка и реализация целенаправленных программ по активизации развития отраслей высокотехнологического сектора национальной экономики. Другими словами, необходимо осуществить переход от либеральной политики, препятствующей инновационному развитию отраслей обрабатывающих производств, к эффективной структурной политике, направленной на стимулирование инновационной деятельности. В целях активизации расходов потребительского сектора следует развивать социальные, образовательные, инвестиционные программы и проекты, направленные на создание новых рабочих мест, в том числе с использованием современных форм занятости в соответствии с требованиями постиндустриального этапа развития общества и современными реалиями. Кроме того, в условиях повсеместного распространения ограничений традиционных форм ведения бизнеса в связи с пандемией COVID-19 следует рассмотреть возможности по формированию политики, направленной на соответствующую трансформацию рынка труда. Возможность постепенного перехода национальной экономической системы на принципы «зеленой» экономики, в том числе на основе использования альтернативных источников энергии, следует рассматривать как условие формирования и развития новых экологически-ориентированных производств, что открывает перспективы для освоения новых рынков сбыта, снижения издержек производства и цен на конечную продукцию, роста потребительского спроса, сокращения негативного антропогенного воздействия на окружающую среду. Приоритеты целевой денежно-кредитной политики следует направить в сторону комплексной поддержки производственного сектора посредством рефинансирования Центральным банком коммерческих банков (к примеру, под залог векселей, полученных ими от предприятий) под его спрос на передовые технологии. Целевым фактором, обеспечивающим распространение передовых технологий, является создание на государственном уровне стимулов для развития конкуренции: отрасли производств, которые в конкурентной борьбе первыми создадут наилучшие условия для внедрения высоких технологий, тем самым, снизят издержки и повысят конкурентоспособность на рынках. основополагающим фактором, обеспечивающим переход хозяйственной системы на использование высоких технологий, является комплексная государственная политика по инвестированию в развитие человеческого капитала. Здесь следует учесть, что данная политика должна быть направлена на воспитание человека-созидателя на протяжении всей его жизни. Инвестировать следует во все сферы образования, включая и начальное. Весьма значима реализация политики по защите прав собственности, обеспечивающей охрану отечественных производств от появления иностранных экономических агентов, деятельность которых осуществляется исключительно в собственных интересах. Наконец, поскольку наличие доступной, полной и достоверной информации является ключевым фактором при принятии инвестиционных решений необходимо развивать региональные информационные системы с целью предоставления потенциальным инвесторам объективных данных о социально-экономических показателях, законодательной базе, доступных инвестиционных площадках, потенциальных партнерах и др. фокусной территории.

Библиография

- Глазьев С.Ю. О глубинных причинах нарастающего хаоса и мерах по преодолению экономического кризиса // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2020. № 2 (32). С. 11-22.
- Национальные счета. Официальная статистика (2020). Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/accounts> (дата обращения 21.11.2020).
- Нуреев Р. М. «Общая теория занятости, процента и денег» Дж. М. Кейнса: предпосылки возникновения, методология и особенности интерпретации // Журнал институциональных исследований. 2016. Том 8. № 1. С. 6-34.
- Перевышин Ю.Н. Влияние доли государственных расходов в валовом внутреннем продукте на темпы экономического роста // Экономический анализ: теория и практика. 2016. № 4 (451). С. 57-51.
- Селищева Т.А. Реверсная рецессия реального сектора экономики Российской Федерации и проблемы экономического роста / Интеллектуальный капитал в экономике знаний: сборник трудов Минского филиала РЭУ имени Г.В. Плеханова к 110-летию Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, Минск, 14 апреля 2017. Издательство: Юнити-Дана, 2017. С. 255-267.
- Селищева Т.А. Причины затухающей динамики экономики России / Социально-экономическое развитие России и Монголии: проблемы и перспективы: материалы VI Международной научно-практической конференции, Улан-Удэ, 21-22 мая 2019. Улан-Удэ: Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления, 2019. С. 296-300.
- Степанов Р.В. Статистический анализ динамики расходов потребителей // Вестник Московского финансово-юридического университета. 2019. № 3. С. 144-153.
- Keynes J.M. The General Theory of Employment, Interest and Money. Palgrave Macmillan, 1936. 472 p. (на англ.).

References

- Glazyev S.Yu. On the Underlying Causes of Growing Chaos and Measures to the Economic Crisis Overcoming // Eurasian Integration: Economics, Law, Politics. 2020. No. 2 (32). pp. 11-22. (In Russ.).
- National Accounts. Official statistics (2020). Federal service for State Statistics (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/accounts> (accessed 21.11.2020).
- Nureev R.M. 'The General Theory of Employment, Interest and Money' J.M. Keynes: Background, Methodology and Specific Interpretations // Journal of Institutional studies. 2016. Vol. 8. No. 1. pp. 6-34. (In Russ.).
- Perevyshin Yu.N. Government Expenditure and Economic Growth: Evaluation of the Threshold Share // Economic Analysis: Theory and Practice. 2016. No. 4 (451). pp. 57-51. (In Russ.).
- Selishcheva T.A. Reversnaya retsessiya real'nogo sektora ekonomiki Rossiyskoy Federatsii i problemy ekonomicheskogo rosta [The reverse recession of the real sector of the Russian economy and the problems of economic growth] / Intellektual'nyy kapital v ekonomike znaniy [Intellectual capital in the knowledge economy]: proceedings of Minsk branch of Plekhanov Russian University of Economics to the 110th anniversary of Plekhanov Russian University of Economics, Minsk, April 14, 2017. Publisher: Unity Dana. pp. 255-267. (In Russ.).
- Selishcheva T.A. Causes of drop-up dynamics of the Russian economy / Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitiye Rossii i Mongolii: problemy i perspektivy [Socio-economic

development of Russia and Mongolia: issues and perspectives]: materials of the VI International scientific-practical Conference, Ulan-Ude, May 21-22, 2019. Ulan-Ude: East Siberian State University of Technology and Management, 2019. pp. 296-300. (In Russ.).

Stepanov R.V. Statistical analysis of the dynamics of consumer spending // Herald of the Moscow university of finances and law. 2019. No. 3. pp. 144-153. (In Russ.).

Keynes J.M. The General Theory of Employment, Interest and Money. Palgrave Macmillan, 1936. 472 p.

Об авторе / Author

Олег Владимирович Тумаркин – программист 1С, ООО «Промэкс», г. Санкт-Петербург, Россия /

Oleg V. Tumarkin – Programmer 1С, Promex: Limited Company, Saint-Petersburg, Russia.

E-mail: tumarkin.oleg@yandex.ru.

НЕОБХОДИМОСТЬ ВВЕДЕНИЯ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ В АДВОКАТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СПОРАХ, ЗАТРАГИВАЮЩИХ ПРАВА И ИНТЕРЕСЫ ДЕТЕЙ

Козлова Н.А.

Новгородский государственный университет
имени Ярослава Мудрого,
Великий Новгород, Россия

Трофимова М.С.

Новгородский государственный университет
имени Ярослава Мудрого,
Великий Новгород, Россия

В статье дается обоснование необходимости введения специализации в адвокатской деятельности по спорам родителей о детях. Исследуются нормы международного и российского законодательства, отражающие отношение государств к месту ребенка в семейном споре, а также к осознанию правовых, семейных и индивидуальных потребностей несовершеннолетнего при возникновении семейного конфликта. Изучается место адвоката в осуществлении законного права на получение квалифицированной юридической помощи, его потенциальные возможности по защите схожих интересов родителей и детей, по улучшению отношений между ними за счет четкого осознания истинных потребностей друг друга, а также по нахождению оптимального решения. Обращается внимание на необходимость наличия у адвокатов повышенных знаний в области психологии (включая детскую психологию), семейной конфликтологии, медиации, а также определенных человеческих и профессиональных качеств. В связи с этим предлагается внесение на законодательном уровне дополнительных требований для адвокатов, планирующих оказание правовой помощи в сфере семейных конфликтов. Очерчивается приблизительный круг споров, которыми в дальнейшем будут заниматься специализированные адвокаты. Указывается на наличие пробелов в законодательном регулировании оказания правовой помощи адвокатом доверителю, на необходимость централизации

NEED FOR SPECIALIZATION IN ADVOCACY IN DISPUTES AFFECTING THE RIGHTS AND INTERESTS OF CHILDREN

Kozlova N.A.

Yaroslav-the-Wise
Novgorod State University,
Veliky Novgorod, Russia

Trofimova M.S.

Yaroslav-the-Wise
Novgorod State University,
Veliky Novgorod, Russia

The article provides a rationale for the need to introduce specialization in advocacy on disputes between parents about children. The article examines the norms of international and Russian legislation reflecting the attitude of states to the place of the child in a family dispute, as well as to the awareness of the legal, family, and individual needs of a minor in the event of a family conflict. The place of a lawyer in the exercise of the legal right to receive qualified legal assistance, its potential to protect similar interests of parents and children, to improve relations between them through a clear understanding of each other's true needs, as well as to find an optimal solution, is studied. Attention is drawn to the need for lawyers to have enhanced knowledge in the field of psychology (including child psychology), family conflict management, mediation, as well as certain human and professional qualities. In this regard, it is proposed to introduce additional requirements at the legislative level for lawyers planning to provide legal assistance in the field of family conflicts. An approximate range of disputes is outlined, which in the future will be dealt with by specialized lawyers. It is pointed out that there are gaps in the legislative regulation of the provision of legal assistance by a lawyer to a client, the need to centralize such assistance by developing a mechanism for restoring violated rights. The definition of mediation is given, its advantages are listed when it is applied to resolve family disputes, the positive aspects of

такой помощи путем разработки механизма восстановления нарушенных прав. Дается определение медиации, перечисляются ее плюсы при применении для разрешения семейных разногласий, выявляются положительные аспекты деятельности адвоката в качестве посредника при проведении семейно-медиативной процедуры, а также недостатки нового законопроекта о медиации, анализируется правовая позиция Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации по этому поводу, предлагаются варианты исправления выявленных недочетов.

Ключевые слова: адвокат; медиация; права и интересы детей; семейные споры; специализация в адвокатской деятельности; споры родителей о детях.

the lawyer's activities as an intermediary in the family mediation procedure, as well as the shortcomings of the new draft law on mediation, are analyzed, the legal position of the Federal Chamber of Lawyers of the Russian Federation on this matter is analyzed, options for correcting identified shortcomings are suggested.

Keywords: lawyer; mediation; rights and interests of children; family disputes; specialization in advocacy, parents' disputes about children.

Семейные споры – довольно специфическая категория. Она затрагивает особую область человеческих отношений – отношений между близкими и родными друг другу людьми. Особенно тяжелой ситуация становится, когда в семейных разногласиях задействованы дети, которые являются самой незащищенной стороной: они не способны самостоятельно защищать свои интересы в суде, выражать свою позицию и требования в силу ограниченной процессуальной дееспособности.

В чем же заключается ограниченность процессуальной дееспособности несовершеннолетнего? В семейные правоотношения ребенок вступает с самого своего рождения: практически каждодневно он реализует свои семейные права, несет обязанности; в другие же правоотношения – по достижению определенного возраста и лишь по необходимости, так:

- с десятилетнего возраста учет мнения ребенка по ряду вопросов является обязательным для суда (ст. 57 Семейного кодекса Российской Федерации (СК РФ));
- в случае злоупотребления родителями своими родительскими правами ребенок вправе обратиться в орган опеки и попечительства за защитой своих прав, а с четырнадцати лет также и в суд, но свои интересы будет представлять не он сам, а уполномоченное на то лицо (ст. 56 СК РФ, ст. 37 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Ребенок не может самостоятельно обратиться к адвокату и заключить с ним соглашение на оказание юридической помощи, здесь не обойдется без участия законных представителей (ст. 26 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Лишь 10% родителей признают ребенка равноправным участником конфликта, отличают свои интересы от его нужд, понимают необходимость его общения с обоими родителями на паритетных началах, способны минимизировать негативное отношение к другому родителю. Большинство же, в нарушение законных прав и интере-

Образец цитирования:

Козлова Н.А., Трофимова М.С. Необходимость введения специализации в адвокатской деятельности в спорах, затрагивающих права и интересы детей // BENEFICIUM. 2020. № 4 (37). С. 65-72. DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\).65-72](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37).65-72)

For citation:

Kozlova N.A., Trofimova M.S. Need for Specialization in Advocacy in Disputes Affecting the Rights and Interests of Children // BENEFICIUM. 2020. No. 4 (37). pp. 65-72. (In Russ.). DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\).65-72](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37).65-72)

сов ребенка, настраивают его против другого родителя, ограничивают время пребывания с ним, тем самым, обостряя конфликт [Русаковская, Сафуанов, Харитонов, 2011]. Т.е. стороны в большинстве случаев не способны выстроить конструктивный диалог, заняты только защитой своих прав и законных интересов в семейном споре, объектом которого как раз и выступают интересы ребенка. Поэтому вовлечение адвоката в рассмотрение споров родителей о детях необходимо.

Особенность оказания адвокатом юридической помощи заключается в том, что, представляя интересы доверителя, он не может игнорировать потребности ребенка, который, с одной стороны, выступает в качестве участника спора, а с другой, – не способен самостоятельно защищать свои интересы в суде, выражать свою позицию и требования в силу, как уже отмечалось выше, ограниченной процессуальной дееспособности.

Конвенция ООН о правах ребенка акцентирует внимание на особой роли ребенка, нуждающегося в правовой охране и заботе, в том числе в надлежащей юридической помощи [Конвенция ООН о правах ребенка, 1989]. С позиции Европейского Суда по правам человека ребенок является исключительно субъектом права, а никак не объектом [Постановление Европейского Суда по правам человека (жалоба № 27853/09), 2013]. Такие положения частично нашли свое отражение и в российском законодательстве: ст. 38 Конституции Российской Федерации провозглашает, что детство находится под особой охраной государства [Конституция Российской Федерации, 1993]; защита интересов ребенка является приоритетным направлением развития семейного законодательства. В связи с этим государству следует постоянно осуществлять поиск новых и совершенствовать существующие механизмы защиты детей, в том числе через предоставление юридической помощи их родителям.

Исходя из этого, исследование места адвоката в осуществлении законного права на получение квалифицированной юридической помощи, его потенциальных возможностей по защите схожих интересов родителей и детей, по улучшению отношений между ними за счет четкого осознания истинных потребностей друг друга, а также по нахождению оптимального решения является актуальным направлением совершенствования юридической практики. Очевидно, что правовая помощь адвоката в рассмотрении споров родителей о детях реально способствует защите прав и законных интересов родителей и детей. Достижение такого эффекта подтверждается и целью адвокатской деятельности: действенной защитой доверителя, родителско-детских отношений, а также сохранением социально-психологического благополучия ребенка.

Однако качество оказываемой адвокатом юридической помощи зависит не только от уровня его знаний в области права, но и от наличия у него определенных человеческих и профессиональных характеристик:

- пол;
- возраст;
- семейное положение;
- наличие или отсутствие собственных детей;
- соответствующий жизненный опыт;
- стаж работы по определенным категориям дел;
- умение адекватно оценивать ситуацию и выстраивать конструктивный диалог;
- способность подбирать варианты поведения в зависимости от темперамента доверителя.

Кроме того, психика ребенка имеет возрастные, интеллектуальные и индивидуальные особенности, поэтому адвокат должен обладать определенными знаниями в области психологии, а для того, чтобы снизить остроту конфликта, помочь сторонам договориться, оценить свое реальное правовое положение и последствия своих действий и решений – в области конфликтологии и медиации.

Именно поэтому введение специализации в адвокатской деятельности необходимо и будет означать, что ряд адвокатов непосредственно будет заниматься делами отдельных категорий:

- споры по определению места жительства ребенка после развода родителей, порядка общения с ним;
- дела по защите прав добросовестного родителя в спорах, связанных с воспитанием ребенка;
- дела по защите прав и законных интересов детей при злоупотреблении родителями своими родительскими правами в ситуации, когда они заняты защитой лишь собственных интересов;
- иные категории дел, связанные с правами и законными интересами несовершеннолетних.

Однако на законодательном уровне к адвокатам, планирующим оказывать правовую помощь в сфере семейных конфликтов, не предъявляются дополнительные требования. В перечне вопросов, используемых при сдаче экзамена на получение статуса адвоката, отсутствуют специальные вопросы по данной тематике [Перечень вопросов для включения в экзаменационные билеты при приеме квалификационного экзамена от лиц, претендующих на приобретение статуса адвоката, 2016], поэтому видится целесообразным:

- расширить данный перечень вопросами, нацеленными на оценку знаний в соответствующей сфере права;
- в качестве альтернативного варианта создать для адвокатов возможность для получения дополнительного сертификата, свидетельствующего о более глубоких познаниях в разрешении отдельных категорий дел, что будет служить большей гарантией профессионализма и компетенции для клиентов.

Концентрация на проблемах защиты прав и законных интересов родителей и детей, постоянное совершенствование знаний в области семейного права, психологии (включая детскую психологию), семейной конфликтологии, повышение квалификации в сфере применения медиации при разрешении семейных разногласий делает таких специализированных адвокатов действенными специалистами, разбирающимися в родительско-детских отношениях, семейных конфликтах. В связи с этим им необходимо систематически выходить за рамки привычных познаний, способов выработки позиции и стратегии ведения дел данной категории, сбора доказательств по делу.

В связи с тем, что семейный конфликт сопряжен со сложной эмоционально-напряженной обстановкой, при которой сторонам затруднительно найти компромисс и пойти навстречу друг другу, видится оправданным применение адвокатом такой процедуры как медиация. Это особая форма посредничества, не предполагающая давления, оценки позиции лишь одной стороны, напротив, создающая условия для того, чтобы:

- спорящие стороны услышали и поняли позицию друг друга, выразили свои переживания;
- были выявлены истинные интересы каждой из спорящих сторон;

– были восстановлены, укреплены связи между спорящими сторонами.

Целью семейно-медиативной процедуры будет являться оказание помощи как ребенку, чтобы разобраться в своем действительном положении в сложившейся ситуации, выразить чувства и переживания, так и родителям, чтобы сохранить доброжелательные и доверительные отношения, а также достичь в будущем взаимовыгодного соглашения [Тютюнькина, 2020].

Медиация позволит добиться и иных положительных результатов.

Во-первых, такая процедура нацелена на сглаживание семейного конфликта, минимизацию напряжения между спорящими сторонами, устранение противоречий и разногласий для принятия компромиссных решений, которые составят основу медиативного соглашения. Из этого следует, что задачами адвоката будут являться сохранение эмоциональных сил сторон, улучшение отношений между ними за счет четкого осознания истинных интересов и потребностей друг друга, а также нахождение оптимального решения [Добряк, 2017].

Во-вторых, ни одна из сторон не останется проигравшей. Адвокат выстраивает свою работу таким образом, чтобы было возможно построить диалог между супругами, помочь им понять позицию друг друга, найти компромисс и, если получится, сохранить семью или хотя бы мирно урегулировать психологические и юридические проблемы [Добряк, 2017]. Поэтому по результатам медиации ни одна из спорящих сторон не будет ощущать себя неудовлетворенной, супруги смогут выработать схему дальнейших отношений, сохранить доброжелательные отношения друг с другом, что будет учитывать интересы детей.

Благодаря применению процедуры медиации адвокат сможет выстроить конструктивный диалог между сторонами, сгладить напряжение, наладить отношения сотрудничества и взаимопонимания, в ускоренном режиме выявить истинные интересы каждого из участников спора, а также выработать выигрышную позицию и стратегию ведения данного дела, собрать все имеющиеся доказательства по нему.

Законодательное регулирование процесса предоставления квалифицированной юридической помощи адвокатом в рассмотрении споров родителей о детях основано на общих нормах о представительстве. Полагаем, что предоставление помощи ребенку и учет его интересов через представление родителя-доверителя, а также доступа к судебной защите родительно-детских отношений и схожих интересов родителей и детей не вписывается в рамки привычной схемы представления доверителя адвокатом. Как справедливо отметил Статс-секретарь Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации (ФПА) К.Э. Добрынин, необходимо централизовать такую помощь, разработав механизм восстановления нарушенных прав [Недетские проблемы, 2017].

Осенью 2020 г. Министерством юстиции Российской Федерации разработан проект Федерального закона «Об урегулировании споров с участием посредника (медиации) в Российской Федерации» (далее – законопроект), согласно которому процедура медиации становится обязательной для разрешения споров родителей о детях. Это еще раз подчеркивает важность приоритета и учета интересов детей, ведь только в этом случае семейная медиация будет иметь положительный итог. Однако в законопроекте предусмотрен запрет адвокатам выступать в качестве медиаторов, что, по мнению президента ФПА Ю.С. Пилипенко, «... не имеет под собой законных оснований, противоречит устоявшейся общемировой практике, а также не учитывает тот положительный опыт, который был накоплен в нашей стране за прошедшие несколько лет с момента принятия действующего закона о медиации» [Правовая пози-

ция ФПА РФ о проекте федерального закона «Об урегулировании споров с участием посредника (медиации) в Российской Федерации», 2020]. Трудно не согласиться с данной позицией, поскольку такое положение законопроекта весьма противоречиво:

- деятельность медиаторов не является предпринимательской, следовательно, не исключает возможность совмещения статуса адвоката с проведением медиативной процедуры;

- наличие высшего юридического образования у медиатора обязательно, но адвокатам, являющимся профессиональными юристами, выступать в качестве медиаторов запрещается.

Из этого напрашивается вывод о том, что наиболее профессиональный слой юристов как бы подпадает под санкции законодателей, а их другие слои, деятельность которых так строго не регламентирована правилами профессиональной этики, различными стандартами повышения уровня компетенции, получили свободный доступ к данному спектру услуг [Правовая позиция ФПА РФ о проекте федерального закона «Об урегулировании споров с участием посредника (медиации) в Российской Федерации», 2020].

По мнению авторов, следует исключить такой запрет из законопроекта, дополнить его гарантиями независимости и беспристрастности медиатора, совмещающего статус адвоката. К таким гарантиям могут относиться положения, исключающие конфликт интересов [Правовая позиция ФПА РФ о проекте федерального закона «Об урегулировании споров с участием посредника (медиации) в Российской Федерации», 2020]:

- адвокат заверяет стороны, что он не представлял ранее ни одного из участников конфликта, не давал им консультаций по тому же спору;

- адвокат обязывается, что после окончания медиации, он не будет консультировать ни одного из участников конфликта по вопросам, составляющим содержание медиативного соглашения.

Защита прав и законных интересов детей, в том числе через предоставление правовой помощи их родителям, является одной из приоритетных задач любого государства и общества, заботящихся о своем благополучном будущем. Поэтому введение специализации в адвокатской деятельности, формирование группы адвокатов, специализирующихся на семейных спорах в целом или отдельных их категорий, является необходимым. Адвокаты, представляющие и защищающие интересы несовершеннолетних, должны обладать дополнительными навыками, медиативными и психологическими техниками, поскольку правовая помощь адвоката в рассмотрении споров родителей о детях реально способствует защите схожих интересов родителей и детей, улучшению отношений между ними за счет четкого осознания истинных потребностей друг друга, а также нахождению оптимального решения.

Библиография

Добряк К.Ю. Эффективность семейной медиации. Почему ее надо вводить в России // Молодой ученый. 2017. № 47 (181). С. 188-190.

Конвенция ООН о правах ребенка (1989). ООН [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml (дата обращения: 09.10.2020).

Конституция Российской Федерации (1993). КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 10.10.2020.).

- Недетские проблемы // Адвокатская газета. 20 марта 2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/nedetskie-problemy/> (дата обращения: 17.10.2020).
- Перечень вопросов для включения в экзаменационные билеты при приеме квалификационного экзамена от лиц, претендующих на приобретение статуса адвоката (для устного собеседования) (утв. Советом Федеральной палаты адвокатов 28.01.2016 г.) (2016). КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_193251/ (дата обращения 15.10.2020).
- Постановление Европейского Суда по правам человека от 26 ноября 2013 г. Дело «X против Латвии» [X v. Latvia] (жалоба № 27853/09) // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2016. № 1 (25).
- Правовая позиция ФПА РФ о проекте федерального закона «Об урегулировании споров с участием посредника (медиации) в Российской Федерации» от 08.10.2020 г. (2020). Федеральная палата адвокатов Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://fparf.ru/documents/fpa-rf/the-legal-position-of-fpa/pravovaya-pozitsiya-federalnoy-palaty-advokatov-rf/> (дата обращения: 17.10.2020).
- Русаковская О.А., Сафуанов Ф.С., Харитонов Н.К. Социально-психологические особенности высококонфликтных разводов, сопровождающихся судебным спором о порядке воспитания и месте жительства ребенка // Юридическая психология. 2011. № 3. С. 11-16.
- Тютюнькина А.В. Семейная медиация с участием несовершеннолетних в Российской Федерации / Юридический форум: сборник II Международной научно-практической конференции, Пенза, 30 июня 2020. Пенза: Наука и просвещение, 2020. С. 89-91.

References

- Dobryak K.Yu. Effektivnost' semeynoy mediatsii. Pochemu ee nado vvodit' v Rossii [The effectiveness of family mediation. Why it should be introduced in Russia] // Molodoy uchenyy [Young Scientist]. 2017. No. 47 (181). pp. 188-190. (In Russ.).
- Convention on the Rights of the Child (1989). UN. Available at: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx> (accessed 09.10.2020).
- The Constitution of the Russian Federation (1993). ConsultantPlus (In Russ.). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (accessed 10.10.2020).
- Nedetskie problemy [Non-childish problems] // Advokatskaya gazeta [Advocacy newspaper]. March 20, 2017 (In Russ.). Available at: <https://www.advgazeta.ru/novosti/nedetskie-problemy/> (accessed 17.10.2020).
- The list of questions to be included in the examination cards when taking the lawyer qualifying exam (for oral interview) (approved by the Council of the Federal Chamber of Advocates from January 28, 2016) (2016). ConsultantPlus (In Russ.). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_193251/ (accessed 15.10.2020).
- Judgment of the European Court of Human Rights of November 26, 2013. Case 'X v. Latvia' (complaint No. 27853/09) // Precedents of the European Court of Human Rights. 2016. No. 1 (25).

The Legal position of the FCA of the Russian Federation on the draft federal law 'On the settlement of disputes with the participation of a mediator (mediation) in the Russian Federation' of October 8, 2020 (2020). Federal Chamber of Advocates of the Russian Federation (In Russ.). Available at: <https://fparf.ru/documents/fpa-rf/the-legal-position-of-fpa/pravovaya-pozitsiya-federalnoy-palaty-advokatov-rf/> (accessed 17.10.2020).

Rusakovskaya O.A., Safuanov F.S. & Kharitonova N.K. Sotsial'no-psikhologicheskie osobennosti vysokokonfliktnykh razvodov, soprovozhdayushchikhsya sudebnym sporom o poryadke vospitaniya i meste zhitel'stva rebenka [Socio-psychological features of high-conflict divorces, accompanied by a litigation about the upbringing and place of residence of the child] // Juridical Psychology. 2011. No. 3. pp. 11-16. (In Russ.).

Tyutyunkina A.V. Family mediation involving minors in the Russian Federation / Uyricheskiiy forum [Juridical Forum]: materials of the II International science-practical conference, Penza, June 30, 2020. Penza: Science and Education, 2020. pp. 89-91. (In Russ.).

Об авторах / Authors

Наталья Алексеевна Козлова – магистрант, юридический факультет, Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, г. Великий Новгород, Россия / **Natalya A. Kozlova** – Student in the Master's programme, Faculty of Law, Yaroslav-the-Wise Novgorod State University, Veliky Novgorod, Russia.

e-mail: s233510@std.novsu.ru.

Марина Сергеевна Трофимова – кандидат юридических наук, доцент; заведующий кафедрой гражданского права и процесса, Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, г. Великий Новгород, Россия / **Marina S. Trofimova** – PhD in Law, Docent; Head of the Department of Civil Law and Procedure, Yaroslav-the-Wise Novgorod State University, Veliky Novgorod, Russia.

E-mail: Marina.Trofimova@novsu.ru.

SPIN РИНЦ 7065-1903.

**ПРОБЛЕМЫ
ДОСЛЕДСТВЕННОЙ ПРОВЕРКИ
В СОВРЕМЕННОМ
УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОМ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

Синькевич Н.А.

Новгородский государственный университет
имени Ярослава Мудрого,
Великий Новгород, Россия

Поступаленко С.И.

Новгородский государственный университет
имени Ярослава Мудрого,
Великий Новгород, Россия

Статья посвящена исследованию нормативно-правовой базы, регламентирующей алгоритм проведения следственной проверки и возможные коллизии уголовно-процессуальных норм в процессе их практического применения при проведении следственных и иных проверочно-процессуальных действий в рамках следственной проверки. Затрагиваются вопросы согласованности норм права в контексте принятия решений об использовании полученной информации и о возможности ее использования в перспективе, т.е. в качестве доказательств по уголовному делу. Обращается внимание на такие следственные действия как изъятие документов и предметов, производство судебной экспертизы с последующим получением заключения от эксперта, осмотр места предполагаемого преступления, исследование документов и предметов, где, тем самым, законодатель приравнивал действия следственной проверки к предварительному расследованию, при этом не определив правовое положение лиц в досудебной стадии, не закрепив их процессуальные права и обязанности. Другими словами, законодатель наделяет участников следственной проверки общими правами и обязанностями, не определяя их конкретный процессуальный статус, что ставит в затруднительное положение участников проверки, т.е. исключает для них возможность осуществлять права в полном объеме. По мнению авторов, проведенный анализ норм до-

**PRE-INVESTIGATION
CHECK
IN CONTEMPORARY
CRIMINAL PROCEDURE
LAW**

Sinkevich N.A.

Yaroslav-the-Wise
Novgorod State University,
Veliky Novgorod, Russia

Postupalenko S.I.

Yaroslav-the-Wise
Novgorod State University,
Veliky Novgorod, Russia

The article is devoted to the study of the legal framework governing the algorithm for conducting a pre-investigation check and possible conflicts of criminal procedural norms in the process of their implementation during pre-investigation check. The questions of the consistency of the norms of law are touched upon in the context of making decisions on the use of the information received and on the possibility of its use in as evidence in the criminal case. Attention is drawn to such investigative actions as the seizure of documents and things, the forensic procedure carried out by an authorised person (an expert is to give their opinion based on their analysis of the available evidence), crime scene investigation, the examination of documents and objects. According to the law, actions of the pre-investigation check are equal to the actions of preliminary investigation, while the legal status of persons in the pre-trial stage is not defined as well as their procedural rights and obligations. In other words, the legislator endows the participants in the pre-investigation check with general rights and obligations without defining their specific procedural status, which puts the participants in a difficult position as they cannot exercise their rights in full. Having analysed the norms of pre-investigation check, the authors conclude that there are a number of legislative issues regarding investigative and other procedural and verification actions that require legal and regulatory framework in the course of the pre-

следственной проверки определяет ряд проблем, которые не урегулированы законодателем, в частности, в отношении тех следственных действий и иных процессуально-проверочных мероприятий, которые требуют нормативно-правовой регламентации при проведении доследственной проверки; на основе этого в статье предложены возможности их решения, направленные на совершенствование уголовного процесса в досудебной стадии.

Ключевые слова: доследственная проверка; досудебная стадия; защитник; проверочно-процессуальные мероприятия; следствие.

investigation check. Solutions to the problem have been proposed aimed at improving the criminal process in the pre-trial stage.

Keywords: pre-investigation check; pre-trial investigation; defence counsel; procedural and verification actions; investigation.

1 июля 2002 г. вступил в силу Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (УПК РФ), регулирующий порядок уголовного судопроизводства в досудебной и судебной стадиях [Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, 2001]. Ст. 144 УПК РФ определяет порядок проведения доследственной проверки, по результатам которой принимается решение о возбуждении уголовного дела либо об отказе в возбуждении уголовного дела.

4 июля 2003 г. в ст. 144 УПК РФ были внесены положения, расширяющие полномочия органов дознания, – требовать производства документальных проверок, ревизий, привлекать к их участию специалистов. Очередные изменения, внесенные в ст. 144 УПК РФ в 2010 г., закрепили право органов предварительного расследования требовать проведения исследований документов, предметов и трупов. Следует отметить, что это право устанавливалось и УПК РСФСР (1960 г.), но без соблюдения и закрепления процессуальных форм. Колоссальное расширение процессуальных действий внес Федеральный закон от 04.03.2013 г. №23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» [Федеральный закон №23-ФЗ, 2013], который добавил ряд следственных действий, проводимых в рамках доследственной проверки, но при этом не решил всех проблем правоприменительной практики.

В соответствии со ст. 144 УПК РФ (ред. от 27.10.2020 г.) компетентным органам, осуществляющим проверку сообщения о преступлении, разрешены следующие следственные и процессуально-проверочные мероприятия: получать объяснения, образцы для сравнительного исследования, истребовать документы и предметы, изымать их, назначать судебную экспертизу, принимать участие в ее производстве и получать заключение эксперта в разумный срок, производить осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов. По мысли законодателя, сравнение полученных образцов является следственным действием так же, как и изъятие документов и предметов, выполнение судебной экспертизы с последующим получением заключения от эксперта, исследование места предполагаемого преступления, документов, предметов и т.д. Тем самым, законодатель приравнял действия доследственной

Образец цитирования:

Синькевич Н.А., Поступаленко С.И. Проблемы доследственной проверки в современном уголовно-процессуальном законодательстве // BENEFICIUM. 2020. № 4 (37). С. 73-79. DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\).73-79](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37).73-79)

For citation:

Sinkevich N.A., Postupalenko S.I. Pre-Investigation Check in Contemporary Criminal Procedure Law // BENEFICIUM. 2020. No. 4 (37). pp. 73-79. (In Russ.). DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\).73-79](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37).73-79)

проверки к предварительному расследованию, при этом не определил правовое положение лица, в отношении которого осуществляются процессуальные действия, как участника досудебной стадии, не закрепил его права и обязанности процессуальной защиты.

Учитывая изменения, внесенные в УПК РФ в 2013 г., доследственную проверку следует рассматривать в качестве самостоятельной стадии досудебного процесса, в ходе которой устанавливается наличие или отсутствие самого главного – оснований для принятия решения о возбуждении уголовного дела, закрепленных достаточными данными, указывающими на признаки преступления. На данном этапе подлежат выяснению и обстоятельства, исключающие основания для возбуждения уголовного дела, дается квалификация содеянного, принимаются меры реагирования, которые обеспечивают дальнейшее расследование или рассмотрение дела согласно правилам подведомственности и подсудности [Макаренко, Ермаков, 2015].

М.К. Свиридов справедливо замечает, что законодатель, наделив всех участников доследственной проверки общими правами и обязанностями (к примеру, правом пользоваться услугами адвоката), при этом так и не определил конкретный процессуальный статус каждого из них, хотя совершенно очевидно, что фактическое положение, интересы различных участников (свидетель, обвиняемый, потерпевший) специфичны [Свиридов, 2016]. По этой причине у отдельных участников проверки в сложных ситуациях общих прав и обязанностей может быть недостаточно и их следует наделять специальными правами и обязанностями, которыми они могут пользоваться для защиты своих законных прав и интересов в досудебной стадии.

Кроме того, рассматривая вопрос о наименовании лица, чьи права и свободы затрагиваются в процессе осуществления процессуальных действий при проведении доследственной проверки, следует согласиться с мнением А.А. Давлетова в том, что «... человек, в отношении которого проводятся эти действия, ощущает себя заподозренным в преступлении, но официально таковым не признается» [Давлетов, 2015].

Принимая во внимание вышеизложенное, представляется целесообразным внести в УПК РФ отдельную норму, регламентирующую процессуальный статус заподозренного, а также содержащую полный перечень его прав и обязанностей.

Общее правило о возможности пользоваться услугами адвоката установлено ч. 1.1. ст. 144 УПК РФ. Однако на практике имеются случаи, когда уполномоченные лица при проведении доследственной проверки злоупотребляют своими процессуальными возможностями и нарушают законные права и свободы других участников процесса, при этом как таковых мер воспрепятствования тому, либо защиты прав и интересов лиц, в отношении которых проводится такая проверка, не установлено. Это означает, что лицо не может воспользоваться общим правом на адвоката, т.к. закон не предусматривает специальных прав и мер, которыми может воспользоваться адвокат для защиты интересов подзащитного, в отношении которого ведется проверка. Не регламентирован и процессуальный порядок допуска адвоката при проведении доследственной проверки [Седукина, 2016].

Следует признать необходимость конкретизации ст. 144 УПК РФ, ибо смысл правовых норм должен быть максимально ясным и конкретным для правоприменителя и обеспечивать единообразие и правильное применение норм закона.

Действующий УПК РФ содержит перечень проверочных мероприятий в стадии доследственной проверки, предоставляющий соответствующим органам, осуществляющим проверку, право на получение объяснений, истребование и изъятие предметов и документов, назначение экспертизы и получение заключения эксперта. Доказа-

тельствами по уголовному делу при соблюдении требований ст. 75 и ст. 89 УПК РФ могут быть сведения, полученные в ходе доследственной проверки, которые имеют значение для выявления наличия или отсутствия оснований для возбуждения уголовного дела согласно ч. 1 и ч. 2 ст. 144 УПК РФ. При этом на практике возникают сложности трансформации таких сведений в качестве допустимости доказательств. Кроме этого, при осуществлении вышеупомянутых действий возможны коллизии с отдельными положениями УПК РФ. Из этого следует, что подавляющее большинство мероприятий, проводимых при доследственной проверке, оказывается не процессуальными, т.к. закон не определяет процедуры их проведения.

Противоречивость положений действующего УПК РФ может проявляться в правоприменительной практике в процессе получения объяснения, т.е. информации при проведении доследственной проверки. Это действие имеет положительное практическое применение в ходе проверки, но использование полученной информации не является допустимым доказательством в уголовном деле. УПК РФ четко прописывает, что нарушение требований ст. 75 влечет признание доказательств недопустимыми. Из этого следует, что полученное в ходе доследственной проверки объяснение изначально не может соответствовать требованиям ст. 74, ст. 75 УПК РФ, поскольку каждому доказательству присущи критерии, определяющие степень допустимости их использования. В то же время объяснения лица могут иметь доказательственное значение при соблюдении ст. 75, ст. 89 УПК РФ, но согласно вышеприведенным статьям, объяснения, полученные в ходе досудебного производства в рамках доследственной проверки в отсутствие защитника, относятся к недопустимым доказательствам.

Проводя параллель между согласованностью ст. 75, ст. 89, ст. 144 УПК РФ, можно сделать однозначные выводы о следующем:

- полученные объяснения в ходе доследственной проверки не могут отвечать требованиям УПК РФ;
- лицо, дающее объяснения, не предупреждается об уголовной ответственности за дачу заведомо ложной информации;
- отсутствуют указания к документированию полученной информации при получении объяснения;
- отсутствует взаимосвязь между ст. 75, ст. 89, ст. 144 УПК РФ.

Таким образом, полученные объяснения в ходе доследственной проверки не могут служить в будущем законными доказательствами по уголовному делу.

На этапе проверки сообщения о преступлении у компетентных органов, проводящих проверку, может возникнуть необходимость в получении, а также в истребовании и изъятии предметов и документов, находящихся у граждан. Однако отсутствие в УПК РФ регламентации такого полномочия как истребование оставляет правоприменителям возможность получения указанных документов и предметов только путем добровольной выдачи их владельцами. Несмотря на то, что согласно [Федеральный закон №23-ФЗ, 2013], внесшему изменения в ч. 1 ст. 144 УПК РФ, изъятие предметов и документов стало возможным на этапе проверки сообщения о преступлении, на практике оно оказалось фикцией, т.к. в специальных нормах УПК РФ (ст. 182, ст. 183) этот механизм пока не определен.

Регламент производства экспертизы закреплен в гл. 27 УПК РФ и применяется после возбуждения уголовного дела. По нашему мнению, производство экспертизы в рамках доследственной проверки возможно, но при условии внесения изменений в гл. 27 УПК РФ, где будут конкретизированы порядок, требования к заключению и

другие вопросы, связанные с производством и назначением экспертизы в рамках проводимой проверки. С расширением процессуальных действий доследственной проверки она может проводиться качественнее и давать больше оснований для возбуждения уголовного дела [Егорова, 2016].

Кроме того, следует проработать нормы УПК РФ, которые тождественны следственным действиям, но реализуются в рамках доследственной проверки. Так, при назначении экспертизы в рамках проведения доследственной проверки у компетентных органов вряд ли имеется возможность осуществить проверку с сохранением сроков, установленных ст. 144 УПК РФ. Эксперт, согласно ст. 57 УПК РФ, имеет соответствующие права и обязанности, более того, перед проведением экспертизы он предупрежден об уголовной ответственности за заведомо ложное заключение. Обязанности являются гарантом беспристрастности при проведении экспертизы. Однако, реализация данного следственного действия имеет и противников, которые считают, что проведение экспертизы в рамках доследственной проверки ставит под удар права и законные интересы субъектов, которые в последующем могут быть признаны подозреваемыми. Они также отмечают, что при проведении экспертизы могут затягиваться сроки проведения доследственной проверки [Соколовская, 2014; Шейфер, 2014]. С такой позицией согласиться нельзя, т.к. в соответствии со ст. 144 УПК РФ проверка не может превышать 30 суток.

Доследственная проверка как проверочно-процессуальное мероприятие занимает важное место в системе уголовного судопроизводства. Законодатель, внося с течением времени изменения в ст. 144 УПК РФ, шел навстречу органам расследования в целях обеспечения судебной перспективы для каждого возбужденного ими уголовного дела, постоянно расширяя круг процессуальных возможностей и ослабляя, тем самым, требование законности и допустимости доказательств. Суть всех изменений сводится к одному – приданию доказательственного значения как результатам следственных действий, так и отдельным приемам при проведении доследственной проверки. Вместе с тем, изложенные рассуждения позволяют констатировать противоречивость отдельных норм УПК РФ, что определяет необходимость совершенствования досудебного этапа – доследственной проверки, т.к. она является ключом к состязательности и равенству сторон, и именно здесь закладывается фундамент доказательственной базы, которую построить заново никто не в силах.

Библиография

- Давлетов А.А. Проблема статуса уголовно преследуемого лица в стадии возбуждения уголовного дела // Российский юридический журнал. 2015. № 4 (103). С. 61-67.
- Егорова Е.В. О некоторых коллизиях правовой регламентации стадии возбуждения уголовного дела // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 2. С. 55-64.
- Макаренко М.М., Ермаков С.В. Возбуждение уголовного дела: проблемные вопросы // Российский следователь. 2015. № 6. С. 27-31.
- Свиридов М.К. Содержание стадии возбуждения уголовного дела // Вестник Томского государственного университета. Право. 2016. № 2 (20). С. 61-68.
- Седукина О.Н. Участие адвоката на этапе проверки сообщения о преступлении: проблемы правового регулирования / Проблемы и перспективы развития современного законодательства: сборник материалов V Межкафедральной научно-практической конференции юридического факультета Российской таможенной академии, Москва, 16 декабря 2015. Российская таможенная академия, 2016. С. 26-30.

Соколовская Н.С. К вопросу о возможности использования в качестве доказательств сведений, полученных в результате проверки сообщений о преступлении / Правовые проблемы укрепления Российской государственности. Томск: Издательство Томского университета, 2014. С. 113-119.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ. (2001). КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/ (дата обращения: 19.11.2020).

Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 04.03.2013 № 23-ФЗ (2013). КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142908/ (дата обращения: 19.11.2020).

Шейфер С.А. Трансформация стадии возбуждения уголовного дела в связи с принятием ФЗ-23 от 4 марта 2013 года // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2014. № 2 (17). С. 160-165.

References

Davletov A.A. The problem of defining a status of criminally prosecuted person in the stage of institution of a criminal case // Russian Juridical Journal. 2015. No. 4 (103). pp. 61-67. (In Russ.).

Egorova E.V. Collisions of legal regulation at the stage of initiating legal proceedings // Law. Journal of the Higher School of Economics. 2016. No. 2. pp. 55-64. (In Russ.).

Makarenko M.M., Ermakov S.V. Initiation of a criminal case: controversial issues // Russian Investigator. 2015. No. 6. pp. 27-31. (In Russ.).

Sviridov M.K. The content of the stage of initiating criminal proceedings // Tomsk State University Journal of Law. 2016. No. 2 (20). pp. 61-68. (In Russ.).

Sedukina O.N. Uchastie advokata na etape proverki soobshcheniya o prestuplenii: problemy pravovogo regulirovaniya [Participation of a lawyer in the crime report verification stage: legal regulation issues] / Problemy i perspektivy razvitiya sovremenogo zakonodatel'stva [Problems and prospects for the development of temporary legislation]: materials of V Interdepartmental scientific-practical conference of the Faculty of Law of the Russian Customs Academy, December 16, 2015. Russian Customs Academy, 2016. pp. 26-30. (In Russ.).

Sokolovskaya N.S. K voprosy o vozmozhnosti ispol'zovaniya v kachestve dokazatel'stv svedeniy, poluchennykh v rezul'tate proverki soobshcheniy o prestuplenii [Can the information obtained as a result of the verification of crime reports be used as evidence?] / Pravovye problemy ukrepleniya Rossiyskoy gosudarstvennosti [Legal issues of strengthening the Russian statehood]. Tomsk: Tomsk University Publishing House, 2014. pp. 113-119. (In Russ.).

Code of Criminal Procedure of Russian Federation (2001). ConsultantPlus. (In Russ.). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/ (accessed 19.11.2020).

Federal Law 'O vnesenii izmeneniy v stat'i 62 i 303 Ugolovnogo Kodeksa Rossiyskoy Federatsii i Ugolovno-Protsessual'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii' ['On Amendments to Articles 62 and 303 of the Criminal Code of the Russian Federation and the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation'] from March 4, 2013 No. 23-ФЗ (2013). ConsultantPlus. (In Russ.). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142908/ (accessed 19.11.2020).

Scheifer S.A. Transformation stage of criminal proceedings in connection with the adoption of FZ-23 from March 4, 2013 // Science Vector of Togliatti State University. Series: Legal Sciences. 2014. No. 2 (17). pp. 160-165. (In Russ.)

Об авторах / Authors

Николай Александрович Синькевич – доктор юридических наук, профессор; заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики, Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, г. Великий Новгород, Россия / **Nikolay A. Sinkevich** – Doctor of Law, Professor; Head, Department of Criminal Procedure and Forensic Science, Yaroslav-the-Wise Novgorod State University, Veliky Novgorod, Russia.

e-mail: Nikolay.Sinkevich@novsu.ru.

SPIN-РИНЦ 2852-2482.

Сергей Иванович Поступаленко – магистрант, кафедра уголовного процесса и криминалистики, Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, г. Великий Новгород, Россия / **Sergey I. Postupalenko** – Student in the Master's programme, Department of Criminal Procedure and Forensic Science, Yaroslav-the-Wise Novgorod State University, Veliky Novgorod, Russia.

e-mail: sergeypost530@gmail.com.

**«СОЛЯНЫЕ ДЕЛА И ПРОЧИЕ
ПРОТИВНЫЕ ЗАКОНУ ПРОСТУПКИ»
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ
НОВГОРОДСКОЙ ГУБЕРНИИ
XVIII ВЕКА**

Митина С.И.

Новгородский государственный университет
имени Ярослава Мудрого,
Великий Новгород, Россия

В статье рассматривается практика реализации юридической ответственности должностных лиц за проявления корыстных злоупотреблений по службе на примере Новгородской губернии XVIII века. Автор анализирует материалы фондов Государственного архива Новгородской области с целью определения особенностей реализации принципов юридической ответственности за должностные преступления. Изучение материалов уголовных дел позволяет дать оценку правоприменительной практике губернских судебных органов. Анализ результатов реализации законодательства XVIII века на местах дает основание сделать вывод о фрагментарности и непоследовательности правового регулирования юридической ответственности государственных служащих на тот период. Проблему обеспечения законности в сфере государственных монополий автор рассматривает на примере организации торговли солью и службы соляных приставов. Именно сфера реализации государственных монополий, по мнению автора, наиболее наглядно демонстрирует существующие на тот или иной исторический период пороки государственного управления. Особое внимание автор уделяет проблеме противоречий законодательных установлений и мер обеспечения реализации законодательства. Среди недостатков организации государственного управления называются низкий уровень финансирования, сохранение пережитков системы «кормления» должностных лиц, декларативность принципов самоуправления. На основе изучения присутствующих в научной литературе характеристик современной судебной практики по делам о зло-

**'SALT CRIMINAL PROCEEDINGS AND
OTHER OFFENSES CONTRARY TO THE
LAW' OF OFFICIALS
OF THE NOVGOROD PROVINCE
IN THE 18TH CENTURY**

Mitina S.I.

Yaroslav-the-Wise
Novgorod State University,
Veliky Novgorod, Russia

The article examines the practice of implementing the legal responsibility of officials for manifestations of official misconduct in Novgorod province of the 18th century. The author analyzes the materials of the funds of the State Archives of the Novgorod Region in order to determine the peculiarities of the implementation of the principles of legal responsibility for malfeasance. The study of the materials of criminal cases allows us to assess the law enforcement practice of the provincial judicial authorities. Analysis of the results of the implementation of the legislation of the 18th century at the local level gives reason to conclude about the fragmentation and inconsistency of legal regulation of the legal responsibility of civil servants at that time. The author examines the problem of ensuring the rule of law in the sphere of state monopolies using the example of organizing the salt trade and the service of salt bailiffs. It is the sphere of realization of state monopolies, according to the author, that most clearly demonstrates the vices of state administration that exist for a given historical period. The author pays special attention to the problem of contradictions between legislative provisions and measures to ensure the implementation of legislation. Among the shortcomings of the organization of public administration are the low level of funding, the preservation of vestiges of the system of 'feeding' officials, the declarative nature of the principles of self-government. Based on the study of the characteristics of modern judicial practice in cases of abuse and abuse of office committed jointly by two or more persons, present in the scientific literature, the author concludes that negative signs

употреблениях и превышениях должностных полномочий, совершаемых совместно двумя или более лицами, автором делается вывод об устойчивости негативных признаков государственного управления, независимо от формы правления и политического режима. Автор считает, что комплексный подход к решению задачи повышения эффективности государственного управления и обеспечения законности в сфере государственной службы нельзя реализовать, игнорируя исторический опыт, представленный в архивных материалах правового характера.

Ключевые слова: государственная монополия; государственная служба; должностное преступление; должность; Новгородская губерния; Российская империя, юридическая ответственность.

of public administration are stable, regardless of the form of government and political regime. The author believes that an integrated approach to solving the problem of increasing the efficiency of public administration and ensuring the rule of law in the field of public service should be implemented taking into account historical background that can be found in archived legal materials.

Keywords: state monopoly; civil service; malfeasance; position; Novgorod province; Russian empire, legal responsibility.

XVIII век вошел в историю России как время формирования имперского государственного механизма, становления системы государственной службы на основах жесткой централизации и тотального бюрократического контроля.

В длительном процессе становления и развития бюрократического аппарата Российской империи можно выделить два этапа. Первый характеризовался принципами, заложенными в основу государственной службы самим Петром I и предполагавшими продвижение по служебной лестнице по мере освобождения следующих по рангу должностей. Второй этап связан с утверждением при Екатерине II практики автоматического повышения в чине [Лугвин, 2016].

Однако рационализация российской бюрократии не решала важнейших вопросов государственного управления. Так, характеризуя состояние управленческой сферы на уровне российских губерний XIX века, Н.В. Чуб отмечает среди свойственных ей черт распределение должностей на основе протекционистских сделок [Чуб, 2018]. Отметим, что данная черта была присуща формированию отечественного аппарата управления на протяжении всей истории его существования. Основным принципом формирования кадров провинциального чиновничества Российской империи являлось именно местничество.

Еще одну особенность формирования имперского государственного аппарата составляло сохранение в качестве пережитка вотчинной системы управления элементов «кормления», живучесть которых объяснялась материальной необеспеченностью чиновничьего корпуса, слабым финансированием административных реформ в целом. Несмотря на введение с 1715 г. системы фиксированного жалования, сохранилась устойчивая практика получения подношений, взяток от населения государственными служащими при исполнении должностных обязанностей. Для многих чиновников низшего ранга, как отмечают специалисты, получение взяток являлось воп-

Образец цитирования:

Митина С.И. «Соляные дела и прочие противные закону проступки» должностных лиц Новгородской губернии XVIII века // BENEFICIUM. 2020. № 4 (37). С. 80-87. DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\).80-87](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37).80-87)

For citation:

Mitina S.I. 'Salt Criminal Proceedings and Other Offenses Contrary to the Law' of Officials of the Novgorod Province in the 18th Century // BENEFICIUM. 2020. No. 4 (37). pp. 80-87. (In Russ.). DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\).80-87](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37).80-87)

росом выживания, несмотря на предусмотренные Воинскими артикулами и указами Петра I жестокие наказания [Литвяк, Плыгунов, Катасонов, 2015]. Проблема несоответствия социального статуса, «сообщаемого должностью на государственной службе» и низкого материального содержания была характерна для всех регионов Российской империи, от Новгородской губернии до Сибири, и «создавала стимулы» для существования и развития коррупционной системы [Коновалов, 2018].

Однако не только взятками пробавлялись местные чиновники. Основную часть их незаконных доходов составляли результаты прямого казнокрадства, выразившегося в утайке сумм от поступавших в казну податей и сборов. Например, введение в действие в 1781 г. п. 258 «Учреждений для управления губерний» на местах сопровождалось многочисленными злоупотреблениями и превышениями полномочий [ПСЗРИ, № 14392, 1830]. Местная администрация, вплоть до уровня уездов, пыталась извлечь личную выгоду из борьбы с кормчеством. Практика выемки незаконно производимого сама по себе осуществлялась незаконными методами и сопровождалась преступными злоупотреблениями.

Так, в Боровичском уезде Новгородской губернии местной администрацией была организована выемка незаконно производимого вина. Уездные должностные лица увидели в сложившейся обстановке возможность обогатиться за счет выявленных незаконных виноделов. Результатом стало рассмотрение уголовного дела, по которому обвиняемыми проходили поверенный питейной конторы, секретарь нижнего земского суда и городничий [ГАНУ. Ф. 537. Оп. 2. Д. 420].

Однако большее число сохранившихся в архивных фондах судебных дел по должностным преступлениям касается службы соляных приставов. Государственная монополия на торговлю солью была установлена при Петре I. Система соляного дела в России включала не только организацию промыслов, но и достаточно сложную схему реализации данного продукта населению через подрядчиков, государственные магазины и розничную торговлю. Соляное дело постоянно находилось под строгим контролем государства. Несмотря на внедрение элементов самоуправления в системе организации контроля за соляным делом (торговля подчинялась выборным Головам и целовальникам), бюрократизация данной сферы пошла ускоренными темпами.

Целая армия чиновников разных уровней участвовала в контроле за реализацией той или иной стадии добычи, транспортировки, хранения и торговли солью. Как один из самых востребованных населением продуктов соль не только служила важнейшим объектом налогообложения, но и составляла предмет преступных посягательств со стороны должностных лиц. С введением в действие Устава о соли в 1781 г. была утверждена должность соляных приставов, обязанность которых сводилась к контролю за реализацией соли и отчетности перед местными казначействами [ПСЗРИ, № 15174, 1830]. Следует отметить, что поначалу желающих поступить на службу в соляные приставы было мало. Местной администрации приходилось буквально принуждать купцов и мещан к исполнению должности [Степанова, 2020]. Однако со временем бюрократическая схема наладилась, и каждое должностное звено в «соляном деле» негласно соотносилось с определенными выгодами, не санкционированными центральной властью. Очевидно, что подобные выгоды не могли носить законного характера. Как следствие стала нарастать «волна» уголовных дел, возбуждаемых по фактам недолжного исполнения обязанностей соляными приставами, служащими казначейств и другими чиновниками, имевшими отношение к учету и реализации соли.

Весной 1783 г. Палатой уголовного суда Новгородской губернии «было решено» дело «... по сообщению Новгородского наместнического правления о череповецком казенном соляном приставе прапорщике Михаиле Смирнове, обвиняемом в неявившихся у него за проданную соль деньгах и о прочих проступках» [ГАНУ. Ф. 537. Оп. 2. Д. 1302. Л. 130, 202]. Из материалов дела следует, что в феврале 1873 г. на имя череповецкого городничего Суровцева было подано «объявление» от «находящегося при казенной мелочной соляной продаже сидельца города Белозерска купца Ильи Головина». В «объявлении» упоминалось, что 1 сентября 1872 г. и 1 февраля 1873 г. соляным приставом Смирновым было взято из казенного магазина для продажи четыреста двадцать шесть кулей соли. Сколько было внесено в уездное казначейство за ту соль денег Головин не знает. Пристав Смирнов никакой расписки за соль не дал. Головин, принявший должность Соляного головы от покойного брата (при котором вся соль была в должном количестве), просил городские власти принудить пристава предоставить расписку о приеме соли, поскольку «она (соль) казенная и на отчете состоит».

В ходе ревизии данного уголовного дела Палата уголовного суда запрашивала из Череповца отчетную документацию об учете соли: «... сколько взвешено, сколько продано, сколько осталось на нем, Смирнове, начету ...». Окончательное определение суда гласило: «Удержав из жалования деньги 205 рублей 45 коп., все записать в приход Казенной палаты» [ГАНУ. Ф. 537. Оп. 2. Д. 1302. Л. 130, 202]. Сведений о наложении иного вида наказания, помимо материальной ответственности, в материалах дела нет.

В 1784 г. на ревизию поступило дело белозерского соляного пристава провинциального секретаря Льва Акинина. В сообщении Новгородского наместнического правления говорилось о «якобы бывшем в том городе (Белозерске) наводнении», после которого «не явилось казенной соли 1157 пудов 7 фунтов». Наводнение затопило амбар купца Петра Яковлева сына Панкова с казенной солью. В амбаре было «поставочной пермской соли пятьсот шестьдесят девять кулей весом шесть тысяч семьсот два пуда девятнадцать фунтов. «По осмотре того амбара у дверного порога входящая вода явилась весьма соленая», о чем пристав Акинин доложил городничему секунд-майору Протасову, стряпчому подпоручику Лескову, а также «... Управы благочиния гражданских дел пристава подпоручику Гусеву, надзирателю Казанцеву и квартальному мещанину Локтеву» [ГАНУ. Ф. 537. Оп. 2. Д. 1304. Л. 3].

В определении суда говорится, что казна лишилась ста тридцати четырех кулей весом тысяча сто пятьдесят семь пудов соли. За такое «в охране казенной соли нерадение» к ответственности были привлечены пристав Акинин и городничий. В отношении Акинина Палата уголовного суда вынесла определение: «... в соответствии с Генеральным регламентом 5-й главы его (Льва Акинина) яко неспособного человека от должности отрешить и впредь на оную не определять», а также «взыскать денег согласно цене 444 пудов 31 фунтов соли».

Окончательно судебная палата вынесла следующее определение: «По силе 149 Воинского артикула полагается за всю недостающую соль, которая по показаниям значится в подтоплении, взыскать с городничего Протасова и пристава Акинина по равным частям. Но, как они сие упущение по неосторожности своей допустили, то из них – Акинина, от должности отстранить, а городничего Протасова, яко по обстоятельствам уже не способного к должности, по разуму выше изображенного 149 артикула от должности отрешить». Кроме того, было определено отрешить от должности

стряпчего Лескова за халатное отношение к учету казенных ценностей [ГАНУ. Ф. 537. Оп. 2. Д. 1304. Л. 166 об., 139-140].

Стоит отметить, что практика рассмотрения уголовных дел гражданских служащих на основе Артикулов воинских прочно закрепилась со времен Петра I. Причиной тому служило не только отсутствие вплоть до 1830-х гг. актуального законодательства, но и стремление первого российского императора выстроить систему государственного управления по военному образцу. Как считает С.Б. Лугвин, в условиях постоянных войн подобный подход к решению вопроса был естественным [Лугвин, 2015].

Одной из причин «мягкости» наказания чиновников за должностные преступления, влекущие причинение значительного вреда казенным интересам, являлась круговая порука чиновников и стремление скрыть полный состав субъектов преступления. Среди последних, как правило, «фигурировало» начальство непосредственных исполнителей. И в наши дни, по признанию специалистов сохраняется проблема неоднозначности судебной практики по делам о злоупотреблениях и превышениях должностных полномочий, совершаемых совместно двумя или более лицами [Чубраков, Данилов, 2016]. Признается и очевидная неэффективность действия современного уголовного законодательства в экономической сфере, что приводит к низким показателям России в рейтинге стран по индексу восприятия коррупции [Румянцев, Бычков, 2016].

Те же признаки намеренного смягчения наказания присутствуют и в деле бухгалтера Устюженского уездного казначейства Петра Раменского. Уездное казначейство обвинило Раменского «в чинении пьянства и прочих противных закону поступков», растрате казенных денег и соли. Среди проступков Раменского – «утаивание» казенных денег из подушных податей. Так, с подушных денег, полученных от княгини Мещерской, в казну было не внесено десять рублей 40 коп.; с подушных денег от князя Александра Мещерского – шесть рублей 45 коп. Из поступивших из Устюженского нижнего земского суда в казначейство «разных пеней Раменским в приход не записаны двадцать пять рублей». В рапорте уездного казначейства отмечено, что Раменский «правил бухгалтерию без всякого закона». В результате казна не досчиталась «всех сумм – тысяча четыреста шесть рублей 98 копеек».

Определение суда содержит пространное толкование Артикулов воинских, в соответствии с которыми за подобные преступления полагалась смертная казнь, предварявшаяся наказанием кнутом. Заменой смертной казни могла служить ссылка в тяжкую каторжную работу. Однако заканчивается определение ссылкой на положение о возможности помилования в случае совершения преступления впервые. В результате решение суда свелось к назначению в качестве меры пресечения ареста и держания на хлебе и воде в течение семи дней [ГАНУ. Ф. 537. Оп. 2. Д. 1303. Л. 136, 147-149, 188].

Для сравнения практики привлечения к ответственности по схожим составам преступлений чиновников и рядовых представителей низших сословий приведем пример поступившего в 1786 г. на ревизию в Палату уголовного суда из Старорусской нижней расправы дела экономических крестьян Старорусского уезда Спасской вотчины Афанасия Ларионова и Луки Фролова. Крестьяне обвинялись в том, что обратились к бухгалтеру тамошнего уездного казначейства Якову Жукову с просьбой переправить платежные квитанции, приписав лишних денег (сто шесть рублей). За «услугу» бухгалтеру было обещано 14 рублей. Суд назначил виновным наказание кнутом, вырезание ноздрей и ссылку в каторжные работы [ГАНУ. Ф. 537. Оп. 2. Д. 134. Л. 1, 24].

«Соляные дела» со всей очевидностью демонстрируют пороки как административной, так и судебной практики Российской империи. Центральная власть регулярно демонстрировала намерения бороться с произволом чиновников, казнокрадством, взяточничеством, однако ни законодательство, ни правоприменительная практика, ни финансирование системы управления не соответствовали поставленным задачам. Очевидно, что в условиях сохранения социального неравенства и отсутствия институтов общественного контроля, чиновничий аппарат не ограничивался законодательными барьерами в выборе средств и методов реализации полномочий. Более того, чиновничество быстро превращалось фактически в самостоятельное сословие, не декларируемое ни в одном правовом акте, но существующее и процветающее за счет предоставленных ему обширных полномочий. Поэтому бюрократ любого уровня ощущал себя привилегированным и старался привилегии использовать по своему усмотрению.

Примечательно, что проблема квалификации и даже этимологии должностных преступлений сохраняет свою актуальность до наших дней [Майоров, Шекунова, 2019]. Так, недостатки организации материального обеспечения государственных и муниципальных служащих и в настоящее время служат поводом для развития коррупционных схем. Негативные признаки государственного управления демонстрируют свою устойчивость в XXI веке, независимо от формы правления и политического режима. Кроме того, несмотря на отсутствие сословной иерархии общества, сохраняются пороки «общественного сознания», выражающиеся в негласном наделении бюрократии неким особым статусом, якобы предполагающим наличие у должностных лиц особых привилегий. Исторический опыт подсказывает, что лишь развитие институтов гражданского общества, правового государства позволит преодолеть излишнюю бюрократизацию системы управления, обеспечит доступность и «прозрачность» любой управленческой процедуры.

Библиография

- ГАНУ. Государственный архив Новгородской области. Ф. 537. Оп. 2. Д. 134. Л. 1, 24.
- ГАНУ. Государственный архив Новгородской области. Ф. 537. Оп. 2. Д. 420.
- ГАНУ. Государственный архив Новгородской области. Ф. 537. Оп. 2. Д. 1302. Л. 130, 202.
- ГАНУ. Государственный архив Новгородской области. Ф. 537. Оп. 2. Д. 1303. Л. 136, 147-149, 188.
- ГАНУ. Государственный архив Новгородской области. Ф. 537. Оп. 2. Д. 1304. Л. 3.
- ГАНУ. Государственный архив Новгородской области. Ф. 537. Оп. 2. Д. 1304. Л. 166 об., 139-140.
- Коновалов И.А. Формирование сибирской полицейской бюрократии в XVIII в. // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 428. С. 112-116. DOI: <https://doi.org/10.17223/15617793/428/15>
- Литвяк Л.Г., Плыгунов К.А., Катасонов А.В. Коррупция в России: история и современность // Историческая и социально-образовательная мысль. 2015. Том 7. № 4. С. 35-39.
- Лугвин С.Б. Российская бюрократия на ранних этапах ее институционализации // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2015. № 19 (216). С. 171-177.
- Лугвин С.Б. Процессы рационально-бюрократической модернизации российского чиновничества в конце XVIII – начале XIX вв. // Научные ведомости Белгородско-

- го государственного университета. Серия: История. Политология. 2016. № 15 (236). С. 172-177.
- Майоров А.В., Шекунова В.В. Этимология должностного преступления // Правопорядок: история, теория, практика. 2019. № 1 (20). С. 42-48.
- ПСЗРИ. Полное собрание законов Российской империи (Учреждения для управления губерний Всероссийской империи). Собр. I. Т. XX: 1775-1780. №14392. СПб., 1830.
- ПСЗРИ. Полное собрание законов Российской империи (Устав о соли). Собр. I. Т. XXI: 1781-1783. № 15174. СПб., 1830.
- Румянцева Ю.Н., Бычков А.В. Индекс защищенности и его роль в совершенствовании законодательства об ответственности за злоупотребление должностными полномочиями в России и Франции // Всероссийский криминологический журнал. 2016. Т. 10. № 4. С. 838-846.
- Степанова Ю.П. Выборы в органы городского управления в XVIII веке: региональная специфика на примере Новгородской губернии // BENEFICIUM. 2020. 3 (36). С. 86-94. DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.3\(36\).86-94](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.3(36).86-94)
- Чуб Н.В. Кадровая деятельность губернских органов России XIX в. в фондах федерального и региональных архивов // Вестник архивиста. 2018. № 2. С. 343-351.
- Чубраков С.В., Данилов Д.О. Возможно ли соисполнительство в преступлениях, предусмотренных ст. 201, 285, 286 УК РФ? // Вестник Томского государственного университета. 2016. № 405. С. 194-199.

References

- SANR. State Archives of the Novgorod Region. Ф. 537. Оп. 2. Д. 134. Л. 1, 24. (In Russ.).
- SANR. State Archives of the Novgorod Region. Ф. 537. Оп. 2. Д. 420. (In Russ.).
- SANR. State Archives of the Novgorod Region. Ф. 537. Оп. 2. Д. 1302. Л. 130, 202. (In Russ.).
- SANR. State Archives of the Novgorod Region. Ф. 537. Оп. 2. Д. 1303. Л. 136, 147-149, 188. (In Russ.).
- SANR. State Archives of the Novgorod Region. Ф. 537. Оп. 2. Д. 1304. Л. 3. (In Russ.).
- SANR. State Archives of the Novgorod Region. Ф. 537. Оп. 2. Д. 1304. Л. 166 об., 139-140 (In Russ.).
- Konovalov I.A. Formation of the Siberian police bureaucracy in the 18th century // Tomsk State University Journal. 2018. No. 428. pp. 112-116. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.17223/15617793/428/15>
- Lityyak L.G., Plygunov K.A. & Katasonov A.V. Corruption in Russia: past and present // Historical and Social-Educational Idea. 2015. Vol. 7. No 4. pp. 35-39. (In Russ.).
- Lugvin S.B. The Russian bureaucracy on early stages of its institutionalization // Belgorod State University Scientific Bulletin. History. Political science. 2015. No. 19 (216). pp. 171-177. (In Russ.).
- Lugvin S.B. Processes of rational-bureaucratic modernization of the Russian officialdom in the late 18th – early 20th centuries // Belgorod State University Scientific Bulletin. History. Political science. 2016. No. 15 (236). pp. 172-177. (In Russ.).
- Mayorov A.V. & Chekunova V.V. The etymology of official crime // Legal Order: history, theory, practice. 2019. No. 1 (20). pp. 42-48. (In Russ.).
- PSZRI. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii (Uchrezhdeniya dlya upravleniya guberniy Vserossiyskoy imperii) [CCLRE. Complete collection of laws of the Russian Empire (Administrative Institutions of the provinces of the All-Russian Empire)]. Collection I. Vol. XX: 1775-1780. No. 14392. SPb., 1830. (In Russ.).

- PSZRI. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii (Ustav o soli) [CCLRE. Complete collection of laws of the Russian Empire (Charter on salt)]. Collection I. Vol. XXI: 1781-1783. No. 15174. SPb., 1830. (In Russ.).
- Rumyantseva Yu.N. & Bychkov A.V. Safety index and its role in the improvement of legislation on the abuse of official position in Russia and in France // Russian Journal of Criminology. 2016. Vol. 10. No. 4. pp. 838-846. (In Russ.).
- Stepanova Yu.P. Local Elections in the 18th Century in Novgorod Province // BENEFICIUM. 2020. No. 3 (36). pp. 86-94. (In Russ.). DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.3\(36\).86-94](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.3(36).86-94)
- Chub N.V. Human resource management in the Russian gubernia institutions of the 19th century in the fonds of federal and regional archives // Herald of an Archivist. 2018. No. 2. pp. 343-351. (In Russ.).
- Chubakov S.V. & Danilov D.O. Is joint participation possible in crimes provided for by articles 201, 285, 286 of the criminal code of the Russian federation? // Tomsk State University Journal. 2016. No. 405. pp. 194-199. (In Russ.).

Об авторе / Author

Светлана Игоревна Митина – доктор юридических наук, доцент; заведующий кафедрой теории государства и права, Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, г. Великий Новгород, Россия / **Svetlana I. Mitina** – Doctor of Law, Docent; Head, Department of Theory of State and Law, Yaroslav-the-Wise Novgorod State University, Veliky Novgorod, Russia.

E-mail: april5298@rambler.ru.

SPIN РИНЦ 5305-8802.

ТРАНСФОРМАЦИЯ КУПЕЧЕСКОГО И ВОЛОСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА НА ПРИМЕРЕ НОВГОРОДСКОЙ ГУБЕРНИИ

Степанова Ю.П.

Новгородский государственный университет
имени Ярослава Мудрого,
Великий Новгород, Россия

Статья посвящена исследованию процессов трансформации институтов местного самоуправления в России начала XX века. Автор дает характеристику заключительного этапа в истории местного самоуправления Российской империи на примере Новгородской губернии. Анализируются основные тенденции эволюции правового регулирования, определившие результативность практики самоуправления на местах. Особое внимание уделяется проблеме организации самоуправления на уровне уездов. Аргументируется неэффективность реализации идеи создания системы местного самоуправления в условиях Российской империи. Проблемы бюрократизации самоуправления рассматриваются на примере трансформации купеческого и волостного самоуправления. Формирование органов самоуправления в коммерческой сфере по профессиональному принципу позволяло государству бюрократизировать и, тем самым, поставить под полный контроль данный вид экономической деятельности и наиболее прибыльную отрасль хозяйства. В исследовании впервые введены в научный оборот архивные документы, позволяющие объективно оценить намерения центральной власти в отношении преобразования сословного самоуправления в профессиональное, постепенной замены уже устоявшихся форм самоуправления общественными организациями. Доказывается декларативность и популистский характер реформ местного самоуправления. Обосновывается факт отсутствия интереса со стороны населения провинциальных губерний к иницилируемым сверху преобразованиям городского и сельского общества. За-

TRANSFORMATION OF MERCHANT AND VOLOST SELF-GOVERNMENT AT THE BEGINNING OF THE XX CENTURY IN NOVGOROD PROVINCE

Stepanova Yu.P.

Yaroslav-the-Wise
Novgorod State University,
Veliky Novgorod, Russia

The article is devoted to the study of the processes of transformation of local government institutions in Russia at the beginning of the 20th century. The author gives a description of the final stage in the history of local self-government of the Russian Empire on the example of the Novgorod province. The main trends in the evolution of legal regulation, which have determined the effectiveness of local self-government practice, are analyzed. Particular attention is paid to the problem of organizing self-government at the county level. The ineffectiveness of the implementation of the idea of creating a system of local self-government in the conditions of the Russian Empire is argued. The problems of bureaucratization of self-government are considered on the example of the transformation of merchant and volost self-government. The formation of self-government bodies in the commercial sphere on a professional basis allowed the state to bureaucratize and thereby place this type of economic activity and the most profitable sector of the economy under full control. In the study, for the first time, archival documents were introduced into scientific circulation, allowing to objectively assess the intentions of the central government regarding the transformation of estate self-government into a professional one, the gradual replacement of already established forms of self-government by public organizations. The declarative and populist nature of the local government reforms is proved. The fact of the lack of interest on the part of the population of the provincial provinces to the transformations of urban and rural society initiated from above is substantiated. The author

трагируется проблема превращения системы самоуправления в контролируемое звено управления населением, способное значительно облегчить нагрузку административного аппарата по реализации общесоциальной, фискальной и правоохранительной функций государства. Анализ документальной базы позволил автору прийти к выводу о том, что одним из катализаторов революционных настроений и недовольства населения на местах в начале XX века стала неэффективная реализация идеи создания системы самоуправления в Российской империи.

Ключевые слова: земство; крестьянское самоуправление; купечество; Новгородская губерния; органы местного самоуправления; реформа.

touches upon the problem of transforming the self-government system into a controlled link in the management of the population, which can significantly ease the burden of the administrative apparatus for the implementation of general social, fiscal and law enforcement functions of the state. Analysis of the documentary base allowed the author to come to the conclusion that one of the catalysts of revolutionary sentiments and discontent of the population in the field at the beginning of the twentieth century became an ineffective implementation of the idea of creating a system of self-government in the Russian Empire.

Keywords: zemstvo; peasant self-government; merchants; Novgorod province; local government bodies; reform.

История становления и развития системы самоуправления в России досоветского периода делится на несколько периодов, самым популярным из которых у исследователей является эпоха реформ Александра II и «контрреформ» Александра III. Значительно меньшее внимание в научной литературе уделяется эволюции системы самоуправления на завершающем этапе истории Российской империи.

К 1917 г. в России успела сформироваться весьма разветвленная система органов самоуправления, учитывавшая административно-территориальное, сословное, профессиональное деление населения империи. Кроме того, как верно отмечает И.В. Архипкин, существовали многочисленные «особые» формы самоуправления, включая самоуправление национальных территорий, университетов и т.д. При этом, как считает автор, изолированность самоуправляющихся сообществ делала их уязвимыми перед центральной властью и потому составляла недостаток всей системы самоуправления [Архипкин, 2009]. Действительно, полная подконтрольность правительству и администрации на местах была одним из главных признаков отечественной системы органов местного самоуправления. Между тем сама идея, заложенная изначально центральной властью в основу создания системы самоуправления, сводилась к попытке обеспечить еще одно хорошо контролируемое звено управления населением, способное значительно облегчить нагрузку административного аппарата по реализации общесоциальной, фискальной и правоохранительной функций государства.

Великие реформы Александра II, запустившие процесс либерализации общества, пробудили управленческий потенциал народа, но не обеспечили его реализацию. Последовавшие затем «контрреформы» Александра III выявили действительные намерения центральной власти в отношении преобразования системы управления огромной страной. Цели сводились к как можно более плавному переводу экономики на рельсы буржуазного развития при полном сохранении действовавшего по-

Образец цитирования:

Степанова Ю.П. Трансформация купеческого и волостного самоуправления в начале XX века на примере Новгородской губернии // BENEFICIUM. 2020. № 4 (37). С. 88-96. DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\).88-96](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37).88-96)

For citation:

Stepanova Yu.P. Transformation of Merchant and Volost Self-Government at the Beginning of the XX Century in Novgorod Province // BENEFICIUM. 2020. No. 4 (37). pp. 88-96. (In Russ.). DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4\(37\).88-96](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.4(37).88-96)

литического режима, привилегий господствующей элиты. Вся тяжесть реформ должна была лечь на плечи трудового населения, которому под видом предоставления возможностей самоуправления навязывалась ответственность за реализацию широкого спектра экономических и социальных функций на местном уровне.

Особенно показательным в проявлении истинной природы самоуправления стал период последнего двадцатилетия в истории Российской империи. К этому времени назрела необходимость «очистить» систему местного самоуправления от остаточных признаков сословности. Однако сделать это безболезненно, быстро и эффективно не удалось. Примером тому служат попытки оптимизировать институты купеческого и волостного управления.

Документы из архивного фонда Новгородского купеческого старосты позволяют составить представление о степени активности купеческого самоуправления в начале XX века. Списки купцов г. Новгорода за 1906-1914 гг. по состоянию на 1 марта 1907 г. включали 44 фамилии (32 – купцы; 12 – купчихи) [ГАО. Ф. 469. Оп. 1. Д. 23. Л. 3-4]. Сохранился «Доклад купеческого старосты о своей деятельности за 1909 г.», написанный на бланке приговоров Новгородского купеческого общества 22 января 1910 г. Из доклада следует, что старостою в 1909 г. являлся купец М.Н. Тележкин, который «ввиду истечения срока службы» счел должным «доложить Купеческому обществу краткие сведения по выполнению данных обществом поручений и постановлений». В докладе говорится о трех проведенных в отчетном году заседаниях купеческого общества, на которых было рассмотрено 12 вопросов. Например, на январском заседании были рассмотрены и заслушаны отчеты старосты по следующим вопросам: «1) Городская управа изъявила согласие на приглашение купеческого старосты для осмотра Гостиннодворного здания по выяснению необходимого ремонта. Осмотр состоялся 21 мая 1909 г., и на нем я участвовал. Приглашения же на участие при осмотре произведенного в отчетном году ремонта я не получал. 2) Согласно постановления Купеческого общества принимал участие на съезде по разработке вопроса и реформе положения о Государственном промысловом налоге. 3) По поручению Общества я снесся с Правлением Городского страхового общества о присылке приглашений купеческому обществу, так как до этого времени повестки не присылались, Купеческое общество не принимало участия в делах Страхового общества ...» [ГАО. Ф. 469. Оп. 1. Д. 26. Л. 1-1 об.].

«В заседании 17 апреля было рассмотрено отношение городского Управления о даче Купеческим обществом заключения по поводу возбужденного городом ходатайства о продлении взимания сбора в пользу города с привозимых по железной дороге товаров. В видах городского благоустройства Купеческое общество признало желательным продление взимания этого сбора, о чем мною и сообщено городскому Управлению». На заседании 9 ноября решался вопрос об участии купечества в сборе единовременного пожертвования на увековечение памяти русских воинов, павших на войне с Японией. Было собрано сто пять рублей, «каковая сумма и внесена в Петербургское казначейство под квит. № 20722 25 ноября 1909 г.» [ГАО. Ф. 469. Оп. 1. Д. 26. Л. 2]. Таким образом, общественная деятельность Купеческого общества в основном сводилась к организации пожертвований и сборов на общественные нужды. Однако в отношении решения собственных проблем, например вопроса о восстановлении права собственности на городскую коммерческую недвижимость или реального участия в работе органов городского самоуправления, Купеческое общество вынуждено было констатировать отсутствие у себя каких-либо реальных правомочий. Так, в докладе купеческий староста сообщал: «В комиссии, избранной Думою

для рассмотрения вопроса о принадлежности Гостиннодворного здания, было пока одно заседание. ... большое внимание было уделено делу по Гостиннодворному зданию за 1721-1725 гг., в котором имеется выписка из указа Петра Великого о пожаловании означенного здания (новгородскому купечеству). Я три раза обращался с письменными просьбами в Городскую управу о выдаче копии этого документа, но Управа ограничилась лишь отписками, а просимой копии не прислала. Затем считаю долгом доложить Купеческому обществу, что в отчетном году мною велась довольно обширная переписка с Городским управлением по поводу невнесения Городскою управою Купеческого общества в список лиц и учреждений, имеющих право принимать участие в выборах городских гласных. Городская управа отказалась внести в избирательный список Купеческое общество, как не представившее крепостных документов, а внесла Гостиннодворное здание, как уплачивающее городской сбор» [ГАНУ. Ф. 469. Оп. 1. Д. 26. Л. 2 об.].

Заметное снижение активности купечества в общественной жизни городов было обусловлено политикой центральной власти. Суть ее сводилась к постепенной замене уже устоявшихся форм самоуправления общественными организациями, в рамках которых должно было осуществляться взаимодействие общественных и коммерческих объединений с государственными органами с целью выработки единых правил коммерческой деятельности, согласования экономических стратегий как на местном уровне, так и на уровне государства в целом. Однако намерения государства в отношении трансформации купеческого самоуправления вызывали серьезные опасения самого купечества. Так, городские управы губернии в 1914 г. (25 апреля) получили официальное письмо Санкт-Петербургской купеческой управы за № 1993. Старшина столичного купеческого сословия и председатель Санкт-Петербургской купеческой управы И. Крюков сообщал о том, что «... Министерство Торговли и Промышленности составило проект закона о выборных учреждениях торгово-промышленного класса. По этому проекту намечены к учреждению вновь Торговые Палаты, к которым должно перейти право расходования тех сумм, которые взимаются ныне с промысловых свидетельств и расходуются Купеческими управами и Управами Купеческих старост на нужды всего торгово-промышленного класса». По мнению Санкт-Петербургской купеческой управы, такие факты, как и разрабатываемый Министерством внутренних дел проект закона нового Городового положения, указывают, что «купеческим обществам угрожает серьезная опасность, что для них наступил ныне критический момент, и что жизнь настоятельно требует от купеческих обществ собраться и сообща обсудить свои дела». Ввиду этого предлагалось созвать Всероссийский съезд купеческих старшин и старост «для урегулирования всевозможного рода вопросов, являющихся следствием возможного проведения в жизнь вышеупомянутых законопроектов» [ГАНУ. Ф. 613 Оп. 1. Д. 1. Л. 146-147 об.].

Таким образом, купеческое самоуправление постепенно утрачивало свой сословный статус, оставаясь профессиональным. Это лишало купцов прав сословно-корпоративного представительства в городских думах, т.е. в управлении городом, и создавало угрозу для финансовой независимости купечества. Формирование органов самоуправления в коммерческой сфере по профессиональному принципу позволяло государству бюрократизировать и, тем самым, поставить под полный контроль данный вид экономической деятельности и наиболее прибыльную отрасль хозяйства.

Анализ взглядов литеральных представителей российской юриспруденции конца XIX – начала XX веков позволяет современным авторам заключить, что уже на том этапе в рамках правовой теории сформировалось обоснование необходимости

делегирования органам местного самоуправления властных полномочий, что исключало возможность четкого разграничения государственных и местных интересов. Как следствие, теоретиками права оправдывалась необходимость контроля за органами самоуправления со стороны центральной власти [Грязнова, Бучакова, 2019]. К слову говоря, бюрократизация на тот период коснулась практически всех форм самоуправления в Российской империи. Так, И.А. Коновалов отмечает характерную для развития казачьего сословного самоуправления в Западной Сибири и Северном Казахстане тенденцию превращения атаманов в чиновников войсковой и уездной администраций [Коновалов, 2020].

«Бюрократизированные» формы самоуправления правительство стремилось распространить на все социальные и профессиональные слои и группы. Особое внимание в этой связи привлекает политика государства в отношении организации крестьянского самоуправления в начале XX века. Реформа 1861 г. наделила крестьян статусом свободных сельских обывателей, имеющих право создавать собственные органы общественного управления. Однако изначально реализация данного права была поставлена под жесткий контроль административных органов и полиции. Крестьяне оказались «статистами в масштабном спектакле». Основными единицами крестьянского самоуправления являлись сельский сход и сельский староста. По желанию и возможности сход мог утвердить ряд особых должностей, например смотрителей хлебных магазинов или лесных сторожей. Создаваемые в уездах сельские общества объединялись в волости. Волостное управление, в свою очередь, также было представлено сходом, старшинами, правлением и волостным судом.

К сожалению, документальные свидетельства о функционировании волостного управления в Новгородской губернии слишком фрагментарны. Судить о системе выборов можно по данным Памятных книжек Новгородской губернии. Так, в Памятной книжке за 1902 г. размещен «Список волостей Новгородской губернии по срокам выборов должности по общественному крестьянскому управлению». Список был утвержден Губернским присутствием «на основании 3 п. прим. 5 к ст. 112 Пол. О крест., по постановлению 18-го ноября 1893 г.» (таблица 1) [ПКГН, 1902].

Таблица 1. Список волостей Новгородской губернии по срокам выборов должности по общественному крестьянскому управлению [ПКГН, 1902]

Уезды	Волости по очередям выборов		
	1902 г.	1903 г.	1904 г.
Новгородский	1. Любанская 2. Марьинская 3. Грузинская 4. Тесовская 5. Коситская 6. Трясовская 7. Николаевская 8. Ново-Николаевская	1. Апрксинская 2. Чудовская 3. Самокражская 4. Ракомская 5. Броницкая 6. Медведская	1. Пельгорская 2. Сп. Полистская 3. Высоковская 4. Селогорская 5. Черновская 6. Троицкая 7. Подберезская 8. Шимская

Каковы же были результаты реализации права крестьян на самоуправление? В основном в архивных фондах сохранились уведомления Губернского присутствия об изменениях в составе сельских общин. Т.е. сельские сходы обращались к губернской администрации с ходатайствами об образовании сельских обществ или изменении границ волостей. Сопровождавшие данные изменения процедуры были многоступенчатыми и достаточно сложными, что не всегда учитывалось сельскими сходами.

15 июня 1917 г. Виленское волостное правление информировало Старорусскую земскую управу о том, что «... граждане Деревницкого погоста Городецкой волости представили приговор от 5 июня сего года, в коем просили Виленское волостное собрание о присоединении к Виленской волости, выставляя все факты о разных неудобствах оставаться на будущее время при Городецкой волости. Виленское волостное собрание, рассмотрев приговор граждан деревни Деревники и переговорив между собою, и уважив просьбу, постановило принять граждан деревни Деревники в Виленскую волость. На основании означенного постановили просить Старорусскую земскую управу принять к сведению. При том, какая будет переписка, касающаяся граждан деревни Деревники, то оную направлять не в Городецкую волость, а в Виленскую» [ГАО. Ф. 103. Оп. 1. Д. 48. Л. 109-109 об.].

На аналогичный запрос крестьян деревни Острова от 17 августа 1917 г. из Новгородского губернского присутствия в Старорусскую уездную земскую управу поступило разъяснение: «Ввиду того, что на основании примечания к ст. 2 Временного Положения о волостном земском управлении изменение границ волостей предоставляется уездным земским собраниям, Губернское Присутствие препровождает дело № 432-1917 г. / 1016-1916 г. / по ходатайству крестьян Городецкой волости, деревни Острова, Старорусского уезда о перечислении в Славитинскую волость того же уезда, на распоряжение Уездной земской управы по принадлежности» [ГАО. Ф. 103. Оп. 1. Д. 48. Л. 112]. Распоряжения же об образовании сельских обществ издавало именно губернское присутствие: «Губернское Присутствие, рассмотрев дело по ходатайству крестьян Новгородского уезда Пельгорской волости, поселков Кондуй и Царево об образовании из них сельского общества под названием «Кондуйского», определило: с 1 января 1915 г. образовать из группы крестьян пос. Кондуя и Царево в составе 26 домохозяев, проживающих в Пельгорской волости на собственной земле, самостоятельное Кондуйское сельское общество, предложив земскому начальнику 1 участка Новгородского уезда дать распоряжение о выборе в новом обществе сельского старосты и о взыскании с вновь образованного общества 3 р. 01 коп., которые представить в Присутствие на изготовление знака и печати для сельского старосты» [ГАО. Ф. 139. Оп. 1. Д. 446. Л. 2-2 об.].

Практика санкционирования решений органов земского управления со стороны губернских присутствий подчеркивала ограниченность полномочий местного самоуправления. Недаром в научной литературе существует мнение об отсутствии оснований определения земских и городских учреждений после контрреформ Александра III в качестве состоявшихся органов местного самоуправления [Шрейдер, 2005].

М.Н. Матвеев и О.В. Турганова считают, что именно 1917 г. должен был стать кульминационным в развитии самоуправления в России. Преобразование после Февральской революции местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права позволило бы обеспечить «реальное осуществление народоуправства через местное самоуправление». Реформа волостного управления рассматривалась Временным правительством как ключевая задача в данном направлении. Однако на пути ее решения стояла очевидная кадровая проблема ввиду того, что волостные земства предстояло формировать в основном из неграмотных крестьян [Матвеев, Турганова, 2019]. Кроме того, как отмечают И.И. Санжаревский и А.Р. Александров, Временное правительство, провозгласив местное самоуправление в качестве основы нового российского государства, проявило непоследовательность в проведении преобразований и не решило качественные проблемы самоуправления [Санжаревский, Александров, 2018].

Не сразу была учтена еще одна проблема, выражавшаяся в отсутствии интереса со стороны самих крестьян к иницилируемым сверху преобразованиям сельского общества. Из доклада Старорусской уездной земской управы уездному земскому собранию о результатах выборов 24 сентября (7 октября по новому стилю) волостных и уездных земских гласных следует, что на фоне многочисленных политических потрясений избирательная кампания оказалась фактически «проваленной». «Выборы волостных гласных по уезду производились по сельским избирательным участкам, для чего уезд был разбит на 167 районов. Для производства выборов Управою были приглашены председатели и члены волостных избирательных комиссий из числа лиц, имевших право участия в выборах. Результаты выборов по уезду оказались следующие: по 13 волостям уезда, за избранием полного состава гласных, выборы местной административной властью признаны правильными, по 7 волостям – за избранием 2/3 гласных, предложено провести дополнительные выборы, по одной волости – Шотовской – за избранием менее одной трети гласных, также предложено произвести дополнительные выборы, и по 5-ти волостям, как то: Белебелковской, Губинской, Залучской, Славитинской и Черемницкой, выборы отменены, и предложено вновь таковые провести. Таким образом, в настоящее время из 26-ти волостей уезда правильно функционируют 20. Остальные находятся в стадии организации. Несколько иначе производились выборы уездных земских гласных: не по сельским избирательным районам, а по волостным участкам, для чего уезд был разбит на восемь избирательных округов и 26 участков. Хотя выборы были назначены по всему уезду в один день 24 сентября, тем не менее, выборное производство по разным техническим соображениям доставлялось медленно и было закончено лишь 18-го октября. Результаты выборов пока неизвестны, т.к. все выборное производство доставлено г. Губернскому Комиссару для просмотра. Но имеются основания полагать, что по некоторым участкам выборы будут отменены. Докладывая о вышесказанном, Управа считает, что население к выборам гласных в массе, и в особенности в крестьянской среде, отнеслось индифферентно. Причиной подобного явления отчасти служило то обстоятельство, что выборы производились в период окончания полевых работ, а также вследствие того, что на местах не имелось интеллигентных работников, могущих разъяснить цели и значение Земства ...» [ГАНУ. Ф. 103. Оп. 1. Д. 48. Л. 104-104 об.]. Подобная ситуация была характерна для страны в целом. Например, результаты выборов в Ижевское земство также продемонстрировали «поразительную холодность и непростительное безразличие» граждан [Бехтерев, Бехтерева, 2017].

Таким образом, сущность института земства в конце второго десятилетия XX века была все еще непонятна большей части населения России. Попытки Временного правительства наладить диалог с обществом посредством очередной реформы местного самоуправления успеха не имели. Отсутствие показательных результатов в выборах в волостное земство подтолкнуло новую власть к началу кампании по Выборам в Учредительное собрание. Однако, тем самым, Временное правительство лишь затягивало решение многих важных вопросов и демонстрировало свою неспособность «проводить политику в интересах широких масс» [Судацков, 2009].

Земская избирательная система в целом оказалась в весьма шатком состоянии, т.к. процесс реализации Постановления Временного правительства «О производстве выборов губернских и уездных земских гласных» только начался, когда «грянула» Октябрьская революция. Большевики сумели «уловить» распространенное в городской и сельской среде настроение недоверия к бюрократизированной «верхушке» земского и городского управления и предложили народу альтернативу для само-

управления в виде советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов.

Суть проблемы во взаимоотношениях основной массы населения и «централизованных бюрократических структур», как точно определил С.В. Востриков, состояла в неспособности последних стать доминирующим фактором формирования гражданского общества. Реформы 1860-70 гг. способствовали развитию местного самоуправления и элементов гражданского общества, но, одновременно, вели к усилению классовой дифференциации и дестабилизации общества [Востриков, 2002].

Таким образом, есть все основания считать, что одним из катализаторов революционных настроений и просто недовольства населения на местах в начале XX века стала неэффективная реализация идеи создания системы самоуправления в Российской империи.

Библиография

- Архипкин И.В. Формирование структур и трансформация задач местного самоуправления в России XIX – начала XX вв. // Сибирский юридический вестник. 2009. № 2 (45). С. 3-10.
- Бехтерев С.Л., Бехтерева Л.Н. Местное самоуправление в ретроспективе имперского и раннесоветского периода (на материалах Ижевска) // Вестник Удмуртского университета. Серия История и Филология. 2017. Т. 27. № 4. С. 535-543.
- Востриков С.В. Трансформация местного самоуправления в дооктябрьской России // Россия и современный мир. 2002. № 4 (37). С. 171-183.
- ГАО. Государственный архив Новгородской области. Ф. 103. Оп. 1. Д. 48. Л. 104-104 об.
- ГАО. Государственный архив Новгородской области. Ф. 103. Оп. 1. Д. 48. Л. 109-109 об.
- ГАО. Государственный архив Новгородской области. Ф. 103. Оп. 1. Д. 48. Л. 112.
- ГАО. Государственный архив Новгородской области. Ф. 139. Оп. 1. Д. 446. Л. 2-2 об.
- ГАО. Государственный архив Новгородской области. Ф. 469. Оп. 1. Д. 23. Л. 3-4.
- ГАО. Государственный архив Новгородской области. Ф. 469. Оп. 1. Д. 26. Л. 1-1 об.
- ГАО. Государственный архив Новгородской области. Ф. 469. Оп. 1. Д. 26. Л. 2.
- ГАО. Государственный архив Новгородской области. Ф. 469. Оп. 1. Д. 26. Л. 2 об.
- ГАО. Государственный архив Новгородской области. Ф. 613 Оп. 1. Д. 1. Л. 146-147 об.
- Грязнова Т.Е., Бучакова М.А. Местное самоуправление в осмыслении либеральных представителей российской юриспруденции конца XIX – начала XX в. // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 33. С. 5-14.
- Коновалов И.А. Особенности местного самоуправления у казаков Западной Сибири и Северного Казахстана в XIX – начале XX в. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: История России. 2020. Т. 19. № 3. С. 578-590.
- Матвеев М.Н., Турганова О.В. Исторические и правовые аспекты введения волостного земства Временным правительством // Вестник Самарского университета. История, педагогика, филология. 2019. Т. 25. № 2. С. 7-12.
- ПКГН. Памятная книжка Новгородской губернии. 1902. С. 183.
- Санжаревский И.И., Александров А.Р. Историческая ретроспектива местного самоуправления в системе разделения публичной власти в России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2018. № 3. С. 166-173.
- Судаев Д.Н. Разработка Временным правительством России правовых основ реформирования местного самоуправления // Социология власти. 2009. № 8. С. 139-146.
- Шрейдер В.Ф. Основные этапы политического развития самоуправления в России // Вестник Омского университета. 2005. № 2. С. 68-71.

References

- Archipkin I.V. Formirovanie struktur i transformatsiya zadach mestnogo samoupravleniya v Rossii XIX – nachala XX vv. [The formation of structures and task transformation of local self-government in Russia of the late XIX – early XX centuries] // Siberian Law Herald. 2009. No. 2 (45). pp. 3-10. (In Russ.).
- Bekhterev S.L. & Bekhtereva L.N. Local self-government in the retrospective of the imperial and early soviet period (on the materials of Izhevsk) // Bulletin of Udmurt University. Series History and Philology. 2017. Vol. 27. No. 4. pp. 535-543. (In Russ.).
- Vostrikov S.V. Transformatsiya mestnogo samoupravleniya v dooktyabr'skoy Rossii [Transformation of local self-government before the Bolshevik Revolution] // Russia and Contemporary World. 2002. No. 4 (37). pp. 171-183. (In Russ.).
- SANR. State Archives of the Novgorod Region. Ф. 103. Оп. 1. Д. 48. Л. 104-104 об. (In Russ.).
- SANR. State Archives of the Novgorod Region. Ф. 103. Оп. 1. Д. 48. Л. 109-109 об. (In Russ.).
- SANR. State Archives of the Novgorod Region. Ф. 103. Оп. 1. Д. 48. Л. 112. (In Russ.).
- SANR. State Archives of the Novgorod Region. Ф. 139. Оп. 1. Д. 446. Л. 2-2 об. (In Russ.).
- SANR. State Archives of the Novgorod Region. Ф. 469. Оп. 1. Д. 23. Л. 3-4. (In Russ.).
- SANR. State Archives of the Novgorod Region. Ф. 469. Оп. 1. Д. 26. Л. 1-1 об. (In Russ.).
- SANR. State Archives of the Novgorod Region. Ф. 469. Оп. 1. Д. 26. Л. 2. (In Russ.).
- SANR. State Archives of the Novgorod Region. Ф. 469. Оп. 1. Д. 26. Л. 2 об. (In Russ.).
- SANR. State Archives of the Novgorod Region. Ф. 613 Оп. 1. Д. 1. Л. 146-147 об. (In Russ.).
- Gryaznova T.E. & Buchakova M.A. Local self-government in comprehension of liberal representatives of Russian jurisprudence of the late XIX – early XX centuries // Tomsk State University Journal of Law. 2019. No. 33. pp. 5-14. (In Russ.).
- Konovalov I.A. Local self-government among the cossacks of Western Siberia and Northern Kazakhstan in the 19th and early 20th centuries // RUDN Journal of Russian History. 2020. Vol. 19. No. 3. pp. 578-590. (In Russ.).
- Matveev M.N. & Turganova O.V. Historical and legal aspects of introduction of volost zemstvo by the Interim government // Vestnik of Samara University. History, pedagogics, philology. 2019. Vol. 25. No. 2. pp. 7-12. (In Russ.).
- PKNG. Pamyatnaya knizhka Novgorodskoy gubernii [BNG. Book of Novgorod Governorate]. 1902. p. 183. (In Russ.).
- Sanzharevsky I.I. & Alexandrov A.R. Historical retrospective of local self-government in the system of separation of the public power in Russia // State and Municipal Management. Scholar Notes. 2018. No. 3. pp. 166-173. (In Russ.).
- Sudavtsov D.N. The Provisional government's development of basis of law in local governments' reformation // Sociology of Power. 2009. No. 8. pp. 139-146. (In Russ.).
- Shreyder V.F. Osnovnye etapy politicheskogo razvitiya samoupravleniya v Rossii [Main stages in the political development of self-government in Russia] // Herald of Omsk University. 2005. No. 2. pp. 68-71. (In Russ.).

Об авторе / Author

Юлия Павловна Степанова – аспирант, кафедра теории государства и права, Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, г. Великий Новгород, Россия / **Yuliya P. Stepanova** – Graduate Student, Department of Theory of State and Law, Yaroslav-the-Wise Novgorod State University, Veliky Novgorod, Russia.
E-mail: yulia4444@inbox.ru.

ПРАВИЛА ДЛЯ АВТОРОВ

Научные материалы (далее – статьи) принимаются по адресу: beneficium-se@mail.ru. Публикация осуществляется бесплатно.

Оформление статьи

Объем текста – от 12000 до 40000 знаков (включая пробелы). Шрифт – Times New Roman, размер – 12 (в таблицах и рисунках – 11), междустрочный интервал – 1,0, абзацный отступ – 1 см, поля – по 2 см с каждой стороны.

Структура статьи

Индекс УДК

Название статьи (на русском и на английском языке).

ФИО автора / авторов (на русском и на английском языке).

Аннотация (на русском и на английском языке). Объем – от 200 до 300 слов. Аннотация является кратким обзором статьи, представляющим основное содержание и выводы исследования. Она выполняет функцию справочного инструмента, адекватно репрезентирующего более объемное научное исследование. В аннотации не применяется цитирование.

Ключевые слова (на русском и на английском языке) – от 5 до 10 слов / словосочетаний в алфавитном порядке – должны отражать основное содержание статьи, совпадать с базовыми терминами исследования, определять собой (маркировать) область знания, предметную область и тематику исследования.

Текст статьи (логическая структура: введение, методика, основная часть, выводы).

Библиография включает от 3 до 20 источников, в том числе как минимум 2 академических зарубежных источника, опубликованных за последние 5 лет, индексируемых, как правило, в базах данных WoS и Scopus. Каждый источник из списка библиографии должен быть процитирован минимум один раз в тексте; на все источники делаются ссылки внутри текста в квадратных скобках: [Иванов, 2018]. Любое упоминание в тексте статьи имен ученых и исследователей должно сопровождаться отсылками на их работы. Во всех библиографических ссылках на электронные ресурсы обязательно указывается ссылка на веб-страницу, откуда заимствуется текст, и дата обращения. Использование справочно-энциклопедической и учебно-методической литературы (снабженной грифом федерального УМО и т.п.) в качестве источников – не более 25% от общего количества источников. Список источников оформляется в соответствии с принятым стандартом (ГОСТ Р 7.0.5-2008 «Библиографическая ссылка»), выносится в конец статьи. Источники указываются в алфавитном порядке.

References (список источников в транслитерации с переводом на английский язык). Нумерация источников должна соответствовать нумерации в авторском оригинале на русском языке.

При переводе англоязычного варианта названия статьи, аннотации и ключевых слов, а также списка литературы необходимо использовать услуги академических специалистов, компетентных в данной отрасли знания. Использование автоматических переводчиков не допускается.

Порядок представления и рецензирования статей

К публикации в издании принимаются научные материалы по научным направлениям: 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности)», 12.00.00 «Юридические науки».

Автор представляет в редакцию отдельными файлами:

- оформленный согласно **Правилам** научный материал (статью, обзор, рецензию, др.);
- **Сведения об авторе** (авторах) на русском и английском языках: ФИО, ученая степень, ученое звание, должность, полное наименование места работы / учебы, структурное

подразделение, почтовый адрес организации; контактный телефон, адрес электронной почты, ORCID, SPIN-РИНЦ;

- заполненный бланк **Соглашения о публикации**, подписанный автором (в случае соавторства каждый из авторов подписывает отдельный бланк); подписывая бланк соглашения, автор тем самым разрешает открытую публикацию своих материалов, а также их редактирование, не искажающее смысл произведения.

Ответственный секретарь издания оставляет за собой право отклонять представленные автором/ами научные статьи на этапе, предшествующем рецензированию, если для этого имеются веские причины:

- тематика статьи не соответствует научным направлениям издания;
- статья ранее была опубликована в другом издании;
- статья содержит плагиат данных, идей или фрагментов;
- статья содержит очевидные признаки низкого качества;
- в статье выявлено принципиальное противоречие этическим принципам, которых придерживается издание.

Редакция сообщает автору(ам) об отклонении статьи по вышеизложенным причинам в течение 3-х рабочих дней.

Все поступившие в редакцию статьи, не отклоненные по вышеизложенным причинам, **подлежат обязательному «двойному слепому» рецензированию** (рецензент и автор/ы статьи не имеют доступа к перекрестной персональной информации). Статье присваивается регистрационный номер с указанием даты ее поступления в редакцию. Редакция сообщает автору(ам) о принятии к рецензированию статьи в течение 3-х рабочих дней.

Поступившая в редакцию статья рецензируется на основании следующих основных критериев:

- соответствие названия статьи ее содержанию;
- актуальность тематики статьи;
- научная новизна, оригинальность, практическая значимость исследования;
- соблюдение правил цитирования;
- правильность оформления библиографии;
- соблюдение научного стиля изложения мысли.

Главный редактор определяет научный контекст статьи и направляет ее на процедуру рецензирования рецензенту. В качестве рецензентов могут привлекаться как члены Редакционной коллегии издания, так и другие высококвалифицированные ученые и специалисты, обладающие глубокими профессиональными знаниями и опытом работы по конкретному научному направлению и имеющие в течение последних 3-х лет публикации по тематике рецензируемой статьи.

Рецензент в срок до 15-ти дней представляет в редакцию рецензию на статью на основе оценки ее соответствия основным вышеназванным критериям, содержащую одно из трех возможных заключений:

1) возможность публикации статьи (по запросу автору(ам) направляется копия рецензии);

2) необходимость доработки статьи и последующего представления ее для повторного рецензирования (автору(ам) направляется копия рецензии);

3) отклонение статьи, отказ в публикации (автору направляется мотивированный отказ).

Оригиналы рецензий хранятся в редакции не менее 5 лет.

Редакция обязуется направлять копии рецензий в Министерство науки и высшего образования Российской Федерации при поступлении в редакцию издания соответствующего запроса.

Редакция издания не вступает с авторами в содержательное обсуждение статей и заключений рецензентов, переписку по методике написания и оформления научных произведений и не занимается доведением статей до необходимого научно-методического уровня.

GUIDELINES FOR AUTHORS

All materials should be sent to: **beneficium-se@mail.ru**. Publication is free.

Design of article

The article's size is 12000 to 40000 characters (including spaces). The font is Times New Roman, the font size is 12 (in tables and figures – 11). The line spacing is 1.0, the indentation is 1.0 cm, the margins are 2 cm from each side.

The structure of the publication

UDC code.

Article title.

Author's full name.

Abstract (author's summary). The recommended size of the abstract is 200 to 300 words. The abstract is a concise summary of the paper. The abstract should state briefly the purpose of the research, the principal results and major conclusions. It is a quick overview of the entire paper and giving a gist of it. Citations should be avoided.

Keywords for the article should express the main content of the article, to coincide with basic terms of the study, to determine (indicate) the domain of knowledge, the subject area and the theme of the study. The number of keywords is from 5 to 15.

Text of the article (logical structure: introduction, methodology, main part, conclusions).

Bibliographic References (List of cited literature sources in Russian). The references should contain from 3 to 20 sources, including at least 2 academic foreign sources published in the last 5 years, indexed, as a rule, in the WoS and Scopus databases. It is recommended to include a source previously published in the online scientific journal *BENEFICIUM* (formerly called *Bulletin of the Institute of Economics and Management, NovSU*). Each source from the references should be cited at least once in the text; all sources are referenced within the text in square brackets: [Ivanov, 2018; 125]. Any mentioning of the names of scientists and researchers in the text of the article should be accompanied by references to their works. All references to electronic resources necessarily indicate the reference to the web page from which the text is borrowed, and the access date. The use of reference-encyclopedic and educational-methodical literature as sources (provided with the stamp of the Federal Educational and Methodological Association, etc.) should account for no more than 25% of the total number of sources. The reference list is compiled in accordance with the accepted standard (GOST R 7.0.5-2008 "Bibliographic reference") and placed at the end of the article. Sources should be listed in alphabetical order.

References (list of cited literature sources in transliteration with English translation). The numbering of sources should correspond to the numbering in the author's manuscript in the Russian language. When translating the English version of the article's title, abstract and keywords, as well as the list of references, it is necessary to use the services of academic specialists competent in this field of knowledge. The use of automatic translators is not allowed.

Submission and Peer Review Process

Materials for publication (manuscript) in the journal are accepted in scientific directions: 08.00.05 «Economics and Management of National Economy (by Industries and Fields of Activity)», 12.00.00 «Jurisprudence».

The author presents to the Editorial office in electronically at **beneficium-se@mail.ru** separate files:

- the manuscript drawn up according to the **Requirements**;
- **Information about the author(-s)** in Russian and English with the following data: surname, name, patronymic (in full); academic degree, academic title; position and place of work / study without abbreviations; e-mail address; contact phone number;

- the completed form of the **Publication agreement** signed by the author (in case of co-authorship, each of the authors signs a separate form); signing the agreement form, the author thereby permits the open publication of his materials, as well as their editing, which does not distort the meaning of the work.

The Executive Secretary reserves the right to reject manuscript at the stage preceding the review, if there are reasons for this:

- the subject of the manuscript doesn't correspond to the scientific fields of the journal;
- the manuscript was previously published in another journal;
- the manuscript contains plagiarism of data, ideas or fragments;
- the manuscript contains obvious signs of poor quality;
- the manuscript reveals a fundamental contradiction to the ethical principles adhered to by the journal.

The Editor informs author(s) of the rejection of the article for the above reasons within 3 working days.

Then the manuscript accepted for publication is subjected to the **double-blind peer review process**. This means that during the process of reviewing, personal data of reviewers and authors shall be withheld. The manuscript subject to review is assigned a registration number indicating the date of its receipt by the editors. The Editor informs the author(s) of the receipt of the manuscript within 3 working days.

The manuscripts are reviewed based on the following criteria:

- correspondence between the manuscript title and the manuscript content;
- relevance of the topic of the manuscript;
- novelty, originality, scholarly and practical significance of the manuscript;
- compliance with citation rules;
- correct bibliography design;
- adherence to the scientific style of expression of thought.

The Editor-in-Chief determines the scientific context of the manuscript and directs it to the reviewer. The peer review process is carried out by reputable scholars and experts who have in-depth expertise and work experience in a particular research area in the last 3 years.

Reviewer submit the reviews of the article to the Editorial office within 15 days. The reviewer's report should provide one of the following recommendations:

1) to accept the material for publication in the journal (upon request, a copy of the review is sent to the author(s));

2) to accept the material for publication with minor revisions according to the reviewer's commentaries and suggestions (a copy of the review is sent to the author(s));

3) to reject the material (the author(s) are notified accordingly).

Original reviews are kept in the Editorial office for 5 years.

The Editor send copies of the reviews to the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation upon receipt of the relevant request to the editorial office.

The Editorial does not discuss with the authors the content of materials, ways to write and design academic papers, and does not edit or correct them to the necessary scientific and methodological level.

(12+)

Научное периодическое сетевое издание включено в библиографическую базу данных научных публикаций «Российский индекс научного цитирования» (РИНЦ) в открытом доступе на платформе eLIBRARY.RU

BENEFICIUM. 2020. 4(37)
ISSN (Online): 2713-1629

Per. №: Эл № ФС77-76127 от 03.07.2019
Федеральная служба
по надзору в сфере связи,
информационных технологий
и массовых коммуникаций

Издается с 2009 г.
до 2019 г. выходил под названием
«Вестник Института экономики и
управления НовГУ»

Периодичность: 4 раза в год

Учредитель и издатель:
ФГБОУ ВО «Новгородский
государственный университет
имени Ярослава Мудрого» (НовГУ)

Адрес учредителя и издателя:
ул. Большая Санкт-Петербургская, 41,
Великий Новгород, Россия, 173003,
тел.: +7 (8162) 62-72-44
e-mail: novsu@novsu.ru

Адрес редакции:
Институт экономики, управления и
права НовГУ,
ул. Псковская, 3,
Великий Новгород, Россия, 173015
тел.: +7 (8162) 77-04-86
e-mail: beneficium-se@mail.ru

Сайт издания: beneficium.pro

Главный редактор:
Владимир Александрович Трифонов
Выпускающий редактор: Я. Паттури
Редактор перевода: О. Макарова

Дата выхода: 12.12.2020
© НовГУ, 2020.
© Авторы статей, 2020.
Все права защищены

BENEFICIUM. 2020. 4(37)
ISSN (Online): 2713-1629

Reg. №: El № FS77-76127 of 03.07.2019
the Federal Service for Supervision in
the Sphere of Telecommunication,
Information Technologies
and Mass Communications

Published since 2009.
up to 2019 was published under the ti-
tle «Bulletin of the Institute of Econom-
ics and Management, NovSU»

Frequency: 4 times a year

Founder and Editor:
FSBEI HE «Yaroslav-the-Wise
Novgorod State University»
(NovSU)

Address of the founder and editor:
ul. Bolshaya Sankt-Peterburgskaya, 41,
Veliky Novgorod, Russia, 173003,
tel.: +7 (8162) 62-72-44
e-mail: novsu@novsu.ru

Corresponding address:
School of Economics, Management and
Law NovSU,
ul. Pskovskaya, 3,
Veliky Novgorod, Russia, 173015,
tel.: +7 (8162) 77-04-86
e-mail: beneficium-se@mail.ru

Website of edition: beneficium.pro

Editor-in-chief:
Vladimir A. Trifonov
Production editor: Ya. Patturi
Translation editor: O. Makarova

Release date: 12.12.2020
© NovSU, 2020.
© Authors of articles, 2020.
All rights reserved



YAROSLAV-THE-WISE
NOVGOROD STATE
UNIVERSITY



НОВГОРОДСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ ЯРОСЛАВА МУДРОГО