**СОДЕРЖАНИЕ****Научный отдел****Экономика**

Ермасова Н. Б. Неравенство в налогообложении доходов физических лиц для нерезидентов 599

Балаш В. А., Малинский А. И. Сравнение точности некоторых методов прогнозирования срочной структуры процентных ставок 605

Сытник А. А., Колотырин Д. А. Классификация венчурных фондов 610

Тюрина В. Ю., Ипполитова А. А. Технопарк – важный элемент инфраструктуры национальной инновационной системы 615

Управление

Астафьева Н. В., Пронина Е. В. Развитие государственно-частного партнерства в мезологистической системе управления пассажирскими перевозками 621

Кириллов Р. А. Теоретические основы управления регуляторным риском в системе внутреннего контроля банка 628

Орлова Т. В. Особенности формирования механизма оценки инновационного потенциала машиностроительного предприятия 633

Гвоздева С. М. Непараметрический статистический анализ вовлеченности персонала в организации 639

Мансуров Р. Е. Возможности развития свеклосахарного подкомплекса Саратовской области с позиции обеспечения продовольственной безопасности России 646

Право

Бердникова Е. В. Роль общественного контроля в обеспечении демократических выборов в Российской Федерации 651

Тогузаева Е. Н. Социальная реклама и пропаганда: сложности правового регулирования 662

Пресняков М. В. Правовая определенность: формальный и материальный аспекты 669

Кравец Д. А. Обеспечение конституционного принципа тайного голосования при проведении электронного голосования в Российской Федерации 675

Шалаев А. В. Сексуальные и репродуктивные права и свободы человека в конституциях и законодательстве зарубежных государств 685

Волкова М. А. Участие граждан в управлении делами государства посредством активности политических партий на местном уровне 694

Решением Президиума ВАК Министерства образования и науки РФ журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых рекомендуется публикация основных результатов диссертационных исследований на соискание ученой степени доктора и кандидата наук

Зарегистрировано в Министерстве Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций. Свидетельство о регистрации СМИ ПИ № 77-7185 от 30 января 2001 года

Индекс издания по каталогу ОАО Агентства «Роспечать» 36012, раздел 42 «Экономика. Статистика». Журнал выходит 4 раза в год

Заведующий редакцией
Бучко Ирина Юрьевна

Редактор
Трубникова Татьяна Александровна

Художник
Соколов Дмитрий Валерьевич

Редактор-стилист
Степанова Наталия Ивановна

Верстка
Ковалева Наталья Владимировна

Технический редактор
Ковалева Наталья Владимировна

Корректор
Гаврина Марина Владимировна

Адрес редакции:
410012, Саратов, ул. Астраханская, 83
Издательство Саратовского университета
Тел.: (845-2) 52-26-89, 52-26-85

Подписано в печать 20.12.2014.
Формат 60x84 1/8.
Усл. печ. л. 12,09 (13,0).
Тираж 500 экз. Заказ 71.

Отпечатано в типографии
Издательства Саратовского университета

© Саратовский государственный университет, 2014



ПРАВИЛА ДЛЯ АВТОРОВ

Журнал принимает к публикации на русском и английском языках общетеоретические, методические, дискуссионные, критические статьи, результаты исследований экономической и юридической науки в области экономической теории, экономики, организации, управления, государства и права.

Для рассмотрения статьи автору необходимо представить в редакцию следующие материалы: 1) текст статьи в электронном виде, включая УДК, сведения об авторах, названии, ключевые слова и структурированную аннотацию на русском и английском языках, список литературы, referenes в одном документе; 2) внешнюю для автора рецензию на статью, заверенную в установленном порядке, содержащую оценку актуальности, научной новизны, теоретической и практической значимости, научного уровня статьи, критику, рекомендации; 3) справку о результатах самопроверки статьи на наличие неправомерных заимствований в системе «Антиплагиат»; 4) договор на издание и предоставление права использования произведения и акт выполненных работ. Статья направляется на рецензирование только после получения подписанного автором договора и оригинала внешней рецензии (в деканате экономического факультета или по почте). Более подробная информация о правилах оформления статей и образцы оформления различных источников приведены вместе со стилевым файлом по адресу: <http://eup.sgu.ru/ru/dlya-avtorov>.

Представляемая для публикации рукопись статьи должна быть законченной научной работой, содержащей важные научные результаты самостоятельных исследований теоретического или эмпирического уровня. Статья должна быть структурирована с использованием подзаголовков: например, Введение, Теоретический анализ, Методика исследования, Экспериментальная часть, Обсуждение результатов, Выводы, Список литературы, оформлена в соответствии с требованиями и тщательно отредактирована.

Статьи подвергаются рецензированию и в случае положительного отзыва – научному и контрольному редактированию. Статья, направленная автору на доработку, должна быть возвращена в исправленном виде в течение трех недель. Статья, задержанная на больший срок или требующая повторной доработки, рассматривается как вновь поступившая. Редакция оставляет за собой право проводить редакторскую, корректорскую и допечатную правку текстов статей, не изменяющую их основного смысла, без согласования с автором. Статьи публикуются в порядке очередности.

Статьи и документы следует присылать в редколлегию Серии по электронной почте: sgu-eup@rambler.ru, документы – простыми (не заказными) письмами по адресу: 410012, г. Саратов ул. Астраханская, 83, Саратовский государственный университет, экономический факультет, деканат. Справки по тел.: ответственный секретарь Серии: Фирсова Анна Александровна: 89172153959, деканат экономического факультета: (8452) 22-51-38. Сайт журнала: <http://eup.sgu.ru>

CONTENTS

Scientific Part

Economics

- Ermasova N. B.**
The Inequality of Income Taxation for Nonresident Taxpayers 599
- Balash V. A., Malinskiy A. I.**
Comparison of Accuracy between Different Methods of Forecasting the Term Structure of Interest Rates 605
- Sytnik A. A., Kolotyryn D. A.**
Classification of Venture Funds 610
- Tyurina V. Yu., Ippolitova A. A.**
Technopark – Critical Infrastructure of National Innovation System 615

Management

- Astafieva N. V., Pronina E. V.**
The Development of Public-private Partnership in Netlogistics System of Passenger Transportation Management 621
- Kirillov R. A.**
Theoretical Bases of Regulatory Risks Management in the Internal Control System of Banks 628
- Orlova T. V.**
Features of Formation of a Mechanism for Evaluating Innovative Potential of Machine-building Enterprise 633
- Gvozdeva S. M.**
Nonparametric Statistical Analysis of Employee Engagement in the Organization 639
- Mansurov R. E.**
Opportunities for the Development of Sugar Industry of the Saratov Region from the Standpoint of Ensuring Food Security of Russia 646

Law

- Berdnikova E. V.**
The Role of Public Control to Ensure Democratic Elections in the Russian Federation 651
- Toguzueva E. N.**
Public Service Announcement and Propaganda: Multiplicities of Legal Regulation 662
- Presnyakov M. V.**
Legal Definiteness: Formal and Material Aspects 669
- Kravetz D. A.**
Procurement of the Constitutional Principle of Secret Ballot During Electronic Voting in the Russian Federation 675
- Shalaev A. V.**
Sexual and Reproductive Rights and Freedoms in the Constitutions and Legislation of Foreign States 685
- Volkova M. A.**
The Participation of Citizens in Managing the Affairs of the State Through the Activity of Political Parties at the Local Level 694



**РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ ЖУРНАЛА
«ИЗВЕСТИЯ САРАТОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА.
НОВАЯ СЕРИЯ»**

Главный редактор

Чумаченко Алексей Николаевич, доктор геогр. наук, профессор (Саратов, Россия)

Заместитель главного редактора

Стальмахов Андрей Всеволодович, доктор физ.-мат. наук, профессор (Саратов, Россия)

Ответственный секретарь

Халова Виктория Анатольевна, кандидат физ.-мат. наук, доцент (Саратов, Россия)

Члены редакционной коллегии:

Бабков Лев Михайлович, доктор физ.-мат. наук, профессор (Саратов, Россия)

Балаш Ольга Сергеевна, кандидат экон. наук, доцент (Саратов, Россия)

Бучко Ирина Юрьевна, директор Издательства Саратовского университета (Саратов, Россия)

Данилов Виктор Николаевич, доктор ист. наук, профессор (Саратов, Россия)

Ивченков Сергей Григорьевич, доктор соц. наук, профессор (Саратов, Россия)

Коссович Леонид Юрьевич, доктор физ.-мат. наук, профессор (Саратов, Россия)

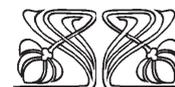
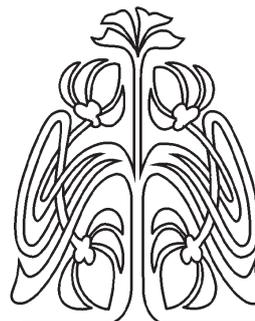
Макаров Владимир Зиновьевич, доктор геогр. наук, профессор (Саратов, Россия)

Прозоров Валерий Владимирович, доктор филол. наук, профессор (Саратов, Россия)

Устьянцев Владимир Борисович, доктор филос. наук, профессор (Саратов, Россия)

Шамионов Раиль Мунирович, доктор психол. наук, профессор (Саратов, Россия)

Шляхтин Геннадий Викторович, доктор биол. наук, профессор (Саратов, Россия)



**EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL
«IZVESTIYA OF SARATOV UNIVERSITY. NEW SERIES»**

Editor-in-Chief – Chumachenko A. N. (Saratov, Russia)

Deputy Editor-in-Chief – Stalmakhov A. V. (Saratov, Russia)

Executive Secretary – Khalova V. A. (Saratov, Russia)

Members of the Editorial Board:

Babkov L. M. (Saratov, Russia)

Balash O. S. (Saratov, Russia)

Buchko I. Yu. (Saratov, Russia)

Danilov V. N. (Saratov, Russia)

Ivchenkov S. G. (Saratov, Russia)

Kossovich L. Yu. (Saratov, Russia)

Makarov V. Z. (Saratov, Russia)

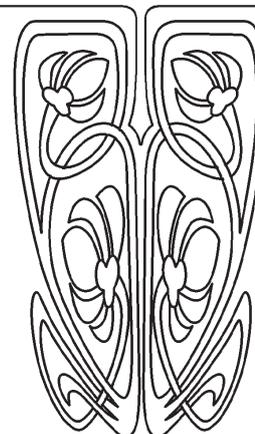
Prozorov V. V. (Saratov, Russia)

Ustyantsev V. B. (Saratov, Russia)

Shamionov R. M. (Saratov, Russia)

Shlyakhtin G. V. (Saratov, Russia)

**РЕДАКЦИОННАЯ
КОЛЛЕГИЯ**





**РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ ЖУРНАЛА
«ИЗВЕСТИЯ САРАТОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА. НОВАЯ СЕРИЯ.
СЕРИЯ: ЭКОНОМИКА. УПРАВЛЕНИЕ. ПРАВО»**

Главный редактор

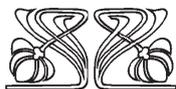
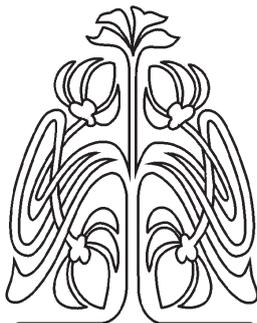
Балаш Ольга Сергеевна, кандидат эконом. наук, доцент (Саратов, Россия)

Заместитель главного редактора

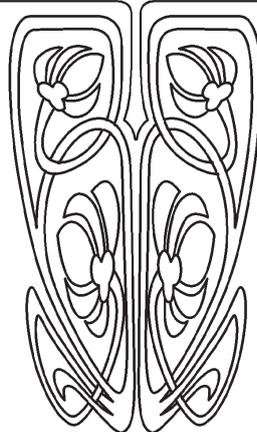
Комкова Галина Николаевна, доктор юрид. наук, профессор (Саратов, Россия)

Ответственный секретарь

Фирсова Анна Александровна, доктор эконом. наук, доцент (Саратов, Россия)



**РЕДАКЦИОННАЯ
КОЛЛЕГИЯ**



Члены редакционной коллегии:

Балаш Владимир Алексеевич, доктор эконом. наук, профессор (Саратов, Россия)
Бенойт Уильям, Ph.D, доктор политологии, профессор (Огайо, США)
Гаврланд Богумил, доктор, профессор (Прага, Чехия)
Ермасова Наталия Борисовна, Ph.D, доктор эконом. наук, профессор (Иллинойс, США)
Землянухин Александр Исаевич, доктор физ.-мат. наук, профессор (Саратов, Россия)
Козин Михаил Николаевич, доктор эконом. наук, профессор (Москва, Россия)
Красильников Олег Юрьевич, доктор эконом. наук, профессор (Саратов, Россия)
Лхагвадори Ариунаа, Ph.D, доктор философии, профессор (Уланбаатор, Монголия)
Мингалева Жанна Аркадьевна, доктор эконом. наук, профессор (Пермь, Россия)
Муравьев Николай Васильевич, Ph.D, MBA, кандидат эконом. наук (Алма-Ата, Казахстан)
Носов Владимир Владимирович, доктор эконом. наук, профессор (Саратов, Россия)
Орехова Елена Анатольевна, доктор эконом. наук, профессор (Волжский, Россия)
Разгельдеев Назир Тагирович, доктор юрид. наук, профессор (Саратов, Россия)
Синюкова Татьяна Витальевна, кандидат юрид. наук, доцент (Саратов, Россия)
Стойлова Десислава, Ph.D, доктор философии, профессор (Благоевград, Болгария)
Трубицына Тамара Ивановна, доктор эконом. наук, профессор (Саратов, Россия)
Хрусталеv Виталий Николаевич, доктор юрид. наук, профессор (Саратов, Россия)
Цыбулевская Ольга Ивановна, доктор юрид. наук, профессор (Саратов, Россия)
Черемисинov Георгий Александрович, доктор эконом. наук, доцент (Саратов, Россия)
Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юрид. наук, профессор (Москва, Россия)
Эретин Сефика Шуле, Ph.D, доктор философии, профессор (Анкара, Турция)

**EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL
«IZVESTIYA OF SARATOV UNIVERSITY. NEW SERIES.
SERIES: ECONOMICS. MANAGEMENT. LAW»**

Editor-in-Chief – Balash O. S. (Saratov, Russia)

Deputy Editor-in-Chief – Komkova G. N. (Saratov, Russia)

Executive Secretary – Firsova A. A. (Saratov, Russia)

Members of the Editorial Board:

Balash V. A. (Saratov, Russia)
Benoit W. (Ohio, USA)
Havrland B. (Prague, Czech Republic)
Ermasova N. B. (Illinois, USA)
Zemlyanukhin A. I. (Saratov, Russia)
Kozin M. N. (Moscow, Russia)
Krasilnikov O. U. (Saratov, Russia)
Lkhagvadorj A. (Ulaanbaatar, Mongolia)
Mingaleva Z. A. (Perm, Russia)
Mouraviev N. V. (Almaty, Kazakhstan)
Nosov V. V. (Saratov, Russia)

Orehkova E. A. (Volgskii, Russia)
Razgeldeev N. T. (Saratov, Russia)
Sinyukova T. V. (Saratov, Russia)
Stoilova D. (Blagoevgrad, Bulgaria)
Trubitsina T. I. (Saratov, Russia)
Khrustalov V. N. (Saratov, Russia)
Tsibulevskaya O. I. (Saratov, Russia)
Cheremisinov G. A. (Saratov, Russia)
Shugrina E. S. (Moscow, Russia)
Erçetin Ş. Ş. (Ankara, Turkey)



ЭКОНОМИКА

УДК 336

НЕРАВЕНСТВО В НАЛОГООБЛОЖЕНИИ ДОХОДОВ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ ДЛЯ НЕРЕЗИДЕНТОВ

Н. Б. Ермасова

доктор экономических наук, ассистент-профессор,
Governors State University, штат Иллинойс, США
E-mail: bermasov@mail.ru

Введение. В статье анализируется налог на доходы физических лиц, не являющихся резидентами США. Проводится анализ между системой налогообложения доходов для резидентов и нерезидентов налогоплательщиков, в частности, налоговые ставки и налоговые вычеты. Подчеркивается, что существуют различные принципы квалификации расчета налога на доходы физических лиц для иностранцев-налогоплательщиков и резидентов, о наличии различных льгот для резидентов в разных странах. **Эмпирический анализ.** Проводится сравнительное исследование налогового законодательства для иностранцев-налогоплательщиков в странах ЕС, Канаде, развивающихся странах и США, показывается дифференциальное налогообложение доходов нерезидентов-иностранцев в разных странах. Целью данного исследования является анализ неравенства систем подоходного налога для резидентов и нерезидентов налогоплательщиков. **Результаты.** Показаны положительные и отрицательные эффекты особого налогового законодательства для иностранцев. Автор приходит к выводу, что различные ставки налога на доходы физических лиц для резидентов и нерезидентов может привести к «утечке мозгов» из страны, снижению государственных доходов в случае резкого различия ставок по налогу на доходы физических лиц для резидентов и нерезидентов страны.

Ключевые слова: налог на доходы физических лиц, налогообложение нерезидентов, налоговые вычеты, Россия.

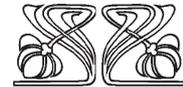
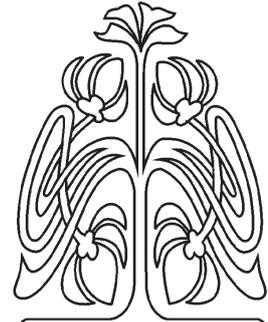
The Inequality of Income Taxation for Nonresident Taxpayers

N. B. Ermasova

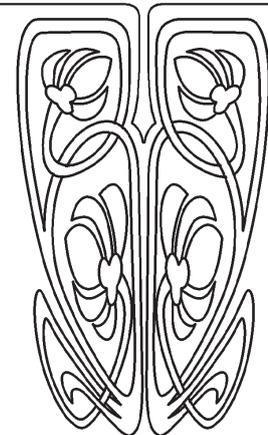
Governors State University, Illinois, USA,
room C3340, 1, University Parkway, University Park, IL, 60484, USA
E-mail: bermasov@mail.ru

Introduction. The paper provides analyses the difference between income taxation system for resident and nonresident taxpayer, in particular the inequality deduction and exemption. **Empirical analysis.** The paper emphasizes the different qualification principles for nonresident alien-taxpayer, the treaty benefits for different countries, and the standard deduction. It is a comparative investigation of tax regulations for nonresident aliens in EU countries, Canada, developing countries, and the United States, the experiences of differential income taxation of nonresident aliens in different countries. The objectives are the analyses of inequality of income tax system for resident and nonresident taxpayer, and different exemption, standard deduction. **Results.** The paper shows the positive and negative externalities of tax regulations for nonresident aliens and concludes that responses to tax rate, politic of government revenue, and treaty for different countries changes are far from fully understood and that there is much to be gained from continued research on this topic.

Key words: income tax of non-residents aliens, tax deductions, tax exemptions, Russia.



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ





Introduction

Income comes from many sources and those sources are taxed differently. U.S. citizens – taxpayers have many opportunities for tax deductions, exclusions, and credits; some of those opportunities allow income to escape the tax base (that is, to go untaxed). If the deduction is larger, than the taxable income will be lower, and finally the taxable income tax liability will be smaller.

The Suits Index is often used in tax policy analysis to measure the degree of progressivity of a tax, or to analyze changes in progressivity under alternative tax regimes. Suppose we are interested in measuring the degree of overall progressivity exhibited by a tax or, more generally, by how much a tax departs from income proportionality. We may, for instance, wish to know whether the tax is inequality reducing, which of several taxes departs the most from proportionality, or how tax progressivity varies across time, societies, or fiscal reforms. The vertical-equity concept gauges the relationship between income and effective rates (tax paid divided by the relevant affluence measurement; the examples here use current income) [1].

However, almost all income tax systems allow for some amount of income to be earned without tax (an exemption amount) to avoid collecting tax from very low income units. Also, most income tax systems provide for higher marginal tax rates at higher income. These effects combine to make income taxes generally progressive, and therefore have a positive Suits index.

For a progressive tax – Federal Income individual tax, where higher income tax units pay a greater fraction of their income as tax, the Suits index is positive (0.362709). In most western European countries and the United States, advocates of progressive taxation tend to be found among the majority of economists and social scientists, many of whom believe that completely proportional taxation is not a possibility. In the U.S., an overwhelming majority of economists (81%) support progressive taxation. In reality this progressive taxation is only for Resident taxpayers in USA. Absolutely different situation with progressive taxation, negative rate of income tax, and possible deduction are for nonresident alien-taxpayers. There is flat income tax rate – 30% for non-resident aliens. The nonresident aliens don't allow using many deduction and exemptions as for U.S. Citizens. But we can see another situation in Europe and Canada. These countries have special tax politics to attract nonresident's labor and capital.

Empirical analysis

Logic and Intuition

The optimal taxation requires equality of marginal excess burdens across revenue sources. In order to close the model, it is necessary to specify how the average tax rate in the economy changes when the government raises the marginal rate. Browning [2] calculates changes in excess burdens for taxpayers in different income classes and sums to get the aggregate change in excess burden. His approach is equivalent for proportional or regressive tax systems to finding the marginal excess burden for an aggregate household whose tax rate is a weighted average of the marginal rates for each income class, with weights equal to class income shares. Stuart [3] analyzed the income, payroll, and indirect taxes as well as the tax effect of income-indexed transfers and found that all these elements are included since all of these can be avoided if labor is shifted from taxed to untaxed uses. He found that redistribution of tax revenue to taxpayers induces an income effect that increases the tendency for labor to leave the taxed sector when tax rates rise. This makes tax revenue increase less rapidly than would be the case if public spending were directed toward government consumption. A striking implication by Stuart is that the relevant marginal excess burden for national defense is likely to be lower than the marginal excess burden for a redistributive social program.

But the scientists didn't analyze the different marginal excess burden for resident and non-resident taxpayers in USA, Europe, Canada, and developing countries. In my opinion, the marginal excess burden for nonresident taxpayers more than for resident taxpayers in USA.

There are two reason of importance to analyze the marginal excess burden for nonresident taxpayers. The first, there is the importance for USA to attract rich people (as foreign capital) and best specialists («brain drain») from different countries. The people respond to income taxation in many ways. European countries have the income tax competition to attract rich people from different countries as taxpayers. Seth H. Giertz [4] found that estimated the Elasticity of Taxable Income (ETIs) is larger for higher-income groups. People with higher incomes generally have more opportunities to respond to tax changes. They generally rely less on wage and salary income and have more control over the timing and source of their income than do other groups. According to Piketty and Saez [5], the share of income reported by the top 10 percent of filers rose by more than one-third from, 32.9 percent in 1979 to 41.4 percent in 1988, but two-



thirds of that increase went to the top 1 percent of taxpayers. The share of income reported by the top one-half of one percent more than doubled, the share reported by the top one-tenth of one percent nearly tripled, and the share reported by the top one-hundredth of one percent more than quadrupled. Because people with the highest income pay a disproportionate share of taxes – the top 1 percent pay approximately one third of all federal income taxes – their behavior is especially important. Second, the different marginal excess burden for resident and nonresident taxpayers in USA is the reason of inequality of income tax system. In this research paper are analyzed this inequality of income tax system, in particular, for aliens with low-income. For this category of taxpayers are very important the deductions and exemptions. Real behavior involves nonresident aliens changing their consumption or the amount they work, moving away from country with high level of taxation, taxed goods or activities toward those that are untaxed or more lightly taxed. This

inequality of income tax system provoke bypassing the tax system both illegally (by evasion) and legally (by avoidance). In the case of evasion, income is concealed or at least is not reported to the tax authorities. Higher tax rates generally increase the benefits from evasion and avoidance. In this case, there are the most part of illegal workers are nonresident aliens.

The difference between income tax for resident and nonresident taxpayers in the USA

In terms of tax revenue, it is important to account for gains and losses throughout the income tax system for resident and nonresident taxpayers. First, the tax rates are different for resident and nonresident taxpayers. Tax rate for nonresident taxpayers is 30%. This rate didn't change when income of taxpayer changes.

Income tax rate of residents calculates from taxable income [1]. For example, the tax rate for Single resident taxpayer (U.S. Citizen) in 2014 (IRS, 2014) (table 1).

Table 1

Single Taxpayers tax rate

If Taxable Income Is:	The Tax Is:
Not over \$9,075	10% of the taxable income
Over \$9,075 but not over \$36,900	\$907.50 plus 15% of the excess over \$9,075
Over \$36,900 but not over \$89,350	\$5,081.25 plus 25% of the excess over \$36,900
Over \$89,350 but not over \$186,350	\$18,193.75 plus 28% of the excess over \$89,350
Over \$186,350 but not over \$405,100	\$45,353.75 plus 33% of the excess over \$186,350
Over \$405,100 but not over \$406,750	\$117,541.25 plus 35% of the excess over \$405,100
Over \$406,750	\$118,118.75 plus 39.6% of the excess over \$406,750

Married Filing Jointly tax rate

If Taxable Income Is:	The Tax Is:
Not over \$18,150	10% of the taxable income
Over \$18,150 but not over \$73,800	\$1,815 plus 15% of the excess over \$18,150
Over \$73,800 but not over \$148,850	\$10,162.50 plus 25% of the excess over \$73,800
Over \$148,850 but not over \$226,850	\$28,925 plus 28% of the excess over \$148,850
Over \$226,850 but not over \$405,100	\$50,765 plus 33% of the excess over \$226,850
Over \$405,100 but not over \$457,600	\$109,587.50 plus 35% of the excess over \$405,100
Over \$457,600	\$1127,962.50 plus 39.6% of the excess over \$457,600

Second, there are big difference in deduction and exemption for resident and nonresident taxpayers. There are a lot of exemptions and tricky items that are different for different countries of origin, and they are subject to change every year. It calculates the standard deduction by looking at the average amounts

for itemized deductions that taxpayers have claimed in previous years. The following table shows standard deductions for 2013 for each tax filing status for resident taxpayers (U.S. Citizens) (IRS, 2014). If resident taxpayers qualify as either blind or over age, or both, the standard deduction is larger (table 2).



Table 2

Standard deductions for resident taxpayers in USA (2013)

Deductions	Standard	Blind/Elderly
Single	6,100	1,500
Head of Household	8,950	1,500
Married	12,200	1,200
Standard Deduction for Dependents	\$1,000	\$1,000
Personal Exemption:	\$3,900	\$3,900

Source: IRS Pub. 505

If the taxpayer claim an exemption for a spouse who is either blind or over age 65, the amount of your standard deduction is larger. Various adjustments and deductions, including the standard deduction and personal exemptions, all lower the taxable income. Taxable income is almost always less than the total income. Individuals can use the tax rate schedules in a number of ways to help plan their finances. You can use these tax rates to figure out how much tax you will pay on extra income you earn. For a taxpayer in the 25% tax bracket, extra income will be taxed at that rate until the taxpayer reaches the next tax bracket. Alternatively, taxpayer can use these tax rates to figure out how much tax the taxpayer will save by increasing the deductions. For a taxpayer in the 28% tax bracket will save 28 cents in federal tax for every dollar spent on a tax-deductible expense, such as mortgage interest or charity. There were the exemptions and deduction for resident taxpayers.

But the non-resident alien taxpayers cannot claim anyone as a dependent if he/she is not from Canada, Mexico, Korea or India. The most part of non-resident aliens couldn't claim spouse and children. If the student or grantee is a resident of Canada, Mexico, Japan, or South Korea, or a U.S. national, the individual is generally entitled to the same additional personal exemptions as a U.S. citizen. The exemptions are prorated on a basis of \$6.97 per day for each allowable exemption in 2012. The additional exemptions for residents of Japan and South Korea must be prorated based on their gross income effectively connected with a U.S. trade or business. The student or grantee who qualifies under Article 21(2) of the United States-India Income Tax Treaty can enter the standard deduction if he or she does not claim away-from-home expenses or other itemized deductions.

An Indian student may take a standard deduction equal to the amount allowable on Form 1040 and may be able to claim the personal exemptions for a nonworking spouse and U.S.-born children. The standard deduction for single taxpayers in 2008

was \$5,450. The standard deduction is \$6,100 for single persons and \$12,250 for married persons in 2013.

The tax treaty with Canada differs from all other tax treaties. It exempts all non-resident earned income if it is under \$10,000 a tax year, but taxes all sum if it is over \$10,000.

The definition of qualified education expenses is expanded for students in these areas. In addition to tuition and fees required for enrollment or attendance at an eligible educational institution, qualified education expenses for students in Midwestern disaster areas include the following.

1. Books, supplies, and equipment required for enrollment or attendance at an eligible educational institution.

2. For a special needs student, expenses that are necessary for that person's enrollment or attendance at an eligible educational institution.

3. For a student who is at least a half-time student, the reasonable costs of room and board, but only to the extent that the costs are not more than the greater of the following two amounts:

a) The allowance for room and board, as determined by the eligible educational institution, that was included in the cost of attendance (for federal financial aid purposes) for a particular academic period and living arrangement of the student;

b) The actual amount charged if the student is residing in housing owned or operated by the eligible educational institution. If the modified adjusted gross income (MAGI) is not more than \$65,000 (\$130,000 if you are married filing jointly), the maximum tuition and fees deduction is \$4,000. If MAGI is larger than \$65,000 (\$130,000), but is not more than \$80,000 (\$160,000 if you are married filing jointly), the maximum deduction is \$2,000. No tuition and fees deduction is allowed if your MAGI is larger than \$80,000 (\$160,000).

The nonresident alien for any part of the year couldn't claim this deduction. Only the students from China have special exemption. The U.S tax treaty with China declares that a scholar is exempt



from tax on earned income for 3 years. The students from China have an exemption of up \$5,000 per year for income earned while they are studying or training.

The nonresident taxpayers must withhold tax at the rate of 14% on amounts received from U.S. sources by an alien present in the United States on an *F*, *J*, *M*, or *Q* visa that are related to the scholarship but are not for tuition and related expenses. The nonresident taxpayers must withhold at the 14% rate on additional amounts such as room, board, or incidental expenses received under the scholarship.

If the person receiving the scholarship or fellowship grant is not a candidate for a degree, and is present in the United States on an *F*, *J*, *M*, or *Q* visa, you must withhold tax at the rate of 14% on the total amount of the grant that is from U.S. sources if the following requirements are met:

1. The grant must be for study, training, or research at an educational organization in the United States, and

2. The grant must be made by:

- 1) A tax-exempt organization operated for charitable, religious, educational, etc. purposes,

- 2) A foreign government,

- 3) A federal, state, or local government agency, or

- 4) An international organization or multinational educational or cultural organization created or continued by the Mutual Educational and Cultural Exchange Act of 1961 (known as the Fulbright-Hays Act).

If the grant does not meet both (1) and (2) above, you must withhold at a 30% rate on the amount of the grant that is from U.S. sources.

Income Taxation of non-resident aliens in Germany, Canada and Russia

The Federal Central Tax Office in Germany has a special procedure for exempting foreign taxpayers from certain taxes deducted at source or exempting the German contracting party from the obligation to deduct them in accordance with the German Income Tax Act (EStG) and the applicable double taxation agreement (DBA). Income tax is deducted at source from certain types of income, listed in § 50a, paragraph 4 EStG.

Examples: 1) Income from the exploitation of rights (copyright, royalties, patents, etc); 2) Income from artistic performances or participation in sport in Germany.

The party liable for payment must deduct the tax for the account of the creditor with restricted tax liability (tax debtor) and pay it to tax office responsible for the latter. Following party is

obliged to issue the creditor of the payments with restricted liability for tax with a certificate of pay and tax deducted on demand (§ 50a, paragraph 5, sentence 7 EStG). Only the tax office responsible for the party liable for payment is authorized to decide whether tax is to be deducted from and paid on certain types of income under § 50a, paragraph 4 EStG.

Should a double taxation agreement (DBA) stipulate that income liable for tax deduction at source should remain untaxed or be taxable at a lower rate, an application may be made for full or partial exemption from tax deducted at source under § 50d EStG.

Under a national German regulation, the party liable for payment may correct the declaration of tax deduction under § 50a EStG (§164, paragraph 2 of the German Tax Code), if the Federal Central Tax Office (BZSt) has issued an exemption certificate under § 50, paragraph 2 EStG, the validity of which covers payments for which tax has already been deducted at source and paid. In this way, the tax office can refund tax deductible at source on the payments in question to the party liable for payment. This particularly affects cases in which payments have been made in the period between submission of the application for exemption and issue of the exemption certificate, and for which tax deducted had to be paid to the tax office because the exemption certificate had not been submitted. To avoid double refunds, the original certificate of pay and tax deducted issued by the party liable for payment (§ 50a, paragraph 5, sentence 7 EStG), which forms the basis for the refund by the Federal Central Tax Office, must be submitted to the tax office. In such cases, the Federal Central Tax Office will refund the tax deducted on application by the creditor, for reasons of practicability. Should an exemption certificate be granted for a period for which tax has already been deducted and paid, there will be an option on refunding the tax deducted.

Payments of interest and license fees accumulating in a Member State of the European Union are exempt from any taxation whatsoever in this «Member State of origin», whether deducted at source or in the course of assessment, if the recipient of the payments is a business in another Member State or has premises in a Member State other than that of the parent on which it depends. Tax exemption is based upon Council Directive 2003/49/EC of 3 June 2003 on a common system of taxation applicable to interest and royalty payments made between associated companies of different Member States.



The Canadian's non-resident for tax purposes is:

- normally, customarily, or routinely live in another country and are not considered a;
- resident of Canada; or
- do not have residential ties in Canada; and
- taxpayers live outside Canada throughout the tax year; or
- taxpayers stay in Canada for less than 183 days in the tax year.

Under Canada's tax system, the liability for income tax and the entitlement to certain social benefits in Canada is based on residency status in Canada for income tax purposes. Generally, the taxpayer become a resident of Canada for income tax purposes when the taxpayer have significant residential ties in Canada. Residential ties may include a home in Canada, a spouse or common-law partner and dependants who move to Canada to live with you, personal property such as a car or furniture, and social ties in Canada. The Canadian Revenue Agency prefers to attract taxpayers as residents and have more income tax. Canada has tax conventions or agreements – commonly known as tax treaties – with many countries. A tax treaty is designed to avoid double taxation for people who would otherwise pay tax on the same income in two countries. Tax rate is 15–29%.

The flat income tax rate for resident – 13%, for nonresident aliens – 30% in Russia from 2005 to 2014 is. The nonresident aliens have not deduction and exemption. Mikhail Zadornov, the chairman of the Parliament's budget committee, complains that Russia's tax system is an anachronism, demanding too much from the corporate sector while virtually ignoring the flourishing banking and financial services industries – and only lightly taxing individuals.

Results

The problem is a significant inequality of income tax system for resident and nonresident taxpayer in USA. The marginal excess burden for nonresident taxpayers is more than for resident taxpayers in USA. There are two reason of importance to analyze the marginal excess burden

for nonresident taxpayers. The first, there is the importance for USA to attract rich people (as foreign capital) and best specialists («brain drain») from different countries.

Second, the different marginal excess burden for resident and nonresident taxpayers in USA is the reason of inequality of income tax system. There is negative rate of income tax for most part of resident's taxpayer in USA. The flat tax rate for nonresident alien is stable – 30%. The effective federal income tax is not negative (for most nonresident aliens around 22–27%). The resident taxpayers can claim many deduction and exemption. The non-resident alien taxpayers cannot claim anyone as a dependent if he/she is not from Canada, Mexico, Korea or India. The most part of non-resident aliens couldn't claim spouse and children. Real behavior involves nonresident aliens changing their consumption or the amount they work, moving away from country with high level of taxation, taxed goods or activities toward those that are untaxed or more lightly taxed. But, in order to achieve a given objective (whether a revenue goal, social goal, solving the problem of inequality of income tax system an improvement in the system's efficiency, or altering the distribution of the tax burden), it may be preferable to consider not simply changing tax rates (given the expected response), but to alter both the rates and deduction and exemption for nonresident taxpayers.

References

1. Mikesell J. *Fiscal Administration*. 9th ed. New York, 2013. 736 p.
2. Browning E. The Marginal Cost of Public Funds. *Journal of Political Economy*, April 1976, no. 84, pp. 283–298.
3. Stuart Ch. Welfare Costs per Dollar of Additional Tax Revenue in the United States. *The American Economic Review*, June 1984, vol. 74, iss. 3, pp. 352–362.
4. Giertz S. *Recent Literature on Taxable-Income Elasticities*. Series Congressional Budget Office. Washington, D. C. Technical Paper. 2004. 49 p.
5. Piketty T., Saez E. Income Inequality in the United States, 1913–1998. *Quarterly Journal of Economics*, February 2003, vol. 118 (1), pp. 1–39.



УДК 330.43

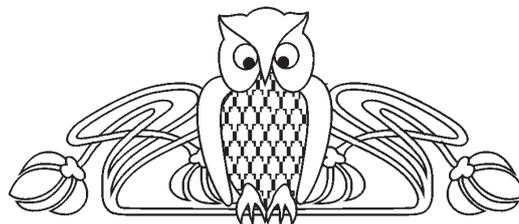
СРАВНЕНИЕ ТОЧНОСТИ НЕКОТОРЫХ МЕТОДОВ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ СРОЧНОЙ СТРУКТУРЫ ПРОЦЕНТНЫХ СТАВОК

В. А. Балаш

доктор экономических наук,
профессор кафедры математической экономики,
Саратовский государственный университет
E-mail: vladimirbalash@yandex.ru

А. И. Малинский

аспирант кафедры математической экономики,
Саратовский государственный университет
E-mail: leshkamal@yandex.ru



Введение. Прогнозирование срочной структуры процентных ставок является достаточно сложной задачей. Опыт показывает, что лишь немногие из предложенных в литературе моделей позволяют обеспечить существенно лучшую точность прогнозирования, чем простое случайное блуждание. Данная работа посвящена сравнению точности результатов прогнозирования срочной структуры процентных ставок для различных спецификаций эконометрических моделей, по российским данным за 2004–2014 гг. **Модели.** Для прогнозирования использовались следующие варианты формулировки эконометрических моделей: случайное блуждание, авторегрессия, авторегрессия главных компонент, обобщенные динамические модели Диболда – Ли. **Результаты.** Сравнение по данным российского рынка государственных облигаций за период 2004–2014 гг. показало, что модели авторегрессии лучше подходят для прогнозирования краткосрочных ставок, однако динамическая спецификация модели Диболда – Ли дает более точные прогнозы для среднесрочных и долгосрочных ставок.

Ключевые слова: срочная структура процентных ставок, модель Нельсона – Сигеля, факторная модель, модель Диболда – Ли.

Введение

Предсказание кривой доходности представляет значительный интерес для макроэкономического прогнозирования, финансового планирования и управления портфелем ценных бумаг с фиксированной доходностью. Эконометрическое моделирование и прогнозирование временной структуры процентных ставок является достаточно сложной задачей. С одной стороны, долгосрочные процентные ставки усредняют риски изменения краткосрочных процентных ставок в будущем, поэтому доходности на разные сроки их движения во времени тесно взаимосвязаны. С другой стороны, реакция краткосрочных и долгосрочных процентных ставок на шоки, вызванные событиями в мировой или национальной экономике, существенно различается. Можно сказать, что на текущий уровень процентных ставок влияет все многообразие экономических и политических

факторов. Кроме того, существенное воздействие на текущий уровень краткосрочных ставок оказывает политика Центрального Банка.

В последние десятилетия был достигнут существенный прогресс в разработке математических и эконометрических моделей временной структуры доходностей. Наиболее популярным является подход к моделированию структуры процентных ставок, основанный на предположениях об отсутствии арбитражных возможностей и зависимости движения доходностей от небольшого числа скрытых, ненаблюдаемых факторов. Данный подход берет начало с работ Васичека, Кокса – Ингеррсола – Росса [1, 2]. В афинных моделях тем или иным образом задается скорость реакции отклонений процентных ставок от равновесного уровня во времени и по срокам с учетом ограничений на отсутствие арбитражных возможностей. Афинные модели достаточно точно описывают наблюдаемый уровень процентных ставок в текущем периоде. В современных исследованиях модели расширяются за счет большего числа факторов, в том числе прямого включения макроэкономических факторов.

Отметим, что, хотя оценка движения кривой доходности во времени весьма не проста, прогнозирование будущего уровня процентных ставок является еще более сложной проблемой. Статистические тесты показывают, что временные ряды уровня процентных ставок часто должны рассматриваться как нестационарные. Поэтому большинство моделей не показывает существенно лучшей точности прогнозирования, чем простое случайное блуждание. Лишь в последние десятилетия появились работы, в которых указывается на существенное улучшение предсказательной силы используемых их авторами моделей по сравнению со случайным блужданием. Так, Duffee (2002) показал, что



более гибкая по сравнению со стандартной спецификацией афинной модели позволяет получить результаты, существенно превосходящие точность прогноза модели случайного блуждания [3]. Diebold and Li (2006) и Christensen, Diebold and Rudebush (2009) продемонстрировали, что динамическая спецификация модели Нельсона – Сигеля позволяет улучшить качество прогноза [4, 5]. Большинство работ выполнено по данным США, Великобритании и странам Европейского Союза.

В данной статье мы сравниваем предсказательную силу некоторых из предложенных моделей, по российским данным.

Модели

Обозначим $r_t(\tau)$ совокупность бескупонных доходностей для различных сроков τ в момент

t ; будем рассматривать задачу прогнозирования кривой бескупонной доходности $r_{t+h}(\tau)$ на момент времени $t+h$.

Для калибровки параметров моделей и оценки точности прогноза мы использовали данные о срочной структуре процентных ставок российского рынка ГКО-ОФЗ за период с 1 января 2004 г. по 1 августа 2014 г. (источник: <http://www.cbr.ru/GCurve/Curve.asp>). Мы использовали данные об уровнях процентных ставок на сроки от 1 года до 30 лет ($r_t(\tau)$, $\tau = 1, 2, \dots, 30$). Данные за январь 2004 г. – декабрь 2012 г. использовались для оценивания параметров моделей, а за период январь 2013 г. – август 2014 г. – для определения ошибок прогноза.

На рис. 1 представлены графики изменения бескупонных доходностей на срок 1 год, 5 лет и 10 лет.

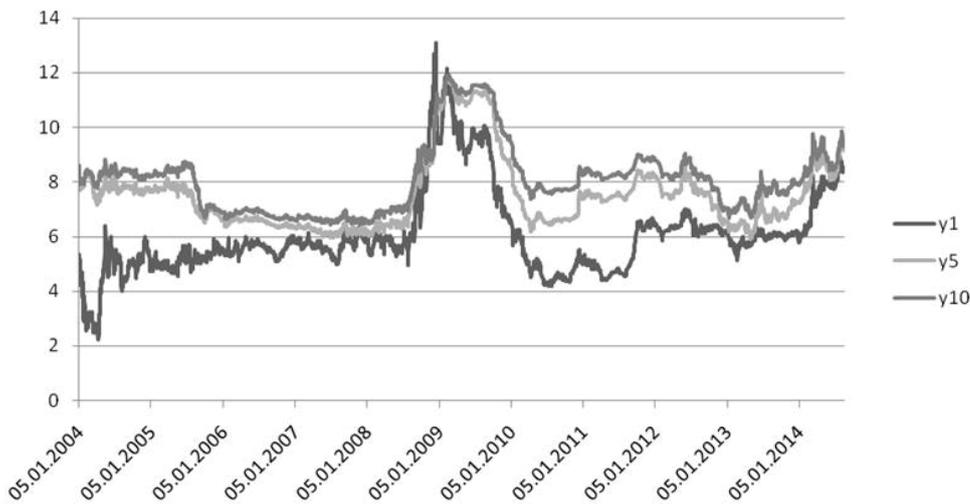


Рис. 1. Бескупонные доходности ГКО-ОФЗ сроком до погашения 1, 5 и 10 лет

В рассматриваемом периоде краткосрочные ставки были, как правило, ниже среднесрочных и долгосрочных, при этом краткосрочные ставки более волатильны. Колебания уровня процентных ставок происходило достаточно синхронно, но корреляционная связь была выше между ставками с более близкими, чем дальними сроками (табл. 1, 2).

Таблица 1

Выборочные характеристики бескупонных доходностей за 2004–2014 гг.

Срок, лет	Среднее значение	Стандартное отклонение
1	6.02	1.53
3	7.2	1.55
5	7.51	1.32
7	7.81	1.29
10	8.07	1.27

Таблица 2

Матрица коэффициентов корреляции между процентными ставками на разные сроки

Срок, лет	1	3	5	7	10
1	1	0.89	0.76	0.73	0.70
3	0.89	1	0.96	0.94	0.92
5	0.76	0.96	1	0.96	0.98
7	0.73	0.94	0.96	1	0.99
10	0.70	0.92	0.98	0.99	1

Использование метода главных компонент позволяет утверждать, что для объяснения всей кривой доходности достаточно трех факторов, которые объясняют 99% общей дисперсии. Это хорошо согласуется с результатами, полученными для других стран и периодов [6]. Первый фактор обычно интерпретируют как общий уро-



вень процентных ставок, второй – как наклон, третий – кривизну кривой доходности. На рис. 2

представлены изменения значения первых трех главных компонент во времени.

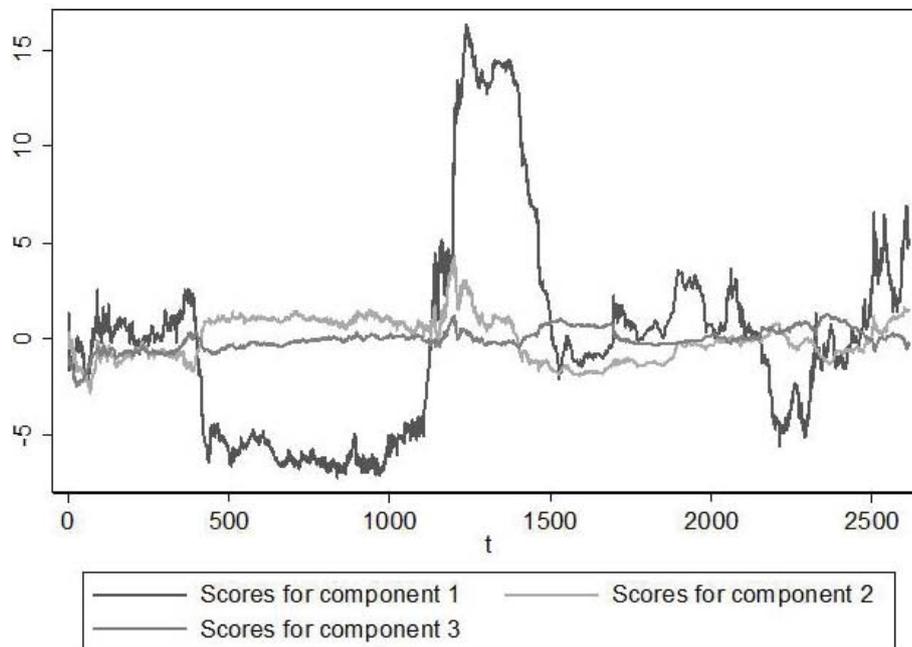


Рис. 2. Динамика значений факторов, полученных методом главных компонент

Для сравнения точности прогнозов мы использовали следующие варианты эконометрических моделей:

– случайное блуждание RW:

$$\bar{r}_{t+h/t}(\tau) = r_t(\tau);$$

– авторегрессия AR(1):

$$\bar{r}_{t+h/t}(\tau) = a(\tau) + b(\tau)r_t(\tau);$$

– регрессия на AR(1) прогноз главных компонент:

$$\bar{r}_{t+h/t}(\tau) = \gamma_0(\tau) + \gamma_1(\tau)\bar{x}_{1t+h/t} + \gamma_2(\tau)\bar{x}_{2t+h/t} + \gamma_3(\tau)\bar{x}_{3t+h/t},$$

$$\bar{x}_{i,t+h/t} = a(\tau) + \beta(\tau)x_{i,t};$$

– прогнозирование параметров моделей кривой доходности на основании обобщенных динамических моделей Нельсона – Сигеля, Свенсона, g-кривой и т.д.

Модель Нельсона – Сигеля [7] предполагает, что кривая форвардных процентных ставок описывается зависимостью вида

$$f_t(\tau) = \beta_{1t} + \beta_{2t}e^{-\lambda_t\tau} + \beta_{3t}\lambda_t e^{-\lambda_t\tau}.$$

Соответствующая кривая доходностей имеет вид

$$r_t(\tau) = \beta_{1t} + \beta_{2t}\left(\frac{1-e^{-\lambda_t\tau}}{\lambda_t\tau}\right) + \beta_{3t}\left(\frac{1-e^{-\lambda_t\tau}}{\lambda_t\tau} - e^{-\lambda_t\tau}\right).$$

Параметры данной зависимости имеют ясную интерпретацию:

λ_t – задает наклон кривой. При малых значениях λ_t лучше описываются долгосрочные ставки, при высоких – краткосрочные;

β_{1t} – может рассматриваться как долгосрочный уровень процентных ставок;

β_{2t} – соответствует краткосрочному фактору;

β_{3t} – соответствует среднесрочному фактору.

В работах [5, 8] рассмотрены различные варианты оценивания динамической спецификации модели Нельсона – Сигеля. Прогнозирование по модели включает следующие этапы:

1) оценка параметров N-S модели ($\beta_1, \beta_2, \beta_3, \lambda$) за каждый период времени отдельно;

2) прогноз параметров ($\beta_1, \beta_2, \beta_3, \lambda$);

3) восстановление прогнозной кривой доходности модели Диболда – Ли:

$$\begin{aligned} \bar{r}_{t+h/t}(\tau) = & \hat{\beta}_{1,t+h/t} + \hat{\beta}_{2,t+h/t}\left(\frac{1-e^{-\lambda_t\tau}}{\lambda_t\tau}\right) + \\ & + \hat{\beta}_{3,t+h/t}\left(\frac{1-e^{-\lambda_t\tau}}{\lambda_t\tau} - e^{-\lambda_t\tau}\right). \end{aligned}$$

Отметим, что на шаге 2 в модель могут включаться дополнительные, например макроэкономические, переменные.



Результаты

Ошибки прогноза для моделей случайного блуждания, авторегрессии, регрессии на прогноз главных компонент приведены в табл. 3. Также здесь представлены результаты, полученные для модели Диболда – Ли.

Для оценки параметров модели D-L мы использовали двухшаговую процедуру. На первом шаге оценивалось значение параметра λ_t . После рассмотрения различных спецификаций в качестве итоговой была выбрана модель авторегрессии второго порядка: $\lambda_t = 1.64 + 1.12\lambda_{t-1} - 0.24\lambda_{t-2}$. Далее при полученном значении λ_t оценивались авторегрессионные модели для параметров $\beta_1, \beta_2, \beta_3$. Мы получили следующие авторегрессионные зависимости:

$$\begin{aligned} \hat{\beta}_{1t} &= 8.68 + 1.11\beta_{1t-1} - 0.16\beta_{1t-2}, \\ \hat{\beta}_{2t} &= -4.77 + 0.36\beta_{2t-1} + 0.23\beta_{2t-2}, \\ \hat{\beta}_{3t} &= -1.58 + 0.13\beta_{3t-1} + 0.16\beta_{3t-2}. \end{aligned}$$

Затем рассчитывались прогноз $\hat{r}_{t+h/t}(\tau)$, абсолютная и относительная ошибка прогноза. На рис. 3 приведены графики фактических и прогнозных значений бескупонных доходностей для сроков 3 и 10 лет для модели Диболда – Ли.

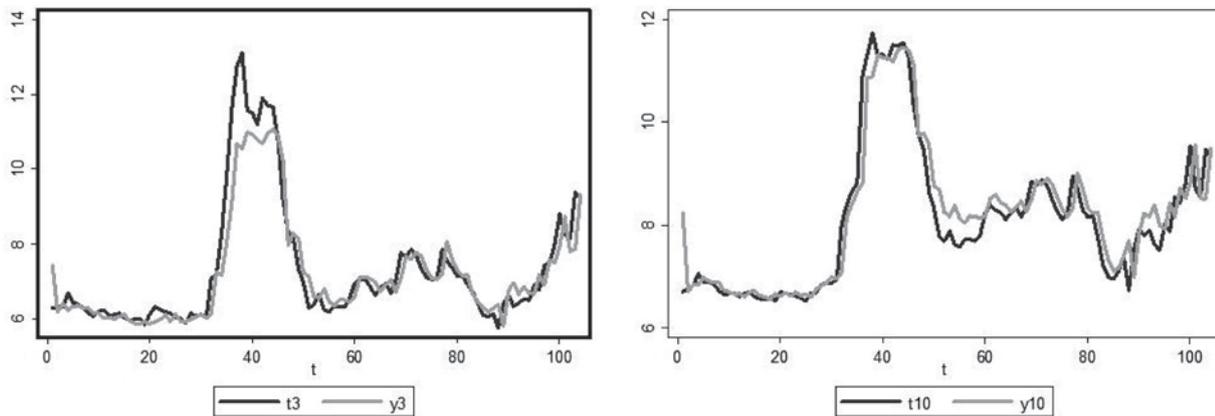


Рис. 3. Наблюдаемые и прогнозные доходности для сроков до погашения 3 и 10 лет, $h = 1$ месяц

Таким образом, для контрольной выборки модели авторегрессии показали лучшую точность при прогнозировании краткосрочных ставок, однако использование динамической спецификации обобщенной модели Нельсона – Сигеля позволило получить меньшую ошибку прогноза для среднесрочных и долгосрочных ставок.

Наряду с оценкой точности прогнозирования, существенный интерес представляет вопрос о том, учет каких макроэкономических факторов позволяет улучшить точность про-

гнозирования. Мы рассматривали следующие макроэкономические факторы: реальный эффективный валютный курс (REER), темпы роста ВВП, экспорта, импорта и ряд других с лагами от 1 до 3 месяцев. Для моделирования мы применяли модель векторной авторегрессии первого порядка. Макроэкономические факторы включались в модель в качестве эндогенных переменных. В результате исключения незначимых переменных мы получили модель, значения параметров которой приведены в табл. 4.

В табл. 3 представлены полученные нами оценки точности прогноза на один месяц вперед.
Таблица 3
Ошибки прогноза для $h = 1$ месяц

Модель	Среднее	Стандартная ошибка
1 год		
Случайное блуждание	0.110	0.414
Главные компоненты	0.091	0.460
Авторегрессия	0.164	0.419
D-L модель	0.257	0.555
5 лет		
Случайное блуждание	0.135	0.567
Главные компоненты	0.097	0.561
Авторегрессия	0.081	0.496
D-L модель	0.039	0.632
10 лет		
Случайное блуждание	0.117	0.472
Главные компоненты	0.097	0.561
Авторегрессия	0.082	0.531
D-L модель	-0.010	0.548



Таблица 4

Модель векторной авторегрессии для параметров Диболда – Ли

Зависимая переменная	Объясняющие переменные	Коэффициенты	Стандартные ошибки	z-статистики
b1				
	b1(-1)	0.94	0.04	24.64
	b2(-1)	0.00	0.02	-0.01
	b3(-1)	0.07	0.02	3.00
	ln(REER(-1))	5.70	1.19	4.78
	ln(export(-3))	0.27	0.12	2.29
b2				
	b1(-1)	-0.59	0.18	-3.31
	b2(-1)	0.46	0.09	5.01
	b3(-1)	-0.48	0.11	-4.22
	ln(REER(-1))	-18.27	5.63	-3.25
	ln(export(-3))	0.47	0.56	0.84
b3				
	b1(-1)	0.04	0.12	0.35
	b2(-1)	-0.02	0.06	-0.36
	b3(-1)	0.65	0.08	8.64
	ln(REER(-1))	2.74	3.70	0.74
	ln(export(-3))	-0.56	0.37	-1.52

Таким образом, на параметры кривой доходности наибольшее влияние оказывает эффективный валютный курс с лагом 1 месяц, а также экспорт с лагом 1 квартал.

Прогнозирование срочной структуры процентных ставок, складывающихся на российском рынке ГКО-ОФЗ, может осуществляться на основе авторегрессионных, факторных и динамических моделей. Сравнение точности прогнозов, полученных на основе альтернативных моделей, показало, что модели авторегрессии лучше подходят для прогнозирования краткосрочных ставок, однако динамическая спецификация модели Диболда – Ли дает более точные прогнозы для среднесрочных и долгосрочных ставок.

Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ (проект № 13-01-00175).

Список литературы

1. *Vasicek O. A.* An Equilibrium Characterization of the Term Structure // *Journal of Financial Economics*. 1977. № 5. P. 177–188.
2. *Cox J., Ingersoll J. E., Ross S. A.* A Theory of the Term Structure of Interest Rates // *Econometrics*. 1985. Vol. 53. P. 385–407.
3. *Duffee G. R.* Term Premia and Interest Rate Forecasts in Affine Models // *Journal of Finance*. 2002. № 5. P. 405–443.
4. *Christensen J. H. E., Diebold F. X., Rudebusch G. D.* The Affine Arbitrage-Free Class of Nelson – Siegel Term Structure Models // *Journal of Econometrics*. 2011. Vol. 164. P. 4–20.
5. *Diebold F. X., Li C.* Forecasting the Term Structure of Government Bond Yields // *Journal of Econometrics*. 2006. Vol. 130. P. 337–364.
6. *Monch, E.* Forecasting the Yield Curve in a Data-Rich Environment : A No-Arbitrage Factor-Augmented VAR Approach // *Journal of Econometrics*. 2008. Vol. 146. P. 24–43.
7. *Nelson C. R., Siegel A. F.* Parsimonious modeling of yield curve // *Journal of Business*. 1987. Vol. 60. P. 473–489.
8. *Koopman S. J., Wel M. van der.* Forecasting the US term structure of interest rates using a macroeconomic smooth dynamic factor model // *International Journal of Forecasting*. October–December 2013. Vol. 29, iss. 4. P. 676–694.



Comparison of Accuracy between Different Methods of Forecasting the Term Structure of Interest Rates

V. A. Balash

Saratov State University,
83, Astrakhanskaya str., Saratov, 410012, Russia
E-mail: vladimirbalash@yandex.ru

A. I. Malinskiy

Saratov State University,
83, Astrakhanskaya str., Saratov, 410012, Russia
E-mail: leshkamal@yandex.ru

Introduction. Forecasting the term structure of interest rates is considered to be the complex problem. The experience shows that just a few models from the proposed in science literature provide us with much better accuracy in forecasting than random walk. This paper is devoted to the comparison of forecasting results' accuracy for the different specifications of econometric models using Russian data for 2004–2014 years. **Models.** We use the next econometric models for the forecasting: random walk, autoregressive model, factor model, Diebold-Li model. **Results.** Comparison on the Russian government bond market data for 2004–2014 years shows us that autoregressive models are better for the short-term rates' forecasting, but the dynamic Diebold-Li model gives better accuracy for the mid-term and long-term rates' forecasting. **Key words:** term structure of interest rates, Nelson – Siegel model, factor model, Diebold – Li model.

The work was supported by the Russian Fund of Basic Research (project № 13-010-0175).

References

1. Vasicek O. A. An Equilibrium Characterization of the Term Structure. *Journal of Financial Economics*, 1977, no. 5, pp. 177–188.
2. Cox J., Ingersoll J. E., Ross S. A. A Theory of the Term Structure of Interest Rates. *Econometrics*, 1985, vol. 53, pp. 385–407.
3. Duffee G. R. Term Premia and Interest Rate Forecasts in Affine Models. *Journal of Finance*, 2002, no. 5, pp. 405–443.
4. Christensen J. H. E., Diebold F. X., Rudebusch G. D. The Affine Arbitrage-Free Class of Nelson – Siegel Term Structure Models. *Journal of Econometrics*, 2011, vol. 164, pp. 4–20.
5. Diebold F. X., Li C. Forecasting the Term Structure of Government Bond Yields. *Journal of Econometrics*, 2006, vol. 130, pp. 337–364.
6. Monch E. Forecasting the Yield Curve in a Data-Rich Environment: A No-Arbitrage Factor-Augmented VAR Approach. *Journal of Econometrics*, 2008, vol. 146, pp. 24–43.
7. Nelson C. R., Siegel A. F. Parsimonious modeling of yield curve. *Journal of Business*, 1987, vol. 60, pp. 473–489.
8. Koopman S. J., Wel M. van der. Forecasting the US term structure of interest rates using a macroeconomic smooth dynamic factor model. *International Journal of Forecasting*, October–December 2013, vol. 29, iss. 4, pp. 676–694.

УДК 330.1; 332.05

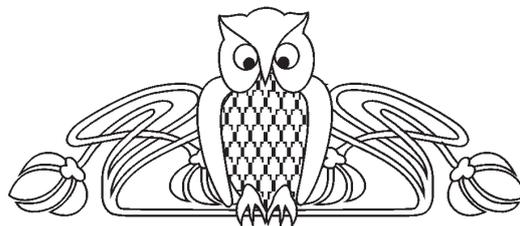
КЛАССИФИКАЦИЯ ВЕНЧУРНЫХ ФОНДОВ

А. А. Сытник

доктор экономических наук, профессор кафедры прикладной экономики и управления инновациями,
Саратовский государственный технический университет им. Гагарина Ю. А.
E-mail: sytnikaa80@mail.ru

Д. А. Колотырин

аспирант кафедры прикладной экономики и управления инновациями,
Саратовский государственный технический университет им. Гагарина Ю. А.
E-mail: kolgarus@mail.ru



Введение. Венчурные фонды играют особую роль в венчурном инвестировании, поскольку, в отличие от других инвесторов на рынке, создаются специально для их осуществления. В основе их деятельности лежат стремление разделения совместных рисков с инициатором проекта, длительный период инвестирования, а также определение целей и целевых ориентиров проекта

на начальном этапе. Пока формируются основные инструменты и элементы инфраструктуры, инвестирование инновационной деятельности, т.е. венчурное инвестирование, остается недостаточно разработанным в теоретическом и практическом аспекте. В статье исследуется классификация такого финансового инструмента венчурного инвестирования, как венчурный



фонд. Целью является анализ классификация венчурных фондов по различным критериям. **Теоретический анализ.** Для достижения поставленной цели решаются следующие задачи: проведение классификации венчурных фондов; типологизация организационных форм осуществления венчурного инвестирования в России; выявляются особенности функционирования венчурных фондов. Классификация венчурных фондов опирается на ряд методов, среди которых: инвестиционный и финансовый анализ, стратегическое планирование и прогнозирование. **Результаты.** Результатом предложенного авторами подхода является обоснование классификации и типологизации венчурных фондов и выделение особенностей их функционирования в современной экономике России.

Ключевые слова: венчурный фонд, классификация венчурных фондов.

Введение

Венчурные фонды играют особую роль в венчурном инвестировании, поскольку, в отличие от других инвесторов на рынке, создаются специально для их осуществления. В основе их деятельности лежат стремление разделения совместных рисков с инициатором проекта, длительный период инвестирования, а также определение целей и целевых ориентиров проекта на начальном этапе. Пока формируются основные инструменты и элементы инфраструктуры, инвестирование инновационной деятельности, т.е. венчурное инвестирование, остается недостаточно разработанным в теоретическом и практическом аспекте. В статье исследуется классификация такого финансового инструмента венчурного инвестирования, как венчурный

фонд. Целью является анализ классификация венчурных фондов по различным критериям.

Теоретический анализ

Основное отличие венчурного фонда от других игроков венчурной индустрии – в управлении. Во главе фонда стоит руководитель, который не вкладывает собственные средства в компанию, акции которых приобретает фонд, а выступает как посредник между синдицированными (коллективными) инвесторами и инициатором проекта. В этом заключается одна из самых принципиальных особенностей этого типа инвестирования. С одной стороны, руководитель фонда самостоятельно принимает решение о выборе того или иного объекта для внесения инвестиций, участвует в работе совета директоров и всячески способствует росту и расширению бизнеса этой компании. С другой – окончательное решение о производстве инвестиций принимает инвестиционный комитет, представляющий интересы инвесторов. В конечном итоге получаемая венчурным инвестором прибыль принадлежит только инвесторам, а не ему лично. Он имеет право рассчитывать только на часть этой прибыли.

Таким образом, венчурный фонд – это инструмент инвестирования в инновационные компании путем создания организации с собственным капиталом [1].

Классификация венчурных фондов может быть различной (рисунок).



Классификация венчурных фондов

В зависимости от широты интересов венчурные фонды могут быть универсальными и специализированными [2]. Универсальными венчурными инвесторами называются капита-

листы и фонды, инвестирующие в различные отрасли промышленности или в компании в различных географических местоположениях или в различные стадии жизненного цикла



компания. В качестве альтернативы венчурные инвесторы могут быть специализированными в одной или двух отраслях промышленности или инвестировать только в компании на определенной географической территории. Не все венчурные фонды или отдельные капиталисты инвестируют в стартапы. Венчурный фонд может инвестировать прежде, чем появится реальный продукт, или прежде, чем компания будет организована (так называемое «посевное инвестирование»). Также он может предоставить капитал, чтобы «запустить» компанию на первой или второй стадии развития, которые также называют «ранним инвестированием». Венчурный фонд также может обеспечить необходимое финансирование, чтобы помочь компании перерасти критическую финансовую массу и стать более успешной («финансирование на стадии расширения»).

В зависимости от размера венчурные фонды могут быть крупными, средними и мелкими [3]. К крупным фондам относятся фонды с оборотом инвестируемого капитала более миллиарда долларов, к средним – с оборотом в 100–500 млн долл., мелкие фонды располагают капиталом в несколько миллионов долларов (10–50 млн долл.) [4].

В зависимости от стадии инвестирования выделяют: посевные, ранние, начальные фонды, которые соответствуют этапу инвестирования [5, 6]. То есть приоритет фондов – в стадии развития компании. Некоторые фонды специализируются на посевной стадии, имеют большой пул заявок, широкий штат специалистов по отбору и экспертизе проектов. Другие фонды требуют, чтобы проект уже содержал пробный продукт, который можно протестировать, запустить на рынок, т. е. относился к ранней стадии.

В зависимости от организационно-правовой формы собственности выделяют: инвестиционные товарищества, хозяйственное партнерство, закрытый паевой инвестиционный фонд.

Инвестиционное товарищество – это форма для венчурных инвестиций, не предполагающая создания юридического лица, при котором двое или несколько лиц соединяют свои вклады с целью осуществления совместной инвестиционной деятельности. Товарищи подписывают договор инвестиционного товарищества, требующий нотариального удостоверения, и вносят вклады в общее имущество товарищей. В течение срока действия договора инвестиционного товарищества товарищи получают прибыль от совместной деятельности, а по истечении срока действия договора инвестиционного товарищества или по достижении установленной им цели – свою долю в общем имуществе товарищей.

Управление в инвестиционном товариществе осуществляется управляющим товарищем, который ведет общие дела от имени товарищества. Он также вносит вклад в инвестиционное товарищество. Управляющим товарищем может быть только юридическое лицо. Принятие решений, касающихся общих дел инвестиционного товарищества, осуществляется по общему согласию всех товарищей. Кроме того, может быть создан специальный комитет товарищей – инвестиционный комитет.

К компетенции инвестиционного комитета могут относиться:

- утверждение и изменение политики ведения общих дел (инвестиционной декларации);
- принятие решений об одобрении или об отказе в одобрении сделок;
- принятие решений об обращении в суд для признания недействительной сделки, совершенной управляющим товарищем, и пр.

Одним из ключевых преимуществ осуществления инвестиций с помощью данного инструмента является отсутствие налогообложения доходов на уровне инвестиционного товарищества. Это связано с тем, что заключение договора товарищества не приводит к образованию отдельного юридического лица, а значит, инвестиционное товарищество не будет признаваться плательщиком налога на прибыль.

Хозяйственное партнерство – это коммерческая организация, учреждаемая двумя или более лицами на неопределенный срок либо с ограничением такого срока, нацеленная, прежде всего, на создание инвестиционного механизма, который бы соответствовал современным стандартам в инновационной сфере, а также в рамках реализации венчурных проектов.

Хозяйственное партнерство занимает своего рода промежуточное положение между хозяйственным товариществом и обществом, при этом предлагает большую гибкость в отношении финансирования и управления инвестициями, а также в отношении прав на соответствующие результаты интеллектуальной деятельности. Хозяйственное партнерство допускает заключение соглашения об управлении между участниками компании, а также (в случае необходимости) иными лицами, что позволяет принимать участие в управлении партнерством лицам, не являющимся его участниками. Данная новая организационно-правовая форма также позволяет осуществлять гибкое поэтапное финансирование.

Одной из отличительных черт хозяйственного партнерства и одновременно ключевым элементом в его управлении является соглашение об управлении, заключаемое между всеми участниками. Стороной такого соглашения



может быть само хозяйственное партнерство, а также третьи лица. Оно подлежит обязательно нотариальному удостоверению и хранению у нотариуса.

Наиболее важной особенностью соглашения об управлении является широкая диспозитивность в отношении возможности включения в него различных положений. В частности, соглашение может предусматривать право отдельных участников на непропорциональное размеру долей участие в управлении хозяйственным партнерством, его финансировании или распределении прибыли. Договор может предусматривать создание иных органов управления, которые не являются обязательными для хозяйственного партнерства, определять порядок их формирования, функционирования и компетенцию.

Закрытый паевой инвестиционный фонд (ЗПИФ) – это традиционная форма коллективных инвестиций без образования юридического лица и представляет собой обособленный имущественный комплекс, состоящий из имущества, переданного в доверительное управление (далее – ДУ) управляющей компании (далее – УК) с условием объединения этого имущества с имуществом иных учредителей ДУ, и из имущества, полученного в процессе такого управления, доля в праве собственности на которое удостоверяется ценной бумагой, выдаваемой УК. Имущество ЗПИФа передается в ДУ путем присоединения к правилам ДУ, разрабатываемым УК и утверждаемым Федеральной службой по финансовым рынкам.

Управление ЗПИФом осуществляется специальным субъектом – управляющей компанией, которая должна иметь лицензию профессионального участника рынка ценных бумаг, выданную Федеральной службой по финансовым рынкам. Соответственно, в случае принятия решения об использовании ЗПИФа в качестве инвестиционного механизма потребуется либо создать собственную УК, либо заключить договор с уже существующей УК.

Управляющая компания должна иметь собственные средства в размере не менее 80 млн руб. и соблюдать другие лицензионные требования, устанавливаемые законодательством. Помимо УК в структуру управления ЗПИФом должны входить: специализированный депозитарий, который осуществляет функцию контроля над активами ЗПИФа (дает управляющей компании согласие на распоряжение активами паевого инвестиционного фонда) (для отдельных видов имущества законодательством может быть предусмотрено иное); лицо, осуществляющее ведение реестра владельцев паев ЗПИФа; оценщик и аудитор.

Ключевым фактором, определяющим порядок налогообложения таких инвестиционных инструментов, является то, что ЗПИФ не признается юридическим лицом и, соответственно, не является плательщиком налога на прибыль. Это означает, что все доходы, получаемые ЗПИФом от активов, не будут подлежать обложению налогом на прибыль (аналогично инвестиционному товариществу). Вследствие этого полученная ЗПИФом прибыль может реинвестироваться без уменьшения на сумму налогов, что сокращает потребность ЗПИФа в дополнительном финансировании. Налогообложение доходов ЗПИФа возникает только на уровне инвестора (пайщика). В этой связи инвесторы ЗПИФа могут получать следующие виды доходов:

- промежуточные выплаты от ЗПИФа (например, доход от реализации одной или нескольких инвестиций);
- доход от погашения инвестиционных паев;
- доход от продажи инвестиционного пая.

Результаты

Венчурный фонд – это инструмент инвестирования в инновационные компании путем создания организации с собственным капиталом.

Венчурные фонды играют особую роль в венчурном инвестировании, поскольку создаются специально для осуществления венчурных инвестиций. В основе их деятельности лежат стремление разделить совместных рисков с инициатором проекта, длительный период инвестирования, а также определение целей и целевых ориентиров проекта на начальном этапе [7].

Организационная схема венчурного фонда включает несколько элементов. Учредителем венчурного фонда являются один или несколько инвесторов, имущество которых образует паевой фонд. Для управления этим фондом выбирается на конкурсной основе управляющая компания, руководство которой осуществляет ее руководитель, являющийся фактическим лицом и руководителем фонда. Для принятия квалифицированных решений об осуществлении инвестиций в составе фонда создается инвестиционный комитет, который принимает решение на основе рекомендаций экспертного совета. Непосредственную работу по отбору и сопровождению проектов осуществляют менеджеры по проектам.

Алгоритм принятия решений об инвестициях венчурным фондом включает шесть этапов: поиск и отбор компаний; тщательный анализ; заключение экспертного совета; составление инвестиционного меморандума; прохождение инвестиционного комитета; непосредственное оформление принятого решения о венчурных инвестициях.



Классификация венчурных фондов была проведена по следующим критериям: в зависимости от широты интересов (универсальные, специализированные); в зависимости от размера (крупные, средние, мелкие); в зависимости от стадии инвестирования (посевные, ранние, начальные); в зависимости от организационно-правовой формы собственности (инвестиционные товарищества, хозяйственное партнерство, закрытый паевой инвестиционный фонд).

Список литературы

1. Управление инвестиционными и инновационными программами для российских компаний с государственным участием. Аналитика Российской венчурной компании. URL: www.rusventure.ru/ru/programm/analytics/ (дата обращения: 01.11.2014).
2. Фурс М. В. Особенности венчурного финансирования инновационных проектов // Стратегия инновационного развития регионов. 2010. № 2. С. 58–61.
3. Одинокова Т. Н., Соменкова Н. С. Финансовое обеспечение инновационной деятельности промышленных предприятий // Экономические науки. 2011. № 5. С. 51–54.
4. Фирсова А. А. Теория и методология инвестирования инновационной деятельности на основе государственно-частного партнерства. Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 2012. 320 с.
5. Митрофанова И. А. Инструменты модернизации механизма налогообложения прибыли хозяйствующих субъектов // Финансы и кредит. 2012. № 1 (481). С. 42–46.
6. Сытник А. А. Инструменты стимулирования инновационной активности // Вестн. Сарат. агроун-та им. Н. И. Вавилова. 2011. № 9. С. 86–91.
7. Фирсова А. А. Направления развития инвестирования инновационной деятельности в проектах государственно-частного партнерства // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2012. Т. 12, вып. 1. С. 67–71.

Classification of Venture Funds

A. A. Sytnik

Yuri Gagarin State Technical University of Saratov,
77, Politechnicheskaya str., Saratov, 410054, Russia
E-mail: sytnikaa80@mail.ru

D. A. Kolotyryn

Yuri Gagarin State Technical University of Saratov,
77, Politechnicheskaya str., Saratov, 410054, Russia
E-mail: kolgarus@mail.ru

Introduction. Venture funds play a special role in venture investment as, unlike other investors in the market of venture investments, are created especially for implementation of venture investments. The aspiration of division of joint risks with the initiator of the project, the long period of investment, and also definition of the purposes and target reference points of the project at the initial stage is the cornerstone of their activity. So far the main tools and elements of infrastructure, investment of innovative activity, i.e. venture investment are formed, remains insufficiently developed in theoretical and practical aspect. In article classification of such financial instrument of venture investment as venture fund is investigated. The purpose is the analysis classification of venture funds for various criteria. **Theoretical analysis.** For achievement of a goal the following problems are solved: carrying out classification of venture funds; the typologization of organizational forms of implementation of venture investment in Russia is carried out; features of functioning of venture funds come to light. Classification of venture funds leans on a number of methods, among which: investment and financial analysis, strategic planning and forecasting. **Results.** Justification of classification and a typologization of venture funds and allocation of features of their functioning in modern economy of Russia is result of the approach offered by authors.

Key words: venture fund, classification of venture funds.

References

1. *Upravlenie investitsionnymi i innovatsionnymi programmami dlia rossiiskikh kompanii s gosudarstvennym uchastiem. Analitika Rossiiskoi venchurnoi kompanii* (Management of investment and innovative programs for the Russian companies with the state participation. Analyst of the Russian venture company). Available at: www.rusventure.ru/ru/programm/analytics (accessed 1 November 2014).
2. Furs M. V. Osobennosti venchurnogo finansirovaniia innovatsionnykh proektov [Features of venture financing of innovative projects]. *Strategiia innovatsionnogo razvitiia regionov* [Strategy of innovative development of regions], 2010, no. 2, pp. 58–61.
3. Odiнокova T. N., Somenkov N. S. Finansovoe obespechenie innovatsionnoi deiatel'nosti promyshlennykh predpriatii [Financial security of innovative activity of the industrial enterprises]. *Ekonomicheskie nauki* [Economic sciences], 2011, no. 5, pp. 51–54.
4. Firsova A. A. *Teoriia i metodologiia investirovaniia innovatsionnoi deiatel'nosti na osnove gosudarstvenno-chastnogo partnerstva* [Theory and Methodology of investment innovation through public-private partner-



- ships]. Saratov, Saratov University Press, 2012. 348 p.
- Mitrofanova I. A. Instrumenty modernizatsii mekhanizma nalogooblozheniia pribyli khoziaistvuiushchikh sub»ektov [Instruments of modernization of the mechanism of the taxation of profit of economic entities]. *Finansy i kredit* [Finance and credit], 2012, no. 1 (481), pp. 42–46.
 - Sitnik A. A. Instrumenty stimulirovaniia innovatsionnoi aktivnosti [Tools stimulating innovative activity]. *Vestnik Saratovskogo gosagrouniversiteta im. N. I. Vavilova* [The Bulletin of Saratov State Agrarian University in honor of N. I. Vavilov], 2011, no. 9, pp. 86–91.
 - Firsova A. A. Napravleniia razvitiia investirovaniia innovatsionnoi deiatel'nosti v proektakh gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Directions of development of innovation investment in public-private partnership]. *Izvestiya of Saratov University. New Ser. Ser. Economics. Management. Law*, 2012, vol. 12, iss. 1, pp. 67–71.

УДК 338

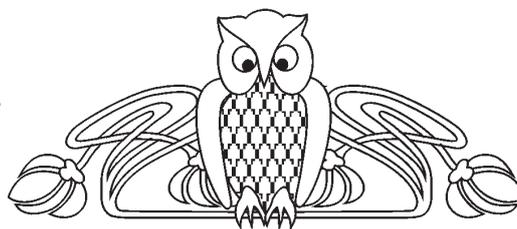
ТЕХНОПАРК – ВАЖНЫЙ ЭЛЕМЕНТ ИНФРАСТРУКТУРЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

В. Ю. Тюрина

доктор экономических наук, профессор кафедры прикладной экономики и управления инновациями, Саратовский государственный технический университет им. Гагарина Ю. А.
E-mail: vut@sstu.ru

А. А. Ипполитова

кандидат экономических наук, ассистент кафедры прикладной экономики и управления инновациями, Саратовский государственный технический университет им. Гагарина Ю. А.
E-mail: ippolitova@fsimp.ru



Введение. Идея создания и развития технопарков в России является плодотворной и своевременной в силу ее универсальности. Технопарки – это эффективнейший механизм формирования и генерации инновационных предприятий. **Теоретический анализ.** Технопарки, являясь субъектами инновационной инфраструктуры, создают условия, благоприятные для развития производственных предприятий научно-технической сферы только при условии наличия оснащенной опытно-экспериментальной базы и привлечения высококвалифицированных кадров. В статье рассматриваются особенности создания технопарков в России, в том числе университетских технопарков. **Результаты.** Анализируется опыт и обосновываются направления развития технопарков в России и Саратовской области. На основании проведенных авторами исследований выявлены основные этапы развития технопарков на мезоуровне (на примере Саратовской области). Основное внимание акцентируется на функциональных моделях технопарков, которые раскрывают их значение для национальной инновационной системы. **Заключение.** Технопарки способны оказать поддержку инноваторам на всех стадиях инновационного процесса, тем самым они аккумулируют инновационный потенциал регионов и формируют национальную инновационную систему страны. **Ключевые слова:** инфраструктура, национальная инновационная система, технопарк, университеты,

Введение

Развитие инновационной экономики основывается на базисе, т.е. на эффективно действующей инфраструктуре. Согласно Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 года, под инфраструктурой инновационной

системы понимается совокупность субъектов инновационной деятельности, способствующих осуществлению инновационной деятельности, включая предоставление услуг по созданию и реализации инновационной продукции [1]. Инновационная инфраструктура – совокупность организаций, способствующих осуществлению инновационной деятельности: научно-технические, образовательные, производственные организации и их объединения, технологические инкубаторы, технополисы, технопарки, учебно-деловые центры, инновационные и венчурные фонды, другие специализированные организации, а также инновационно-технологические центры (ИТЦ), инновационно-производственные комплексы (ИПК) и офисы коммерциализации разработок [1].

В концепции стратегического развития Российской Федерации четко описаны три базовых института, на которых строится инновационная инфраструктура страны: производственно-технологический, научно-образовательный, институт консалтинговых услуг. Их взаимодействие осуществляется благодаря средствам информационных коммуникаций и за счет государственной политики в области инноваций. К производственно-технологическому блоку (институту) относятся технопарки, бизнес-инкубаторы, ИТЦ, ИПК, наукограды, открытые экономические зоны.



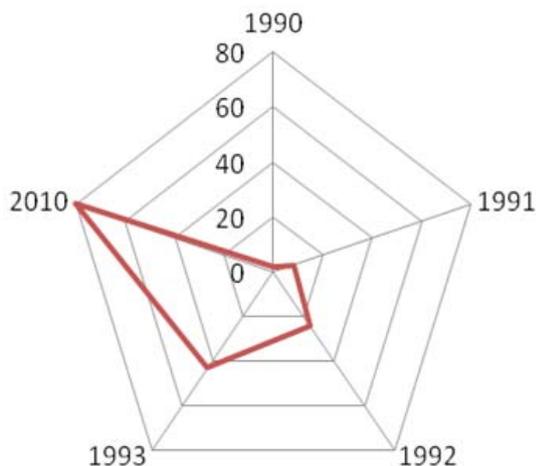
Теоретический анализ

Технопарки, являясь субъектами инновационной инфраструктуры, создают условия, благоприятные для развития производственных предприятий научно-технической сферы, только при условии наличия оснащенной опытно-экспериментальной базы и привлечения высококвалифицированных кадров. Технопарки располагают своей собственной инфраструктурой (например, здания, телекоммуникации и др.), которая предоставляется малым инновационным фирмам наряду с определенными налоговыми льготами.

Первая волна создания технопарков в России началась в конце 1980-х – начале 1990-х гг. Наибольшее их количество (около 90%) было организовано на базе высшей школы. Основными недостатками таких парков стало отсутствие развитой инфраструктуры, своих производственных площадей, подготовленных команд специалистов. Главной причиной сложившейся ситуации стало то, что технопарки, как правило, создавались как структурные подразделения университета. Поэтому отнести их к реально действующим, иницирующим организациям, создающим и поддерживающим малые инновационные предприятия, нельзя. Удачным решением было создание технопарков (правда, в единичных случаях) в организационной форме закрытого акционерного общества, так как это давало возможность при формальной независимости от базовых структур осуществлять управление.

На практике российские технопарки никогда не выполняли роли инкубаторов, а чаще всего служили своеобразными «площадками безопасности», которые ограждали своих резидентов от агрессивных условий внешней среды. Преимуществом технопарков можно назвать срок пребывания малых инновационных предприятий в качестве резидентов технопарков, так как они не ограничены временными рамками и составляют в среднем около десяти лет. Хотя международная практика ориентируется на стандарт в два-три года.

К первым технопаркам, созданным в РФ, можно отнести Томский научно-технологический парк (1990 г.). Затем количество созданных элементов инфраструктуры значительно увеличилось: в 1990 г. – два технопарка, в 1991 г. – восемь, в 1992 г. – 24, в 1993 г. – 43. На сегодняшний день создано более 80 технопарков, причем преимущественно при университетах (рисунок).



Развитие технопарков в России

Результаты

Рассмотрим этапы становления технопарков в Саратовской области. В 1992–1993 гг. на базе саратовских вузов возникла такая структурная форма, как технопарки. Первый технопарк возник на базе Саратовского государственного университета (СГУ), созданный совместно с Саратовским государственным техническим университетом (СГТУ), который в свое время занял 5-е место в России. В дальнейшем возникли два технопарка: один остался на базе классического университета, другой на базе технического. Уникальность работы первого технопарка заключалась в создании налаженных связей между предприятиями, основными направлениями которых было ресурсосбережение. Коэффициент использования материалов на таких предприятиях достигал 90–95%.

На базе технического университета был выполнен эксперимент. Из Министерства образования РФ были выделены средства на развитие инфраструктуры региона в области инновационного развития. Как результат такой поддержки государства – создание около 50 малых инновационных предприятий. Далее эстафету подхватил Саратовский государственный аграрный университет. В 2003 г. там образовался свой технопарк, основным направлением которого стало изготовление различного оборудования и комплектующих для сельскохозяйственной техники, для мелиорации.

Следующим этапом развития технопарков и связи науки с производством стало создание интегрированных научно-производственных комплексов на базе технического университета. Такие комплексы создавались на крупных промышленных предприятиях области, позволяли максимально использовать творческий потенци-



ал всех участников инновационной деятельности. Ярким примером многолетней совместной инновационной деятельности стало сотрудничество ОАО «СПЗ» и СГТУ по созданию одного из интегрированных комплексов. В 1990 г. с целью интеграции инновационной деятельности в производство было создано малое инновационное предприятие ООО «Научно-производственное предприятие нестандартных изделий машиностроения». Основными задачами ООО «НПП НИМ» стали:

- создание новых технологий подшипникового производства;
- разработка и освоение выпуска на базе новых наукоемких технологий новых образцов технологического оборудования;
- освоение производства новых типов подшипников.

Одновременно с этим малым предприятием на базе технопарка СГТУ была создана организация «Нестима», которая занималась поиском научных исследований. Для этих целей привлекались аспиранты, студенты, преподаватели, докторанты и штатные научные сотрудники университета. Подобное взаимодействие позволило разработать и изготовить новую конструкцию подшипников качения, имеющих нестандартный профиль дорожек качения. Это обеспечило существенное повышение эксплуатационных свойств подшипников по сравнению с лучшими зарубежными аналогами. Со временем спектр разработок интеграционного центра расширялся, например, создавались различные автоматы и полуавтоматы для обработки и изготовления подшипников на ОАО «СПЗ».

Третий этап – это поддержка на базе университетов процесса развития предпринимательской инновационной промышленности. В целом в регионе были созданы структуры, на базе которых молодые люди, аспиранты могли создавать инновационные продукты и запускать их в производство. К современному этапу можно отнести наращивание потенциала производства продукции малыми инновационными предприятиями, созданными в рамках 217-ФЗ, которые также являются резидентами технопарков. Парки повышают престиж вуза, НИИ и играют ведущие роли в развитии региона.

Все вышесказанное еще раз подтверждает тот факт, что инфраструктура, созданная при университетах, – это ядро национальной инновационной системы.

Промышленным предприятиям, резидентам технопарков предоставляется возможность воспользоваться потенциалом научно-технического комплекса региона для повышения конкурентоспособности своей продукции, ускоренного

внедрения новых технологий, целевого отбора выпускников на свои предприятия, которые прошли хорошую подготовку, работая над проектами в малых инновационных предприятиях.

Благодаря технопаркам формируется экономическая инфраструктура, которая позволяет обеспечивать устойчивое развитие инновационного предпринимательства, создавая новые, уникальные малые и средние предприятия, разрабатывая производственные мощности и поставляя на отечественный и зарубежный рынки конкурентоспособную наукоемкую продукцию.

К основным задачам технопарков как инновационной инфраструктуры на сегодняшний день можно отнести:

- трансфер технологий из сферы науки (университет) в промышленность;
- коммерциализацию инновационных технологий, объектов интеллектуальной собственности;
- формирование сектора малого предпринимательства в сфере наукоемких технологий;
- оказание поддержки предприятиям в сфере наукоемкого бизнеса и др.

Если регион способствует созданию и развитию технопарковых структур, то он получает уникальную возможность для формирования и ускоренного развития научно-производственной и социально-экономической инфраструктуры, привлекая и обучая высококвалифицированных специалистов, поддерживая и развивая сектора экономики, создавая новые рабочие места.

Для университетов и технологических НИИ появляется реальный шанс через созданные технопарки предоставлять своим сотрудникам площадки для завершения исследований, а также ресурсы для коммерциализации инновационной продукции, получаемой в ходе проведенных исследований. Такое взаимодействие приводит к формированию коллективов с участием авторов идеи, аспирантов и студентов, которые имеют возможность продолжить свою работу уже на производстве. На практике такие коллективы получают необходимые навыки в области предпринимательской деятельности, которые приобретаются в условиях жесткой конкуренции на рынках реализации инновационной продукции.

Университеты располагают рядом уникальных ресурсов: информационные коммуникации, исследовательские и коллективные лаборатории, которые оснащены специализированным оборудованием, научные исследования, защищенные в виде объектов интеллектуальной собственности, высококвалифицированные научные кадры [2, с. 101]. Такая инфраструктура и интеллектуальный капитал университета становятся определенным «магнитом», притя-



гивающим и поддерживающим интересы промышленности и предпринимательства, которые стремятся получить доступ к таким ресурсам.

Одной из важнейших функций технопарков является непрерывное формирование новых инновационных предприятий и бизнес-моделей и их дальнейшая поддержка. Технопарк – это площадка, которая необходима для развития и становления наукоемких фирм, созданных для производства и коммерциализации технологий. Можно сказать, что это своего рода «фабрика» по выращиванию средних и малых рискованных инновационных предприятий.

В первую очередь учредителями технопарков становятся технические университеты и иные вузы, научные и конструкторские учреждения. Их вкладом в образование технопарка являются научные идеи, фундаментальные знания, объекты интеллектуальной собственности, научные консультации, предоставление территорий и помещений, лабораторного и производственного оборудования и т.д. [3].

Промышленные предприятия также заинтересованы в технопарке, используя его для решения своих проблем в производстве. Уникальные технологии, которые внедряются на предприятиях за счет трансфера технологий, поддерживают его конкурентоспособность. Немаловажным является то, что технологии переданные на предприятия, не являются «сырыми», они апробированы на малых предприятиях технопарка путем создания экспериментального производства для выпуска наукоемкой продукции малыми сериями [4]. В свою очередь, вкладом предприятия в такой симбиоз становится финансовая и материальная поддержка технопарка.

В основе технопарков находится производственная деятельность. Технопарк представляет собой, в первую очередь, объединение малых фирм университета, общую систему экономико-правового обслуживания, технического обслуживания, а также комплекс по управлению инновационной деятельностью предприятий и привлечению инвестиций. Иными словами, технопарк – это специфическая среда, в которой обеспечиваются благоприятные условия для развития и выживаемость малых инновационных фирм, создающих наукоемкую продукцию.

Развитие технопарков можно разделить на три стадии. На первой стадии малым инновационным предприятиям предоставлялись льготные помещения, на второй – технопарки предоставляли в общее пользование службы поддержки, технопарки третьего поколения осуществляют менеджмент и делают это, рассчитывая на долю в будущей прибыли от продажи наукоемкой про-

дукции. С помощью технопарка как мощного информационного и финансового канала у малого предприятия могут открыться перспективные возможности для выхода на мировой рынок.

Технопарк – наиболее распространенный элемент национальной инновационной системы. В настоящее время технопарковые структуры присутствуют во всех странах с развитой национальной инновационной системой, которые ставятся в пример государствам, где данная система находится в начальной стадии становления. По мнению ученых, в данном явлении сконцентрированы все элементы национальной инновационной системы, все элементы «тройной спирали» [5]. К сожалению, в России деятельность технопарков не отличается высокой эффективностью, они не оказывают значительного влияния на экономическое и инновационное развитие страны и отдельных регионов. Полноценный технопарк возникает, когда начинают работать все элементы «тройной спирали»: государство, наука и образование, бизнес (крупный и малый). Большинство отечественных технопарков этому критерию не соответствует, наиболее проблемными моментами в Российской Федерации являются незначительное участие крупного бизнеса в деятельности технопарка и малый уровень государственной поддержки инновационных процессов [6, с. 27]. Преодоление низкой эффективности отечественных технопарков будет означать достижение российской экономикой глобальной конкурентоспособности.

В настоящее время государством активно проводится политика по поддержанию и развитию науки и образования в стране. Однако системно проработанная целостная государственная научно-техническая политика, охватывающая образование, науку, внедрение высоких технологий в производство и научно-технологическую модернизацию производства, в российском масштабе окончательно еще не сформировалась [7].

Под системной проработкой государственной научно-технической политики авторы понимают охват, поддержку и стимулирование науки, отечественных высоких наукоемких технологий, передачу технологий из исследовательской среды в промышленность, специальную подготовку кадров для инновационного предпринимательства, развитие научных школ, поддержку статуса науки и ученых, концепцию бюджета науки, различные формы финансирования, создание новых организационных форм (моделей) и взаимодействие с производством в целях инновационного развития общества и получение конкурентных преимуществ на отечественном и мировом рынках.



Заключение

В настоящее время ученые задумываются о новой модели технопарка будущего, когда серьезную роль в инновационном процессе будет играть покупатель, потребитель нового товара [8, с. 42]. Одна из современных концепций инновационного маркетинга – совместное создание ценности – фокусируется на роли покупателя как со-разработчика, со-производителя нового товара. Практика ведущих высокотехнологичных компаний на наиболее развитых рынках все чаще демонстрирует использование такого подхода. В последнее время наблюдается тенденция, когда ведущие промышленные компании мира оказывают серьезное влияние на сектор генерации знаний, задавая отдельные векторы его развития и формируя новые индустрии на базе прорывных объектов интеллектуальной собственности.

Совместное создание ценности с потребителями – это процесс разработки товара или услуги, в котором клиент выполняет активную роль, формируя предложения исходя из своих текущих потребностей, предпочтений, целей и задач.

Бизнес-модели инновационных компаний, нацеленных на получение конкурентных преимуществ в будущем, должны быть трансформированы с целью включения потребителей в процесс совместного создания ценностей. На принципах концепции совместного создания ценности должна работать экономическая модель будущего общества, технопарка будущего.

Technopark – Critical Infrastructure of National Innovation System

V. Yu. Tyurina

Yuri Gagarin State Technical University of Saratov,
77, Politechnicheskaya str., Saratov, 410054, Russia
E-mail: vut@sstu.ru

A. A. Ippolitova

Yuri Gagarin State Technical University of Saratov,
77, Politechnicheskaya str., Saratov, 410054, Russia
E-mail: ippolitova@fsimp.ru

Introduction. The idea of creation and development of technology parks in Russia is productive and timely because of its versatility. Technology parks – is an effective mechanism of formation and the generation of innovative enterprises. **Theoretical analysis.** Parks, being the subjects of innovation infrastructure, create conditions favorable to the development of industrial enterprises of scientific and technical sphere only when the fitted experimental base and attract highly qualified personnel. The article discusses the features of the creation of technology parks in Russia, including university technology parks. **Results.** The author analyzes the experience and substantiate the direction of development of technology parks in Russia and Saratov region. Based on these studies identified the main stages in the development of technology parks at the meso level (for example, the Saratov region). The focus of the work is emphasized on the functional model of parks, which reveal their importance to the national innovation system. **Conclusion.** Technology parks are able to support innovators at all stages of the innovation process, thus they accumulate innovative potential of regions and form a national innovation system of the country.

Key words: infrastructure, national innovation system, technology parks, universities.

Список литературы

1. О Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г. : распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70006124/> (дата обращения: 18.11.2014).
2. Куракова Н. Г. [и др.]. Влияние крупных промышленных компаний на сектор генерации фундаментального знания // *Инновации*. 2014. № 7. С. 99–104.
3. Технопарки – важный элемент современной инновационной экономики. URL: http://www.umpro.ru/index.php?page_id=17&art_id_1=185&group_id_4=58 (дата обращения: 28.11.2014).
4. Технопарки как инструмент интенсификации развития производства. URL: <http://www.raexpert.ru/researches/technopark/> (дата обращения: 10.09.2014).
5. Фирсова А. А. Направления развития инвестирования инновационной деятельности в проектах государственно-частного партнерства // *Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право*. 2012. Т. 12, вып. 1. С. 67–71.
6. Тюрина В. Ю., Ипполитова А. А. К вопросу регионального трансфера технологий ОИС технических университетов // *Инновационная деятельность*. 2013. № 1 (24). С. 24–29.
7. Челнокова О. Ю., Фирсова А. А. Взаимодействие университета, бизнеса и государства как фактор развития региона в национальной инновационной системе // *Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право*. 2014. Т. 14, вып. 1, ч. 1. С. 26–32.
8. Молчанов Н. Н., Молчанов А. Н. Технопарки – концепция четвертой спирали // *Инновации*. 2014. № 7. С. 39–46.



References

1. *O Strategii innovatsionnogo razvitiia Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 g.: rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 8 dekabria 2011 g. № 2227-r* (On the strategy of innovative development of the Russian Federation for the period up to 2020. Order of the Government of the Russian Federation. 08.12.2011. № 2227-r). Available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70006124/> (accessed 18 November 2014).
2. Kurakova N. G. [et al]. Vliianie krupnykh promyshlennykh kompanii na sektor generatsii fundamental'nogo znaniia [The influence of large industrial companies in the sector generate fundamental knowledge]. *Innovatsii* [Innovation], 2014, no. 7, pp. 99–104.
3. *Tekhnoparki – vazhnyi element sovremennoi innovatsionnoi ekonomiki* (Technology parks – an important element of modern innovative economy). Available at: http://www.umpro.ru/index.php?page_id=17&art_id_1=185&group_id_4=58 (accessed 28 November 2014).
4. *Tekhnoparki kak instrument intesifikatsii razvitiia proizvodstva* (Technology parks as a tool for the development of production intesifikatsii). Available at: <http://www.raexpert.ru/researches/technopark/> (accessed 10 September 2014).
5. Firsova A. A. Napravleniia razvitiia investirovaniia innovatsionnoi deiatel'nosti v proektakh gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Directions of development of innovation investment in public-private partnership]. *Izvestiya of Saratov University. New Ser. Ser. Economics. Management. Law*, 2012, vol. 12, iss. 1, pp. 67–71.
6. Tiurina V. Yu., Ippolitova A. A. K voprosu regional'nogo transfera tekhnologii ob'ektov intellektual'nogo sobstvennosti tekhnicheskikh universitetov [On the issue of regional technology transfer of intellectual property technical universities]. *Innovatsionnaia deiatel'nost'* [Innovative activities], 2013, no. 1 (24), pp. 24–29.
7. Chelnokova O. Yu., Firsova A. A. Vzaimodeistvie universiteta, biznesa i gosudarstva kak faktor razvitiia regiona v natsional'noi innovatsionnoi sisteme [Interaction of the University, business and the state as a factor of development of the region in the national innovation system]. *Izvestiya of Saratov University. New Ser. Ser. Economics. Management. Law*, 2014, vol. 14, iss. 1, pt. 1, pp. 26–32.
8. Molchanov N. N., Molchanov A. N. Tekhnoparki – kontseptsiiia chetvertoi spirali [Technology parks – the concept of the fourth helix]. *Innovatsii* [Innovation], 2014, no. 7, pp. 39–46.



УПРАВЛЕНИЕ

УДК 338.2; 658.14

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В МЕЗОЛОГИСТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ПАССАЖИРСКИМИ ПЕРЕВОЗКАМИ

Н. В. Астафьева

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики предприятий, инженерной экономики и логистики, Саратовский государственный технический университет им. Гагарина Ю. А.
E-mail: nvasta@mail.ru

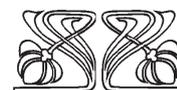
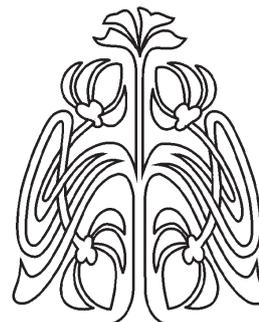
Е. В. Пронина

аспирант кафедры экономики предприятий, инженерной экономики и логистики, Саратовский государственный технический университет им. Гагарина Ю. А.
E-mail: 2218581@mail.ru

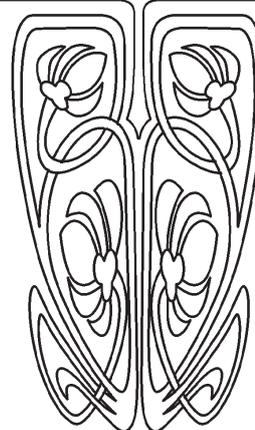
Введение. В течение последних лет во всем мире наблюдается тенденция налаживания эффективного сотрудничества государства и бизнеса в инфраструктурных отраслях (электроэнергетика, автодорожное, железнодорожное, коммунальное хозяйство) в рамках концепции государственно-частного партнерства (ГЧП). Особое место в инфраструктурной сфере занимает транспортная отрасль, образующая основу всей экономической системы. В настоящее время результативность ГЧП недостаточно высока из-за отсутствия модели эффективного институционального взаимодействия государственных и частных компаний, механизмов сопряжения интересов государства и бизнес-структур на уровне региона, а также изучения тенденций развития взаимосвязей государственных и частных транспортных компаний в современной бизнес-среде. **Теоретический анализ.** Проведенный теоретический анализ контекста употребления термина «государственно-частное партнерство» показывает, что в общем виде ГЧП представляет собой различные формы взаимодействия государства и предприятий частного бизнеса. **Эмпирический анализ.** Процесс развития государственно-частного партнерства представлен в виде логической последовательности мероприятий, реализация которых позволит активизировать деятельность транспортных предприятий по повышению качества пассажирских перевозок, расширить масштабы и увеличить результативность процесса управления пассажирскими перевозками в мезологистической системе на основе укрепления экономических связей государства и бизнес-структур. **Результаты.** Итогом проведенных авторами исследований по определению направлений развития государственно-частного партнерства является разработка комплекса мероприятий, реализация которых позволит активизировать деятельность транспортных предприятий по повышению качества пассажирских перевозок, расширить масштабы и увеличить ее результативность в мезологистической системе на основе укрепления экономических связей государственных и бизнес-структур. **Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, мезологистическая система, пассажирские перевозки, развитие, транспортное предприятие, эффективное взаимодействие, инвестиции.

Введение

В течение последних лет во всем мире наблюдается тенденция налаживания эффективного сотрудничества государства и бизнеса в инфраструктурных отраслях (электроэнергетика, автодорожное,



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ





железнодорожное, коммунальное хозяйства) в рамках концепции государственно-частного партнерства (ГЧП). Особое место в инфраструктурной сфере занимает транспортная отрасль, образующая основу всей экономической системы. В настоящее время результативность ГЧП недостаточно высока из-за отсутствия модели эффективного институционального взаимодействия государственных и частных компаний, механизмов сопряжения интересов государства и бизнес-структур на уровне региона, а также изучения тенденций развития взаимосвязей государственных и частных транспортных компаний в современной бизнес-среде.

Теоретический анализ

Термин «государственно-частное партнерство» (английский термин – «public-private partnership») широко используется во всем мире для обозначения любых форм сотрудничества государственных структур и предприятий частного бизнеса [1]. Проведенный теоретический анализ контекста употребления данного термина показывает, что в общем виде ГЧП представляет собой различные формы взаимодействия государства и частного бизнеса. Это концепция осуществления совместной экономической деятельности различных структур, имеющая в определенной мере политическое и социальное значение.

Интерес к инвестиционной составляющей такого рода сотрудничества возник достаточно давно: первая постройка канала по концессионному принципу во Франции датируется 1552 г. Значительным событием в развитии ГЧП стало внедрение в 1992 г. британской модели – «частной финансовой инициативы» (private financing initiative, PFI), суть которой состояла в привлечении частных инвестиций

для строительства крупных государственных объектов [1].

Возникновение ГЧП в России обусловлено, в первую очередь, необходимостью привлечения дополнительного финансирования для развития приоритетных отраслей экономики, в которых частный бизнес отсутствовал или принимал участие в минимальной степени (инфраструктурные отрасли – транспорт, коммунальное, дорожное хозяйство и т.п.; сфера предоставления социальных услуг; инновационные отрасли; предприятия, имеющие высокое социальное и стратегическое значение), а также с целью развития регионов, поскольку без притока частных инвестиций они обречены на длительную стагнацию, а без участия государства сложно рассчитывать на активность инвесторов.

Мировой опыт показывает, что пассажирский транспорт является особой сферой ГЧП в предоставлении социально значимых услуг. В большинстве стран действует специальный правовой режим, который предусматривает замену неограниченной конкуренции на рынке конкуренцией за рынок на основе конкурсного отбора перевозчиков.

В настоящее время в России эффективному функционированию ГЧП часто препятствуют сложные юридические проблемы, касающиеся прав собственности и ответственности, правовое понятие ГЧП отсутствует как на федеральном, так и на региональном уровнях, хотя и широко применяется в различных нормативных актах, в частности, в Бюджетном кодексе Российской Федерации и ряде федеральных целевых программ.

Является общепризнанным, что гражданское правоотношение состоит из следующих элементов: субъект, объект и содержание. Рассмотрим каждый из указанных элементов применительно к ГЧП (таблица).

Элементы гражданского правоотношения применительно к ГЧП

Субъект	С одной стороны, государство (публично-правовые образования, муниципальные образования), с другой – представители частного бизнеса, заинтересованные в реализации проекта (инвесторы, кредитные организации, инвестиционные фонды)
Объект	Объекты инфраструктуры (автомобильные, железные дороги, коммунальное хозяйство), социальные объекты (больницы, школы, учреждения высшего образования, санатории, пансионаты), объекты культуры и искусства (музеи, театры)
Содержание	Любой проект в сфере ГЧП устанавливает для каждого участника его права и обязанности, гарантии реализации проекта, ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств, способы защиты нарушенных прав, порядок разрешения споров и т.п.

В региональном законодательстве отдельные нормативно-правовые акты закрепляют понятие ГЧП и его формы, но единообразия в определениях нет [1]. В целом ГЧП рассматривается

как взаимовыгодное сотрудничество регионов и частного бизнеса в реализации социально значимых проектов, которое реализуется в различных формах: заключение концессионных соглашений



(ст. 11 Закона Саратовской области от 28.06.2007 г. № 116-ЗСО); заключение и исполнение соглашений, договоров (контрактов) о сотрудничестве, управлении компанией, реализации лизинговых договоров, договоров об уступке (концессии); создание смешанных компаний или присоединение государственных образований и частных партнеров к существующей компании.

Использование слова «партнерство» в понятии ГЧП свидетельствует о том, что государство (публично-правовые образования) участвует в ГЧП на равных началах с частным бизнесом. Отношения в сфере ГЧП не имеют принудительного характера, напротив, все участники обладают одинаковыми юридическими возможностями, и на их действия по общему правилу распространяются одни и те же правовые нормы. Такая природа отношений

в сфере ГЧП соответствует принципу юридического равенства участников гражданско-правовых отношений [1]. Независимо от того, кто является инициатором реализации проекта ГЧП – государство (публично-правовое образование) или частный бизнес, обе стороны по своему усмотрению и с учетом своих интересов решают вопросы об иницировании проекта в сфере ГЧП, присоединении к проекту ГЧП, обращении за судебной защитой своих прав, определяют условия соглашения и требования исполнения обязательств другим участником ГЧП, выбирают форму договорных связей. Это соответствует принципам диспозитивности и свободы договора в гражданском праве.

В настоящее время в Российской Федерации используется несколько основных форм реализации ГЧП (рис. 1).



Рис. 1. Основные формы реализации ГЧП

Таким образом, применяемые на практике формы реализации ГЧП соответствуют известным институтам гражданского права, имеющим должное правовое регулирование [1]. Однако существуют и определенные специфические черты, присущие ГЧП: 1) масштабность и социально-политическая значимость проектов ГЧП; 2) одной из сторон является государство. Однако эти особенности не влияют на определение отношений в сфере ГЧП и позволяют определить их правовое регулирование.

Специалисты выделяют следующие виды ГЧП в области транспортной инфраструктуры:

- распродажа в частные руки государственных активов либо напрямую, либо через продажу акций государственных предприятий;
- реализация «Гринфилд»-проектов (проектов «зеленого поля»), когда частная или государственно-частная компания осуществляет

строительство на новом месте и затем управляет новым объектом транспортной инфраструктуры;

- заключение контрактов на управление и содержание объектов, предоставляющих частному сектору возможность управлять государственным транспортным объектом и организовывать транспортные услуги в течение определенного времени без инвестиционных обязательств частного капитала;

- реализация концессионных проектов или контрактов на управление и содержание объектов с инвестиционными обязательствами [2, 3].

В настоящее время одним из наиболее перспективных видов взаимодействия государства и бизнеса признаются концессионные соглашения, реализация которых способствует получению определенных мультипликативных эффектов: в масштабах страны – ускорение то-



вародвижения и снижение уровня транспортно-логистических затрат, создание дополнительных возможностей для развития внешней торговли и международных транзитных перевозок, развитие автомобильной промышленности, повышение мобильности и экономической активности населения, увеличение налоговых поступлений; в масштабах региона – повышение инвестиционного рейтинга региона, создание новых рабочих мест, повышение транспортной доступности [4].

Отношения в сфере ГЧП в настоящее время активно рассматриваются с точки зрения логистики. Основное внимание при этом уделяется вопросам, касающимся логистической сущности понятия ГЧП и необходимости регулирования возникающих взаимоотношений. Особую актуальность развитие ГЧП приобретает в логистической системе управления пассажирскими перевозками, в первую очередь, в связи со значительным физическим и моральным износом транспортных средств. В современных экономических условиях транспортные предприятия не в состоянии обеспечить обновление парка подвижного состава собственными силами [5].

Система управления пассажирскими перевозками является динамической логистической системой, качество функционирования которой во многом зависит от координации логистических потоков в системе и от эффективного взаимодействия элементов системы между собой, что непосредственно влияет на качество ее функционирования, затраты и уровень транспортного обслуживания. В связи с этим при определении направлений развития ГЧП в первую очередь необходимо оценить уровень логистической системы.

В целом различают логистические системы на макро-, микро- и мезоуровнях. В рамках проводимого исследования и поиска направлений развития ГЧП наиболее приоритетным является, на наш взгляд, мезоуровень. Мезологистические системы представляют собой, как правило, определенную инфраструктуру региона, области, района, муниципального образования и характеризуются территориальной близостью, общими социокультурными и природными условиями функционирования элементов системы. На организационное построение мезологистической системы оказывает влияние ряд факторов: внешняя и внутренняя экономическая среда, в которой функционирует данная система; размер и масштаб ее деятельности; концепция и методы управления логистической системой и т.п. Опыт многолетних связей позволяет участникам регионального рынка транспортных

услуг учитывать возможности и требования друг друга и приспосабливаться к ним, снижая тем самым транзакционные издержки, характерные для обычного конкурентного рынка.

Эмпирический анализ

Процесс развития государственно-частного партнерства можно представить, на наш взгляд, в виде логической последовательности мероприятий, реализация которых позволит активизировать деятельность транспортных предприятий по повышению качества пассажирских перевозок, расширить масштабы и увеличить результативность процесса управления пассажирскими перевозками в мезологистической системе на основе укрепления экономических связей государства и бизнес-структур.

Традиционно в российской практике в течение последних нескольких десятилетий инфраструктурные проекты, связанные с транспортной отраслью, реализовывались только за счет государственных средств [4]. Однако, по оценкам министерства транспорта, емкость рынка частных инвестиций в развитие транспортной инфраструктуры России оценивается в 20 млрд долл. в год [6]. Согласно этим же данным, объем инвестиций в транспортную инфраструктуру незначительно превышает 2% ВВП, в то время как в большинстве зарубежных стран этот показатель составляет не менее 4%. Таким образом, дефицит частных инвестиций в транспортный сектор России составляет в среднем около 10 млрд долл. в год [7, 8].

Однако, несмотря на высокую емкость данного рынка, среди основных проблем, с которыми приходится сталкиваться государству и частным инвесторам, выделяют: высокую капиталоемкость, длительные сроки окупаемости инфраструктурных проектов, неразвитость внутренних финансовых и фондовых рынков, отсутствие конституционного законодательства, а также практику предоставления налоговых льгот и преференций для инвесторов.

Потенциальная емкость рынка частных инвестиций в транспортную инфраструктуру представлена на рис. 2.

Наиболее острыми и актуальными проблемами развития пассажирского транспорта являются следующие. За последние годы состояние основных средств городского транспорта значительно ухудшилось. Проблема обновления парка подвижного состава пассажирских транспортных предприятий с каждым годом становится все более острой. В настоящее время около 60% автобусов выработали нормативный срок службы и подлежат списанию, 71,4%

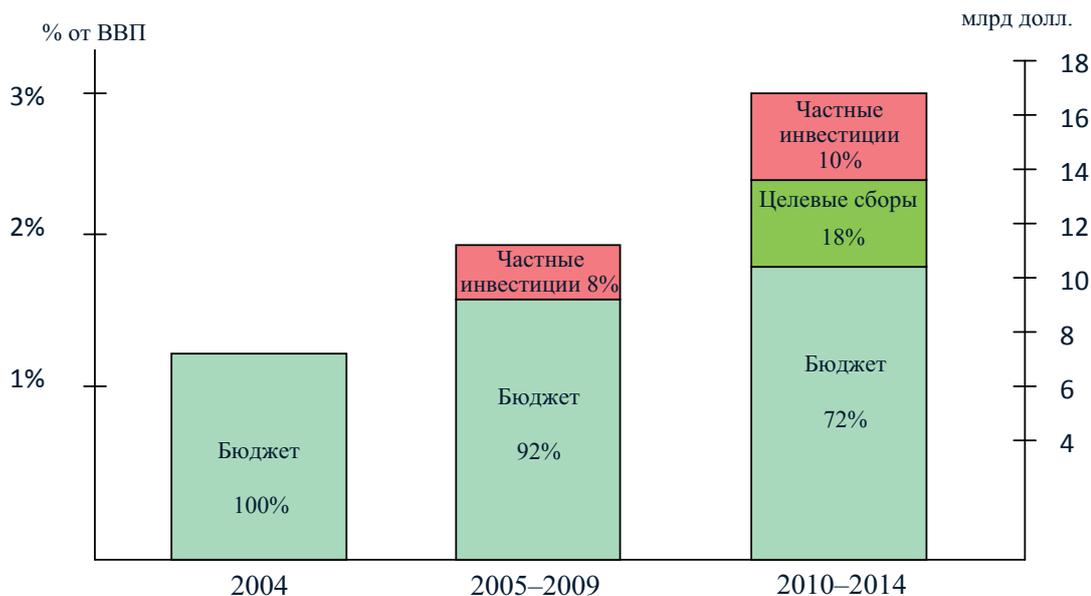


Рис. 2. Потенциальная емкость рынка частных инвестиций в транспортную инфраструктуру России

трамвайных вагонов, 64,8% троллейбусов также эксплуатируются сверх нормативного срока [5]. Все это отражается на качестве пассажирских перевозок.

Частные инвестиции в необходимом объеме не привлекаются в социальный сектор пассажирского транспорта из-за несовершенства нормативно-правовой базы и высоких рисков. Однако первые шаги по улучшению ситуации уже делаются – в настоящее время ведется работа по созданию транспортных предприятий на принципах ГЧП. Так, например, в 2005 г. в г. Омске создано акционерное общество совместно с компанией «Русские автобусы», 51% акций которого принадлежит муниципалитету. В г. Туле создано ООО «Тулапассажиртранс» на базе предприятия троллейбусного транспорта под полным контролем городской администрации. Уставной капитал распределен поровну: 50% принадлежит городу, 50% – ООО «Тулапассажиртранс». По аналогичной схеме создаются предприятия на базах городского электротранспорта в Новороссийске, Астрахани, Владимире.

Однако следует отметить, что успешное решение задач по обеспечению нормального функционирования мезологистической системы управления пассажирскими перевозками в рамках ГЧП возможно только при объединении усилий всех заинтересованных сторон. Обязательным условием развития ГЧП в сфере транспорта является взаимная заинтересованность всех вовлеченных субъектов ГЧП, создание институциональных условий для трансформа-

ции капитала в целях обеспечения эффективной деятельности по предоставлению качественных транспортных услуг на уровне региона [9, 10]. Стратегическое значение имеет формирование целостной, гибкой и динамично развивающейся мезологистической системы, способной решать проблему совершенствования процесса управления пассажирскими перевозками.

Результаты

Итогом проведенных авторами исследований по определению направлений развития ГЧП является разработка комплекса мероприятий, реализация которых позволит активизировать деятельность транспортных предприятий по повышению качества пассажирских перевозок, расширить масштабы и увеличить ее результативность в мезологистической системе на основе укрепления экономических связей государственных и бизнес-структур, к числу которых относятся:

- разработка стратегии институционального партнерства государственных учреждений и бизнес-структур, включающей организационное, материально-техническое и финансовое содействие работе транспортных компаний;
- создание и развитие транспортно-логистической инфраструктуры региона, развитие информационного обеспечения для взаимодействия различных структур транспортного комплекса;
- активизация участия государственного и бизнес-сектора в установлении приоритетов транспортной деятельности, определении



направлений конвертирования разработок и долевого финансировании транспортно-логистической деятельности для установления эффективных отношений между партнерами;

– разработка механизмов, направленных на стимулирование развития связей государственных и бизнес-структур, в том числе создание фондов, программ повышения квалификации транспортных предприятий;

– разработка программы ГЧП, направленной на активизацию процесса трансфера результатов исследований и разработок в сфере совершенствования процесса оказания транспортных услуг с использованием средств федерального бюджета;

– осуществление совместной деятельности по созданию и развитию интеграционной инфраструктуры, поддерживающей и обеспечивающей транспортную деятельность региона, и др.

Наиболее простая модель, описывающая взаимодействие государства и элементов мезологистической транспортной системы региона в рамках ГЧП, заключается в том, что роль государственного сектора выражается в предоставлении финансовых средств, направляемых на обновление парка подвижного состава пассажирских предприятий, которые, в свою очередь, могут взять на себя обязательства по перевозке льготных категорий пассажиров, снижая тем самым расходы государства на выплату дотаций транспортным компаниям, а также в поддержании инфраструктуры и благоприятных институциональных условий для деятельности частных транспортных компаний. В рамках этой общей модели формируются особенности мезологистической системы управления пассажирскими перевозками: большая или меньшая роль государства и частного сектора в выполнении указанных функций; динамика развития и отраслевая структура транспортной деятельности.

Развитие интеграции государства с бизнес-сообществом и привлечение в систему управления пассажирскими перевозками дополнительных средств является одним из стратегических направлений развития экономики региона и страны в целом. Взаимодействие государства и бизнес-сообщества открывает новые возможности для процесса управления пассажирскими перевозками и достижения его соответствия требованиям, выдвигаемым обществом в условиях перехода к инновационной экономике. Наряду с этим государство должно разработать и ввести четкие нормы и законы стимулирующего характера в области регулирования ГЧП. При этом необходим системный

подход с учетом стратегии экономического развития каждого конкретного региона. В рамках этого подхода предлагается два направления работы: первое призвано влиять на повышение конкурентоспособности пассажирских предприятий, повышать их материально-техническую базу за счет взаимовыгодного сотрудничества с государственными предприятиями; второе направление деятельности – это комплекс работ по оказанию информационной и организационной поддержки транспортным организациям.

Таким образом, переход государственных и бизнес-структур на использование новых экономических инструментов, адекватных поставленным целям и задачам, позволит не только углублять ГЧП, но и преодолеть глубокие различия между административной культурой и культурой бизнеса, привносить прогрессивные методы управления в государственный сектор и противостоять риску неэффективной организации транспортно-логистических процессов.

Список литературы

1. Царев Д., Иванюк А. Государственно-частное партнерство : правовой аспект // Финансовая газета. 2009. № 17.
2. Кейрос С. Государственно-частные партнерства в дорожном хозяйстве // Материалы семинара «Создание государственно-частных партнерств в российском транспортном секторе» Центра стратегических разработок. URL: <http://www.csr.ru/> (дата обращения: 15.09.2014).
3. Муравьев Н. В., Фирсова А. А. Государственно-частные партнерства как инструмент инновационного развития и преодоления провалов рынка : критическая оценка // Инновации. 2013. № 8 (178). С. 74–78.
4. Скачкова В. П. Механизмы государственно-частного партнерства в транспортной инфраструктуре. URL: <http://www.rusnauka.com> (дата обращения: 07.08.2014).
5. Пассажирский транспорт – сфера государственно-частного партнерства. URL: <http://www.rostransport.com/> (дата обращения: 22.09.2014).
6. Частные инвестиции в развитие транспортной инфраструктуры могут достигать \$20 млрд в год // Интерфакс. 2005. 3 марта.
7. Носов А. Перспективы развития государственно-частного партнерства в дорожном секторе транспортной отрасли России // Материалы семинара «Создание государственно-частных партнерств в российском транспортном секторе» Центра стратегических разработок. URL: <http://www.csr.ru/> (дата обращения: 17.09.2014).
8. Морозова И. А. Разработка и реализация стратегии развития транспортной инфраструктуры на основе



- использования маркетингового инструментария. М. : Дашков и К, 2008. 184 с.
9. Астафьева Н. В. Развитие государственно-частного партнерства в региональной инновационной системе // Вестн. СГТУ. 2007. № 2 (24). Вып. 1. С. 155–162.
10. Фирсова А. А. Направления развития инвестирования инновационной деятельности в проектах государственно-частного партнерства // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2012. Т. 12, вып. 1. С. 67–71.

The Development of Public-private Partnership in Netlogistics System of Passenger Transportation Management

N. V. Astafieva

Yuri Gagarin State Technical University of Saratov,
77, Politechnicheskaya str., Saratov, 410054, Russia
E-mail: nvasta@mail.ru

E. V. Pronina

Yuri Gagarin State Technical University of Saratov,
77, Politechnicheskaya str., Saratov, 410054, Russia
E-mail: 2218581@mail.ru

Introduction. In recent years, the worldwide trend of establishing effective cooperation between the state and business in the infrastructure sectors (electricity, road, rail, utilities) in the framework of public-private partnership (PPP). A special place in infrastructure is the transport sector, forming the basis of the whole economic system. Currently, the effectiveness of PPPs is not high enough due to the lack of models of effective institutional cooperation between the state and private companies, mechanisms mates the interests of the state and business structures at the regional level, as well as learning the tendencies of the development Association of public and private transport companies in the modern business environment. **Theoretical analysis.** A theoretical analysis of the context of use of the term «public-private partnership» shows that in General, the PPP represents various forms of interaction between state and private business enterprises. **Empirical analysis.** The development of public-private partnerships are presented as a logical sequence of activities that will enhance the activity of transport enterprises to improve the quality of passenger transport, to expand the scope and increase the effectiveness of process management in passenger transportation in netlogistics system based on the strengthening of the economic relations of the state and business structures. **Results.** The results of the authors of the studies to determine the directions of development of public-private partnership is the development of a set of activities that will enhance the activity of transport enterprises to improve the quality of passenger transport, to expand the scope and increase its effectiveness in netlogistics system based on the strengthening of economic relations of state and business structures.

Key words: public-private partnership, netlogistics system, passenger transport, development, transport company, effective cooperation, investment.

References

1. Tsarev D., Ivanyuk A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: pravovoi aspekt [Public-private partnership: the legal aspect]. *Finansovaia gazeta* [Financial newspaper], 2009, no. 17.
2. Queiroz C. Gosudarstvenno-chastnye partnerstva v dorozhnom khoziaistve (Public-private partnerships in the road sector). *Proceedings of the workshop «Creating public-private partnerships in the transport sector», Center for strategic research.* Available at: <http://www.csr.ru/> (accessed 15 September 2014).
3. Muraviev N. V., Firsova A. A. Gosudarstvenno-chastnye partnerstva kak instrument innovatsionnogo razvitiia i preodoleniia provalov rynka: kriticheskaia otsenka [Public-private partnerships as a tool for innovative development and overcome market failures: a critical assessment]. *Innovatsii* [Innovations], 2013, no. 8 (178), pp. 74–78.
4. Skachkova B. P. *Mekhanizmy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v transportnoi infrastrukture* (Mechanisms of state-private partnership in the transport infrastructure). Available at: <http://www.rusnauka.com/> (accessed 7 August 2014).
5. *Passazhirskii transport – sfera gosudarstvenno-chastnogo partnerstva* (Passenger transport – public-private partnerships). Available at: <http://www.rostransport.com/> (accessed 22 September 2014).
6. Chastnye investitsii v razvitie transportnoi infrastruktury mogut dostigat' \$20 mlrd. v god [Private investment in the development of transport infrastructure can reach \$20 billion a year]. *Interfaks* [Interfax], 2005, 3 March.
7. Nosov A. Perspektivy razvitiia gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v dorozhnom sektore transportnoi otrasli Rossii (Prospects for the development of public-private partnerships in the road sector of the transport industry of Russia). *Proceedings of the workshop «Creating public-private partnerships in the transport sector», Center for strategic research.* Available at: <http://www.csr.ru/> (accessed 17 September 2014).
8. Morozova I. A. *Razrabotka i realizatsiia strategii razvitiia transportnoi infrastruktury na osnove ispol'zovaniia marketingovogo instrumentariia* [Development and implementation of the strategy of de-



velopment of transport infrastructure based on the use of marketing tools]. Moscow, Dashkov and K, 2008. 184 p.

9. Astafieva N. V. Razvitie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v regional'noi innovatsionnoi sisteme [The development of public-private partnership in the regional innovation system]. *Vestnik Saratov State Technical*

University, 2007, no. 2 (24), ed. 1, pp. 155–162.

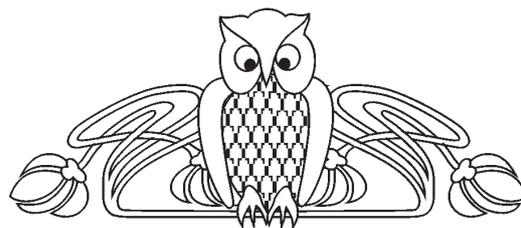
10. Firsova A. A. Napravleniia razvitiia investirovaniia innovatsionnoi deiatel'nosti v proektakh gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Directions of development of innovation investment in public-private partnership]. *Izvestiya of Saratov University. New Ser. Ser. Economics. Management. Law*, 2012, no. 1, pp. 67–71.

УДК 338.24

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГУЛЯТОРНЫМ РИСКОМ В СИСТЕМЕ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ БАНКА

Р. А. Кириллов

аспирант кафедры корпоративного управления, Государственный университет управления, Москва; эксперт 1-й категории Департамента допуска на финансовый рынок, Центральный банк Российской Федерации, Москва
E-mail: 1331949@mail.ru



Введение. Системы внутреннего контроля крупных банков должны быть представлены двумя службами: службой внутреннего аудита, которая, будет проверять весь банк, все подразделения кредитной организации на предмет того, каким образом они выполняют установленные внутренние процедуры кредитной организации; службой внутреннего контроля, которая должна выявлять риски убытков из-за нарушения законов или внутренних документов, оценивать регуляторные риски, выявлять случаи конфликта интересов, а также обнаруживать и анализировать операции, которые «носят запутанный и необычный характер», т. е., по сути, будет выполнять функции, в международной практике относящиеся к области комплаенс. **Теоретический анализ.** Акцент работы службы внутреннего контроля переносится на управление комплаенс-риском (он же регуляторный риск). Концептуальные изменения в системах внутреннего контроля выдвигают задачи формирования теоретических основ их построения. Сравнительный анализ содержания понятий «комплаенс-риск» и «регуляторный риск» позволил выявить, что понятие регуляторного риска в российской экономической практике является более широким, системно организованным, опирающимся на нормативную базу деятельности банка и может быть принято как базовое в выстраивании методики формирования службы внутреннего контроля банка. **Результаты.** Предложено авторское определение регуляторного риска. Рассмотрение рисков банка в их взаимосвязи с нарушением конкретных внешних и внутренних норм, регламентов, стандартов и пр. позволило во-первых, обосновать базовость регуляторного риска для всех других рисков банковской деятельности, во-вторых, обнаружить несовершенство нормативных баз российских банков и обосновать необходимость их развития.

Ключевые слова: система внутреннего контроля, комплаенс-риск, регуляторный риск, служба внутреннего контроля.

Введение

Переломным моментом в процессе формирования российской концепции внутреннего

контроля можно считать внесение изменений в Положение 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах» Указанием Банка России № 3241-У [1], которые вступили в силу 01.09.2014. По мнению Банка России, проблема в том, что нет четких ориентиров при формировании систем внутреннего контроля, а инспекторы ЦБ, проверяя тот или иной банк, не располагают нормативно закрепленными критериями оценки эффективности внутреннего контроля.

Изменения коснулись прежде всего перераспределения функций между структурными подразделениями служб внутреннего контроля (СВК) крупных банков. В соответствии с изменениями (гл. 4.1) СВК должна выявлять риски убытков из-за нарушения законов или внутренних документов, оценивать регуляторные риски, выявлять случаи конфликта интересов, а также обнаруживать и анализировать операции, которые «носят запутанный и необычный характер», т. е., по сути, будет выполнять функции, в международной практике относящиеся к области комплаенс. При этом полномочия службы внутреннего контроля, согласно прежней редакции Положения 242-П, передаются службе внутреннего аудита, которая будет проверять весь банк, все подразделения кредитной организации на предмет того, каким образом они выполняют установленные внутренние процедуры кредитной организации.

Представители ЦБ подтверждают, что главной новеллой изменений является перенос акцента в деятельности СВК на управление



регуляторным риском, который в вышеупомянутом Положении фактически приравнен к комплаенс-рисуку: «Служба внутреннего контроля осуществляет следующие функции: выявление комплаенс-риска, то есть риска возникновения у кредитной организации убытков из-за несоблюдения законодательства Российской Федерации, внутренних документов кредитной организации, стандартов саморегулируемых организаций (если такие стандарты или правила являются обязательными для кредитной организации), а также в результате применения санкций и (или) иных мер воздействия со стороны надзорных органов (далее – *регуляторный риск*)...» [1]. Так, В. А. Поздышев, директор Департамента банковского регулирования Банка России, разъяснил, что «СВК будет вести отдельную от внутреннего

аудита работу, отслеживать риски несоблюдения кредитной организацией законодательства, требований регулятора и иные *регуляторные риски*...» [2]. Концептуальные изменения в системах внутреннего контроля выдвигают задачи формирования теоретических основ и методического обеспечения их построения.

Теоретический анализ

Анализ содержания деятельности комплаенс не дает четкого понимания, что включают в себя комплаенс-риски. Сравнительный анализ базовых определений понятий в области комплаенса представлен в таблице. Выборка сделана с учетом представления мнений госрегулятора, официальных организаций, представителей бизнес-структур и науки.

Анализ содержания понятий «комплаенс» и «комплаенс-риск»

Источник	Сущность комплаенса	Примечание автора
BIS/Базельский комитет по банковскому надзору «Имплементация комплаенс-принципов»	<i>Комплаенс-риск</i> – риск законодательных или нормативных санкций, финансовых потерь или потери репутации	Перечислены отдельные сферы потенциального риска
Федеральная корпорация страхования вкладов (FDIC, США)	<i>Комплаенс-риск</i> делится на два вида рисков – продуктовый и регулятивный. Риск продуктовый – это характеристики, которые, вероятно, приводят к соблюдению соответствия. Регулятивный риск относится к потенциальным последствиям для широкого круга общественности и несоблюдению банком регулятивных требований	В составе комплаенс-рисков как составляющая часть выделен регулятивный риск. Определение не дает четкого представления о составе рисков
Международная комплаенс-ассоциация	<i>Комплаенс</i> – независимая функция, которая выявляет, оценивает, дает соответствующие советы, отслеживает и готовит отчеты в отношении <i>риска комплаенса</i> , определяемого как риск юридических или регулятивных санкций, финансовых убытков, урона репутации, которые могут быть обращены на банк в результате несоблюдения им законодательства, регулирования, кодекса поведения и стандартов хорошей практики	Подчеркивается самостоятельность функции комплаенса. В определении комплаенс-риска упоминается его связь с отдельными нормативными документами
Банк России. Положение № 242-П	<i>Комплаенс-риск</i> – риск возникновения у кредитной организации убытков из-за несоблюдения законодательства Российской Федерации, внутренних документов кредитной организации, стандартов саморегулируемых организаций (если такие стандарты или правила являются обязательными для кредитной организации), а также в результате применения санкций и (или) иных мер воздействия со стороны надзорных органов	В понятие комплаенс-риска включены внешний и внутренний аспекты, а также описаны нормативные документы
М. А. Шалимова, Международная ассоциация по комплаенсу (ICA)	<i>Комплаенс</i> – западный подход к системе построения внутреннего контроля и управления риском потери деловой репутации и правовым риском	Подчеркивается «импортность» для российской экономики
Г. П. Бортников, Национальный банк Украины	<i>Комплаенс-риск</i> – существующий и возможный (перспективный) риск возникновения потерь прибыли или капитала, появляющихся из-за нарушения или несоблюдения законодательства, правил, регулятивных требований, предписанной практики, внутренних политик и процедур или этических норм	Основа комплаенс-риска – убыток



Источник	Сущность комплаенса	Примечание автора
О. Амброжевич, заместитель генерального директора по комплаенсу и управлению рисками ЗАО «УК УРАЛСИБ»	<i>Комплаенс</i> — это функция, основной целью которой является управление комплаенс-рисками и поддержание адекватной комплаенс-культуры в компании <i>Комплаенс-риск</i> — риск применения юридических санкций или санкций регулирующих органов, существенного финансового убытка или потери репутации в результате несоблюдения организацией законов, инструкций, правил, стандартов саморегулируемых организаций или кодексов поведения	Нет четкого понимания места данной функции, зоны ее компетентности представлены размыто
Н. А. Козырева, член правления, начальник управления комплаенс-контроля и операционных рисков, GEMoney Bank	<i>Комплаенс-функция</i> заключается в обеспечении соответствия процессов внешним и внутренним требованиям кредитной организации посредством комплексной оценки рисков и контролей	Сделан акцент на оценку рисков
Д. В. Малыхин, дипломированный внутренний аудитор, банковский консультант проекта «Корпоративное управление в банковском секторе России», осуществляемого Международной финансовой корпорацией (IFC, член группы Мирового Банка)	Термин <i>комплаенс</i> означает способность действовать в соответствии с инструкциями, правилами и специальными требованиями. В отрасли финансовых услуг комплаенс выполняется на двух уровнях: уровень 1 — соответствие внешним правилам, которые обязана выполнять организация в целом; уровень 2 — соответствие требованиям системы внутреннего контроля, которые устанавливаются с целью обеспечения выполнения внешних требований. <i>Функция</i> : комплаенс-контролер работает с менеджментом и сотрудниками организации с целью выявления и управления правовым риском	Комплаенс определен как полномочие Отмечены внешний и внутренний аспекты Связи с подразделениями не описаны Фигурирует только правовой риск
Д. Н. Козлов, начальник управления операционных рисков и контроля, департамент рисков, ОАО Банк ЗЕНИТ, Ю. Н. Юденков, факультет политологии МГУ им. М. В. Ломоносова	«Регуляторный риск — новое понятие в надзорной практике... Для более точного понимания сущности регуляторного риска необходимо обратиться к понятию комплаенс-контроль» «Введение понятия регуляторного риска преследовало цель оценить соответствие текущей деятельности банка и его регламентов принятым законам и нормативным актам» [3]	Регуляторный риск заявлен как новый объект внутреннего контроля Отмечено несоответствие содержания понятий «комплаенс-риск» и «регуляторный риск»

Обзор определений комплаенса позволяет заключить, что его содержание как процесса внутреннего контроля непрерывно менялось: разные авторы давали определения, отражающие какой-то один, «удобный» аспект. Так, только в представленных мнениях определение комплаенса осуществляется через понятия: управление, способность, функция, подход, что не добавляет ясности в его содержании.

Более того, необходимо отметить, что в различные периоды времени в научных и деловых кругах обсуждались отдельные актуальные аспекты, такие как:

- противодействие терроризму и нелегальным доходам;
- противодействие коррупции;
- репутационные риски;
- оптимизация взаимоотношений с надзорными органами и службами (GR);
- потребность регулирования этических проблем и ряд др.

Все это лишает данное понятие системности. В общей канве контроля соответствия нормам законодательства, регламентам и внутренним стандартам компании с учетом актуализации различных предметных областей контроля содержание комплаенса выглядит весьма эклектичным.

Таким образом, несмотря на актуальность комплаенс-функции в российской экономической практике и, в частности, в банковской деятельности, до сих пор нет четкого понимания, что входит в данное понятие, и не даны научные определения понятий «комплаенс», «комплаенс-риск», «регуляторный риск».

Вместе с тем в российской экономической практике уже сложилось понимание того, какие потребности должен охватывать процесс внутреннего контроля. Наличие службы внутреннего контроля соблюдения соответствия обусловлено рядом причин:

- высокими требованиями рынка к надежности, безопасности банка;



- высокой степенью регулирования операций банка со стороны надзорных органов;
- необходимостью четкой формализации большинства функций и процедур в банке;
- сложностью организации взаимодействия систем корпоративного управления и менеджмента;
- необходимостью противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем (ПОД/ФТ);
- значимостью лояльности участников корпоративных отношений в деятельности банка [4].

В настоящем исследовании было сделано предположение о том, что в силу неопределенности содержания деятельности по комплаенс и несмотря на то обстоятельство, что официальная позиция Банка России уравнила понятия «комплаенс-риск» и «регуляторный риск», в выстраивании систем внутреннего корпоративного контроля целесообразно опираться на понятие «регуляторный риск».

Учеными и практиками ведутся активные разработки в области управления регуляторным риском. Так, например, Д. Козлов, начальник управления операционных рисков и контроля, и Ю. Юденков, главный редактор журнала «Внутренний контроль в кредитной организации», разработали функциональный цикл СВК, представляющий собой процесс перевода банка из текущего положения в положение «как должно быть» на основе управления регуляторным риском [3]. Касательно регуляторного риска авторы исходят из определения Банка России, признавая его эквивалентность с комплаенс-риском. В числе задач комплаенс-контроля они определяют:

- контроль юридических рисков, связанных с регулированием банковской деятельности;
- контроль репутационных рисков, связанных с недобросовестным соблюдением сотрудниками правил и норм деловой этики;
- контроль взаимодействия с органами надзора (GR);
- развитие сотрудничества и партнерства с другими банками в целях повышения конкурентоспособности [3].

ОАО МТС (в лице вице-президента по корпоративным и правовым вопросам Р. С. Ибрагимова) дало определение, согласно которому регуляторный риск представляет собой «предусмотренную законом или иным правовым актом прямую или косвенную (вызванную нечеткостью формулировок) возможность воздействия ограничительного характера со стороны

госорганов на бизнес-процессы компаний» [5]. Автор делает акцент на внешнем аспекте происхождения риска, не связывая его возникновение с внутренними причинами.

Другая гипотеза настоящего исследования состояла в том, что все риски, сопровождающие банковскую деятельность, сводятся к регуляторному. Отправным пунктом данного предположения послужило однозначное научное и практическое понимание регуляторного риска как риска несоблюдения законодательства, стандартов, регламентов, внутренних документов, правил и пр. Отсюда возникает вопрос: «Что не соблюдается в конечном итоге?», на который следует лежащий на поверхности ответ: «Норма».

Риски сопровождают любой вид деятельности человека, тем более экономическую деятельность, являясь обратной стороной инициатив. Часто различные виды рисков переплетены, взаимосвязаны (один влечет за собой другой), взаимовключены друг в друга, и отличить один их вид от другого практически невозможно. Вместе с тем потребность управления рисками стоит сегодня перед компаниями банковской отрасли довольно остро. Ее актуальность требует поиска новых подходов к управлению рисками.

На рисунке схематично представлена цепочка вложенных рисков для финансового риска и репутационного риска, приводящих к нарушению конкретной нормы.

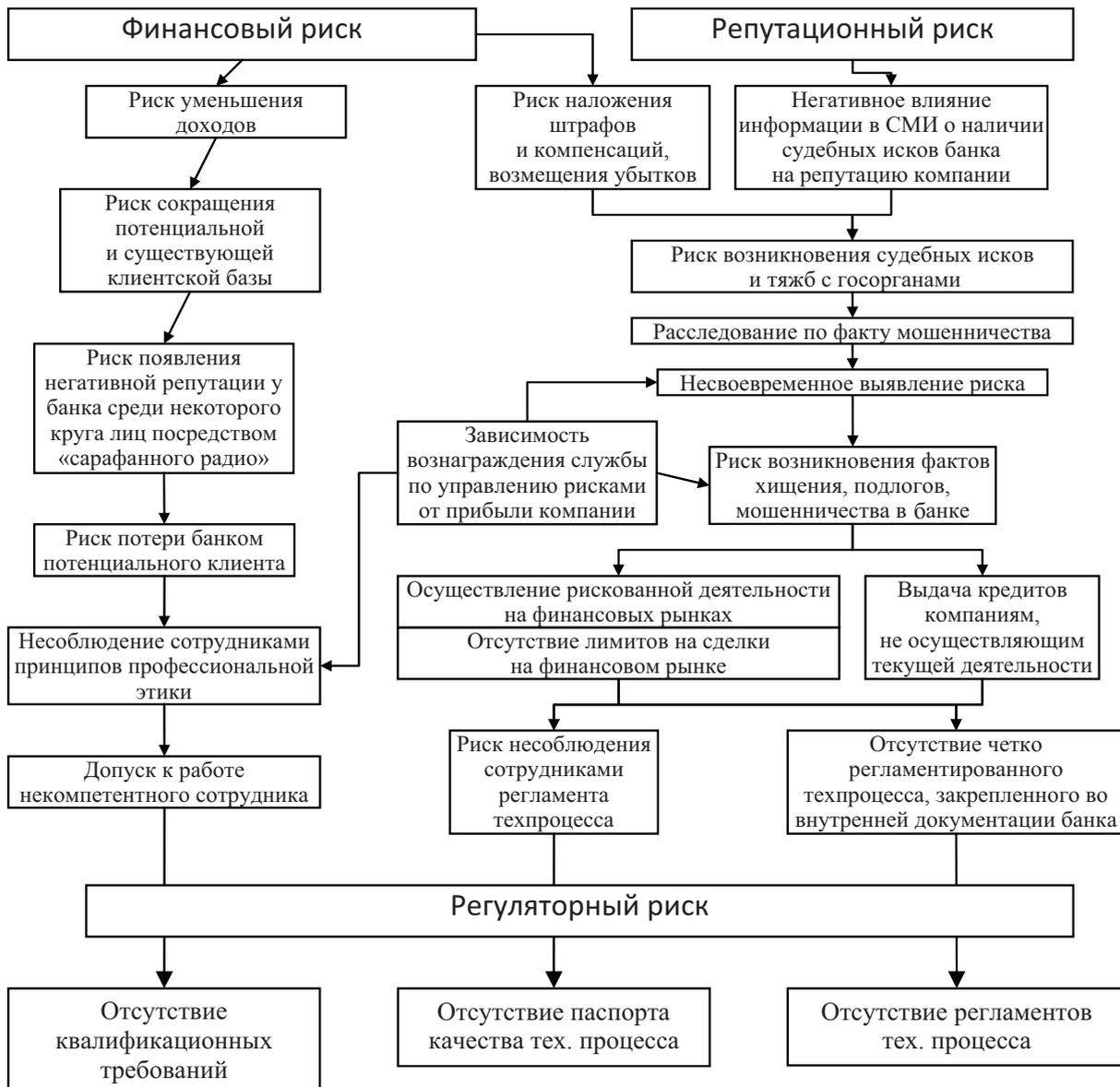
Результаты

Исходя из представленного анализа и с учетом потребностей методического обеспечения процесса формирования систем внутреннего контроля, считаем возможным предложить следующее определение регуляторного риска: «Регуляторный риск – это риск несоблюдения внешних и/или внутренних норм, касающихся любых аспектов деятельности банка (корпорации)».

Таким образом, понимание основ формирования систем внутреннего контроля в банке, как, впрочем, и в любой другой корпорации, сводится к вопросу достаточности и адекватности нормативной базы ее деятельности.

Выстраивание концепции внутреннего контроля в системе внутреннего контроля банков Российской Федерации требует теоретической определенности и ставит ряд научных проблем:

1. Выявление соотношения понятий «комплаенс-риск» и «регуляторный риск».
2. Дальнейшее исследование понятия «регуляторный риск» как базового для концепции внутреннего контроля в банковской сфере РФ.



Цепочка вложенных рисков

3. Обоснование тезиса о том, что в основе любого риска в деятельности банка лежит регуляторный риск.

4. Развитие внутренней нормативной базы корпораций как основы для выстраивания системы внутреннего контроля.

Список литературы

1. О внесении изменений в Положение Банка России от 16 декабря 2003 года № 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах»: указание Банка России от 24.04.2014 № 3241-У. URL: <http://www.cbr.ru/publ/vesnik/vesnik/ves140709063.pdf> (дата обращения: 07.11.2014).
2. Поздышев В. А. Основные изменения в банковском регулировании. URL: http://www.cbr.ru/publ/MoneyAndCredit/pozdishev_05_14.pdf (дата обращения: 19.05.2014).
3. Козлов Д. Н., Юденков Ю. Н. Контроль регуляторных рисков. URL: <http://futurebanking.ru/reglamentbank/article/2092> (дата обращения: 19.05.2014).
4. Бортников Г. П. Комплаенс риск (риск несоблюдения): международные стандарты и их применимость для банков в странах СНГ. URL: http://www.iaa-ru.ru/inner_auditor/publication/foreign_mass_media_articles/bortnikov/ (дата обращения: 19.05.2014).
5. Ибрагимов П. С. Об управлении регуляторными рисками. URL: <http://www.kluwerevents.ru/file/080930/Ibragimov.pdf> (дата обращения: 05.09.2013).



Theoretical Bases of Regulatory Risks Management in the Internal Control System of Banks

R. A. Kirillov

State University of Management,
99, Ryazanskiy ave., Moscow, 109542, Russia;
The Central Bank of the Russian Federation,
12, Neglinnaya str., Moscow, 107016, Russia
E-mail: 1331949@mail.ru

Introduction. The internal control system of large banks should be represented by two agencies: the Internal Audit Service, which will check the whole bank, all units of the credit institution for the manner in which they carry out established internal procedures of credit organization; and internal control service, which should identify the risks of losses due to violations of the laws or internal documents, evaluate regulatory risks, identify cases of conflict of interest, as well as to identify and analyze the operations that «are intricate and unusual nature», i.e., in fact, will serve as the international practice relating to the area of compliance. The emphasis of ICS's work is transferred to the compliance risk management. **Theoretical analysis.** The comparative content's analysis of the concepts of compliance risk and regulatory risk revealed that the concept of regulatory risk in the Russian economic practice is wider, systematic organized, relying on the regulatory framework of the Bank and may be taken as a base in technique of formation building of internal control service in bank. **Results.** Suggested the author's definition of regulatory risk. Consideration of bank's risks in their relationship with the violation of specific external and internal rules, regulations, standards and so on., allowed firstly, prove that the regulatory risk is the base for all other banking risks; secondly, to detect inadequate regulatory frameworks of Russian banks and justify the need for their development; secondly, to detect the imperfection of regulatory frameworks of Russian banks and justify the need for their development.

Key words: system of internal controls, compliance risk, regulatory risk, internal control service.

References

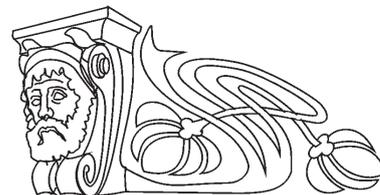
1. *O vnesenii izmenenij v Polozhenie Banka Rossii ot 16 dekabrja 2003 goda № 242-P «Ob organizacii vnutrennego kontrolja v kreditnyh organizacijah i bankovskih gruppah»: ukazanie Banka Rossii ot 24.04.2014 № 3241-U* (On Amendments to the Bank of Russia Regulation of 16 December 2003 № 242-P «On organization of internal control in credit institutions and banking groups»). Bank of Russia Directive, 2014, April 24. № 3241-U). Available at: <http://www.cbr.ru/publ/vestnik/vesnik/ves140709063.pdf> (accessed 7 November 2014).
2. Pozdyshev V. A. *Osnovnye izmenenija v bankovskom regulirovanii* (Major changes in banking regulations). Available at: http://www.cbr.ru/publ/MoneyAndCredit/pozdishev_05_14.pdf (accessed 19 May 2014).
3. Kozlov D. N., Yudenkov Yu. N. *Kontrol' i upravlenie reguljatornym riskom v banke* (Control and management of regulatory risk in the bank). Available at: <http://futurebanking.ru/reglamentbank/article/2092> (accessed 19 May 2014).
4. Bortnikov G. P. *Komplajens risk (risk nesobljudenija): mezhdunarodnye standarty i ih primenimost' dlja bankov v stranah SNG* (Compliance risk (the risk of non-compliance): international standards and their applicability to banks in the CIS countries). Available at: http://www.iia-ru.ru/inner_auditor/publication/foreign_mass_media_articles/bortnikov/ (accessed 19 May 2014).
5. Ibragimov R. S. *Ob upravlenii reguljatornymi riskami* (On the management of regulatory risk). Available at: <http://www.kluwerevents.ru/file/080930/Ibragimov.pdf> (accessed 5 September 2013).

УДК 338.45.01; 621.002.003:001.895

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ОЦЕНКИ ИННОВАЦИОННОГО ПОТЕНЦИАЛА МАШИНОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРЕДПРИЯТИЯ

Т. В. Орлова

аспирант кафедры прикладной экономики и управления инновациями,
Саратовский государственный технический университет им. Гагарина Ю. А.
E-mail: gutavka@yandex.ru



Введение. Для осуществления инновационной деятельности предприятию машиностроительного комплекса необходимо иметь достаточный инновационный потенциал. Поэтому целесообразно оптимизировать механизм оценки инновационного потенциала предприятия машиностроительного комплекса. **Теоретический анализ.** При оценке инновационного по-

тenciала применяют показатели, которые характеризуют разные стороны инновационной деятельности предприятия машиностроения независимо друг от друга, что препятствует ее объективности, поэтому оценка инновационного потенциала предприятия машиностроительного комплекса должна рассматриваться с точки зрения системного подхода. Для этого важно



определить структуру предприятия и степень влияния каждой составляющей на его инновационную деятельность, которая указывает на относительный вклад этой составляющей в резуль- тативную оценку инновационного потенциала. **Заключение.** Изучение вопроса формирования, развития и оценки инновационного потенциала свидетельствует о низком уровне устойчивости развития отечественных предприятий машино- строения.

Ключевые слова: инновационный потенциал, предприятие машиностроительного комплекса, инновационная деятельность, формирование, механизм оценки, анализ эффективности.

Введение

Для осуществления инновационной деятельности предприятию машиностроительного комплекса необходим достаточный инновацион- ный потенциал. Поэтому целесообразно опти- мизировать механизм оценки инновационного потенциала предприятия машиностроительного комплекса. К наиболее важным инструментам повышения эффективности формирования и развития инновационного потенциала, пред- полагающих подъем инновационной актив- ности предприятий машиностроения, можно отнести финансовую и правовую поддержку государства, целевое финансирование, на- логовое стимулирование и создание системы обеспечения экологической безопасности про- дукции машиностроения на протяжении всего производственного цикла – от возникновения идеи товара или технологии до реализации про- изводственного процесса.

Теоретический анализ

Формирование инновационного потен- циала представляют собой совокупность мер, направленных на приведение в соответствие структуры инновационного потенциала и си- стемы управления с требованиями и условиями осуществления инновационной деятельности предприятия. Формирование инновационного потенциала предприятия машиностроительного комплекса предполагает последовательное (ино- гда параллельное, не связанное между собой) осуществление всех мероприятий управления. Формирование инновационного потенциала начинается в момент создания предприятия машиностроительного комплекса, нуждающе- гося в крупных изменениях структуры и связей элементов внутренней среды предприятия, а потребность в его оценке возникает чаще всего при необходимости совершения решительного скачка. Причинами дальнейшей оценки инно- вационного потенциала предприятия машино- строения могут также являться изменения, про-

исходящие вне предприятия, и диверсификация производства.

Оценка инновационного потенциала позво- ляет воздействовать на процесс производства предприятия машиностроительного комплекса, так как предоставляет возможность провести всестороннее исследование инновационной и производственной деятельности. Результатив- ность его характеризуется тем, что внедряемые в машиностроение инновации могут обладать одинаковым производственным эффектом, но различаться экономической эффективностью, по-разному влияя на изменения в производстве, в том числе на количество и состав применяе- мых ресурсов, а кроме того, на саму организа- цию инновационной деятельности. Масштаб использования инновационного потенциала предприятия машиностроительного комплекса обеспечивает определенный уровень иннова- ционной активности и конкурентоспособности предприятия в условиях постоянно изменяю- щихся внешних факторов и характеризует со- стояние развития экономики в целом.

Формирование и оценку инновационного потенциала предприятия машиностроительно- го комплекса наиболее рационально осущест- влять в последовательности, представленной на рис. 1.

На начальном этапе механизма оценки инновационного потенциала предполагается определить итоговое состояние и желаемый результат, которого стремится достигнуть предприятие машиностроительного комплекса за определенный период времени. При этом, с одной стороны, цель оценки обуславливает эффект от прогнозов инновационной деятель- ности предприятия, а с другой – ограничивает результат этой деятельности.

Цель оценки инновационного потенциала предприятия машиностроительного комплек- са – определить новое решение по разработке продукта, организации производства, укрепле- нию на рынке и реализации данного товара в результате повышения его конкурентоспособ- ности.

При этом важно определить структуру предприятия и степень влияния каждой со- ставляющей его инновационного потенциала на инновационную деятельность предприятия, которая указывает на относительный вклад этой составляющей в резуль- тативную оценку инновационного потенциала. При этом содержание инновационного потенциала предприятия машиностроительного комплекса может иметь следующий вид (рис. 2).

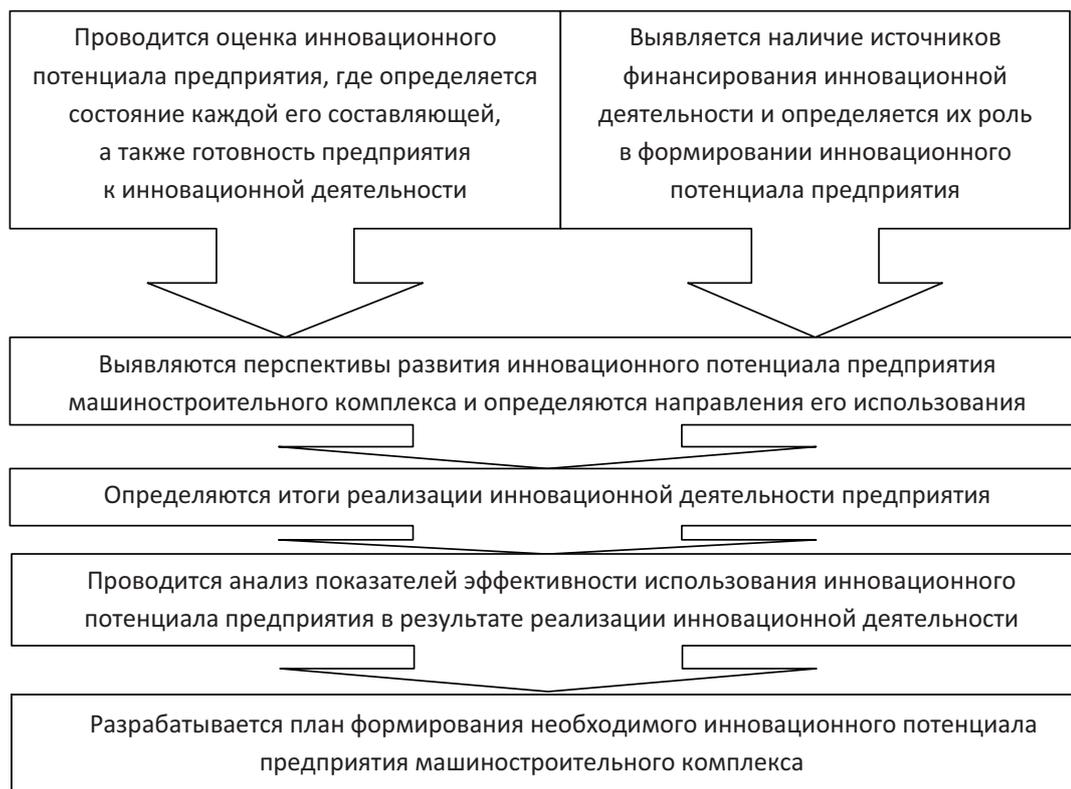


Рис. 1. Механизм оценки инновационного потенциала предприятия машиностроительного комплекса

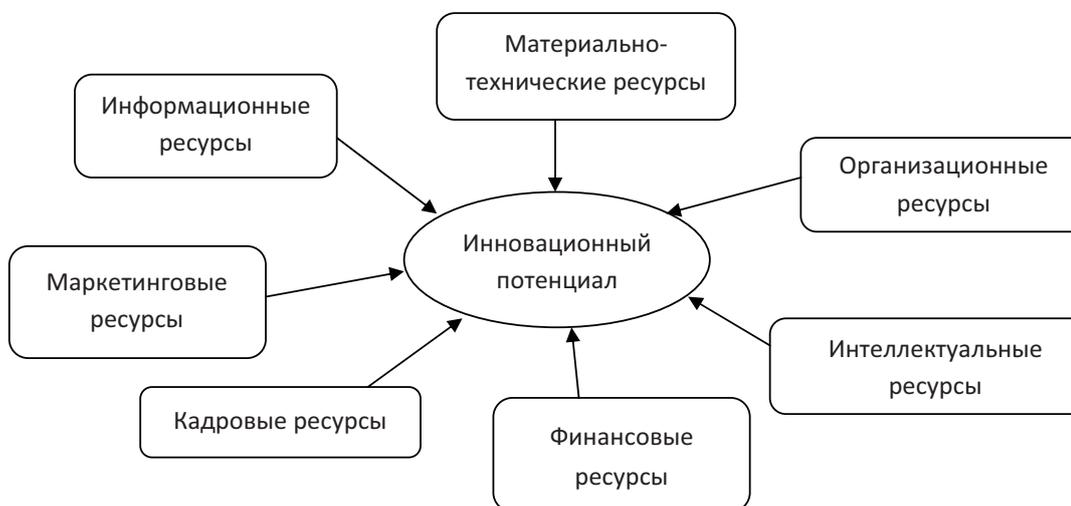


Рис. 2. Структура инновационного потенциала предприятия машиностроительного комплекса

Каждую составляющую инновационного потенциала предприятия машиностроительного комплекса целесообразно оценивать не отдельно, а в совокупности элементов. Только при взаимодействии отдельных элементов инновационного потенциала предприятия машиностроения в единой системе наблюдается синергетический эффект, результат которого заметно превосходит

суммарную эффективность функционирования отдельных его составляющих. Синергетический эффект определяет не только объем имеющихся ресурсов, но и их структуру, качество и результативность применения. Совершенствование качественного состава ресурсов позволяет улучшить уже имеющийся инновационный потенциал без увеличения их в количественном выражении.



Основываясь на потребности в анализе инновационного потенциала предприятия машиностроительного комплекса разными участниками рынка, оценка структурных элементов инновационного потенциала может подразделяться как на внутреннюю, так и внешнюю, которые при анализе часто применяются параллельно или перекрестно.

Внутренняя оценка выполняется специальными сотрудниками машиностроительного предприятия и используется при планировании, контроле и управлении инновационной деятельности предприятия. Данный анализ дает представление о рациональном использовании ресурсов, эффективности инновационной деятельности и устойчивости развития предприятия.

Внешняя оценка используется в результате необходимости увеличения прибыли предприятия за счет воздействия внешних обстоятельств на формирование инновационного потенциала, к которым относятся инновационный климат, инновационная культура и др.

Параллельно с оценкой каждой составляющей инновационного потенциала выявляется наличие источников финансирования инновационной деятельности и определяется их роль в формировании инновационного потенциала предприятия. При этом организация финансирования должна быть ориентирована на разнообразие источников финансирования и подразумевать эффективную реализацию инновационной деятельности с последующим вложением в нее частного капитала, что обусловило бы ее финансовую эффективность. К сожалению, применяемая на данный момент инновационная деятельность на российских предприятиях машиностроительного комплекса не вызывает доверия у инвесторов, и лишь небольшие объемы государственного финансирования и льготное кредитование побуждают предприятие продолжать функционирование и покрывать нехватку собственных средств.

Дальнейшая оценка инновационного потенциала предприятия машиностроительного комплекса предполагает определение перспективы развития для диагностики дальнейшего эффективного его функционирования, в результате которого устанавливается целесообразность формирования инновационного потенциала машиностроительного предприятия и реализация инновационной деятельности в долгосрочной перспективе.

На этапе определения итогов применения инновационной деятельности происходит оценка инновационного потенциала предприятия машиностроительного комплекса с целью реализации

поставленных целей. Реализация поставленных целей подразумевает исследование направлений, среди которых можно выделить следующие: направленность инновационной деятельности на рыночные отношения, чувствительность предприятия машиностроительного комплекса к внедрению инноваций, присутствие на предприятии творческих ресурсов, наличие финансового расчета при отборе и оценке инновационных проектов, контроль за реализацией инновационной деятельности предприятия машиностроительного комплекса, а также ответственность за ее результаты.

Анализ показателей эффективности формирования инновационного потенциала предприятия машиностроительного комплекса в результате реализации инновационной деятельности позволяет выявить необходимые критерии для его дальнейшего развития и стимулирования инновационной деятельности [1]. При этом данные показатели характеризуют разные стороны инновационной деятельности независимо друг от друга, что препятствует ее объективной оценке, поэтому оценка инновационного потенциала предприятия машиностроительного комплекса должна рассматриваться с точки зрения системного подхода. В основу комплексного метода оценки предприятия, по мнению автора, должны быть заложены принципы:

- 1) достоверности – отражает применение и изучение всех доступных и в то же время проверенных информационных ресурсов для отражения конечных результатов оценки;
- 2) системности – характеризует проведение оценки с определенной периодичностью по тщательно подготовленной схеме;
- 3) научности – подразумевает научную обоснованность каждого вывода оценки инновационного потенциала;
- 4) количественной характеристики – определяет сферу показателей, на основе которых происходит оценка инновационного потенциала;
- 5) целевой направленности – позволяет определить цель оценки инновационного потенциала в зависимости от условий, складывающихся в экономике в отдельные периоды, и от экономических факторов внутри предприятия;
- 6) эффективности – показывает инновационную результативность, которая характеризует полноту использования ресурсов и возможностей предприятия при оценке инновационного потенциала;
- 7) доступности – предполагает, что применяемая методика оценки инновационного потенциала общедоступна и логична в использовании.



Итоговая оценка инновационного потенциала применяется при необходимости определения рациональности реализации инновационной деятельности предприятия машиностроительного комплекса, при этом она предопределяет инновационное развитие предприятия машиностроительного комплекса и считается основополагающей при его экономическом анализе. Следует отметить, что для достижения необходимых результатов при проведении оценки инновационного потенциала предприятия решаются следующие задачи:

- создание и исследование инновационной деятельности;
- оценка эффективности применения ресурсов предприятия машиностроения в процессе инновационной деятельности;
- анализ финансовой состоятельности предприятия в результате реализации инновационной деятельности;
- увеличение рентабельности инновационного потенциала.

Для оценки инновационного потенциала предприятия машиностроительного комплекса применяют показатели полноты и обеспеченности, которые показывают степень удовлетворенности предприятия конкретным видом ресурсов по отношению к общему количеству его активов, а также мобильности товарно-материальных запасов, производительности труда и рентабельности, которая определяет степень эффективности затрат на каждый рубль, вложенный в производство.

Инновационный потенциал предприятия машиностроительного комплекса оценивается в случае достаточности необходимых условий реализации инновационной деятельности и последующего развития инновационного потенциала, к которым можно отнести нацеленность и готовность административно-управленческого персонала к формированию инновационного потенциала и оценке своих способностей для реализации инновационной деятельности. При этом оценка инновационного потенциала осуществляется на основе анализа фактических данных о предприятии машиностроительного комплекса.

Размеры инновационного потенциала предприятия машиностроительного комплекса обуславливаются, главным образом, количеством инноваций, которые используются для гарантии его нормального функционирования, и числом новшеств, производимых в процессе инновационной деятельности, в виде конечного продукта. Действительное значение проведенного анализа

заключается в том, что в результате выполнения оценки инновационного потенциала предприятия могут быть раскрыты резервы его последующего роста.

В рамках данного исследования выявлены причины неэффективности развития инновационного потенциала предприятий машиностроительного комплекса, среди которых можно назвать:

- моральное и физическое старение большей части технопарка из-за достаточной его дороговизны;
- нехватка денежных средств;
- недостаток квалифицированного персонала по причинам низкой заработной платы на предприятиях машиностроения и снижения привлекательности технических специальностей;
- низкая инвестиционная и кредитная привлекательность отрасли вследствие длительного технологического цикла;
- отсутствие детально спланированной маркетинговой стратегии на предприятии;
- недостаток промышленного производства наукоемких и высокотехнологичных материалов и сплавов для развития на предприятиях инновационных технологий [2];
- недостаточно эффективное применение вторичных ресурсов металлов, которые практически не учитываются на балансе предприятия и бесконтрольно экспортируются;
- отсутствие заинтересованности в реализации инновационной деятельности;
- ветшание технологического и исследовательского фондов;
- примитивность системы страхования инновационных и инвестиционных рисков;
- разбалансированность структуры производства;
- сырьевая ориентация производственной деятельности предприятия;
- несовершенство законодательства;
- достаточно длительный производственный цикл.

Принимая во внимание основные тенденции Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, ориентацию экономики на инновационный путь развития до 2020 года предполагается осуществить в два этапа. Для начала требуется увеличить конкурентные преимущества, которые так необходимы для предприятий машиностроительного комплекса, и создать необходимые институциональные условия для перехода предприятий на инновационный



путь развития. Затем необходимо повысить конкурентоспособность машиностроительных предприятий с помощью перевода их на новую технологическую базу, улучшая качественную структуру инновационного потенциала предприятия машиностроительного комплекса [3].

Формирование инновационного потенциала предприятий машиностроительного комплекса и его развитие необходимо направить на:

– организацию предложения лучшего качества и, следовательно, оживление спроса на товары предприятий машиностроительного комплекса;

– применение инновационных разработок, гарантирующих высокое качество товаров и сокращение уровня технологической отсталости предприятий машиностроительного комплекса;

– поддержку межотраслевого и внутриотраслевого объединений;

– развитие производств нефтегазового, горнодобывающего оборудования, запасных частей, оборудования для транспортной отрасли, сельхозмашиностроения.

Следовательно, развитие инновационного потенциала должно быть связано с созданием целей, которые относятся к внутренним задачам: развитие производства, организация управления и совершенствование ресурсной базы – так как нацелено на создание новых технологических процессов, способных направить машиностроительное предприятие на инновационный путь развития. Причем, основываясь на работе Ричарда Фостера «Инновации: преимущество атакующего», развитие инновационного потенциала

машиностроительного предприятия должно проходить непрерывно [4].

Заключение

Изучение вопроса формирования, развития и оценки инновационного потенциала свидетельствует о низком уровне устойчивости развития отечественных предприятий машиностроения. Признания на мировом рынке добиваются производители машин и оборудования, которые внедрили свои труды в передовые предприятия отрасли машиностроения. Мировая практика доказывает, что в самой выгодной ситуации находятся предприятия, представляющие комплексные решения и объединяющие в себе проектные, производственные и сервисные подразделения.

Список литературы

1. Гордашникова О. Ю., Плотникова С. А. Эффективность институциональных инструментов стимулирования инновационной деятельности // *Сегодня и завтра российской экономики*. 2014. № 63. С. 13–17.
2. Горячева Т. В. Концепция развития промышленной политики Саратовской области // *Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право*. 2012. Т. 12, вып. 4. С. 32–36.
3. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-п. URL: <http://base.garant.ru/194365/> (дата обращения: 17.05.2014).
4. Foster R. *Innovation : The attacker's advantage*. N.Y. : Macmillan, 1986. 301 p.

Features of Formation of a Mechanism for Evaluating Innovative Potential of Machine-building Enterprise

T. V. Orlova

Yuri Gagarin State Technical University of Saratov,
77, Politechnicheskaya str., Saratov, 410054, Russia
E-mail: gutavka@yandex.ru

Introduction. To innovate engineering plants must be of sufficient magnitude innovative potential. Therefore, it is advisable to optimize the mechanism for evaluating innovative potential of machine-building enterprises. **Theoretical analysis.** In assessing the innovative potential use indicators that characterize the different sides of innovation engineering enterprises independently of each other, which prevents its objective assessment, so evaluation of innovative potential of machine-building enterprises should be considered from the point of view of the system approach. In assessing the innovative potential of machine-building enterprise is important to determine its structure and the degree of influence of each component on the innovative activity of the enterprise, which indicates the relative contribution of this component in a meaningful assessment of the innovation potential. **Conclusion.** Study of the formation, development and evaluation of innovative potential indicates a low level of sustainable development of domestic construction machinery enterprises.

Key words: innovation potential, enterprise machine-building complex, innovative activity, formation evaluation mechanism, efficiency analysis.

References

1. Gordashnikova O. Yu., Plotnikova S. A. *Effektivnost' institutsional'nykh instrumentov stimulirovaniia in-*

novatsionnoi deiatel'nosti [Effectiveness of institutional tools to stimulate innovation]. *Segodnia i zavtra Rossiiskoi ekonomiki* [Today and tomorrow, the Russian economy], 2014, no. 63, pp. 13–17.



2. Goriacheva T. V. Kontsepsiia razvitiia promyshlennoi politiki Saratovskoi oblasti [The concept of industrial policy of the Saratov region]. *Izvestiya of Saratov University. New Ser. Ser. Economics. Management. Law*, 2012, vol. 12, iss. 4, pp. 32–36.
3. *Kontsepsiia dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda: raspriazhenie Pravitel'stva RF ot 17 noiabria*

2008 g. № 1662-р (The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation until 2020. Order of the Government of the Russian Federation on November 17, 2008 №1662-р.). Available at: <http://base.garant.ru/194365/> (accessed 17 May 2014).

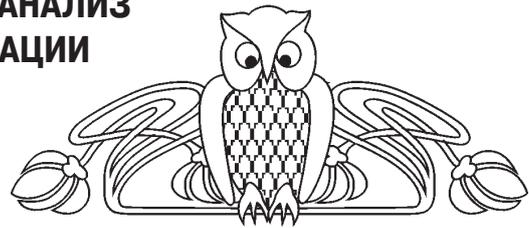
4. Foster R. *Innovation: The attacker's advantage*. New York, Macmillan, 1986. 301 p.

УДК 311.42

НЕПАРАМЕТРИЧЕСКИЙ СТАТИСТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ВОВЛЕЧЕННОСТИ ПЕРСОНАЛА В ОРГАНИЗАЦИИ

С. М. Гвоздева

кандидат экономических наук,
доцент кафедры менеджмента и маркетинга,
Саратовский государственный университет
E-mail: gvsveta@inbox.ru



Введение. Многие организации понимают, что развитие потенциала своих сотрудников, удовлетворенность их работой непосредственно связаны с увеличением прибыли организации, лояльностью потребителей и т.д. **Теоретический анализ.** Рассмотрено понятие «вовлеченность персонала в организации». По мнению автора, степень совпадения ценностей сотрудника с ценностями организации и является мерой вовлеченности. При этом учитываются мотивация, удовлетворенность работой, овладение новыми знаниями, система ценностей сотрудников и т.д. В соответствии с международными стандартами ИСО (ISO 9001, ISO 14001, ISO 26000) и другими вовлеченность сотрудников является одним из основополагающих принципов в системе менеджмента качества. Критически оценены международные и российские стандарты с точки зрения оценивания вовлеченности сотрудников в организации. **Результаты.** При оценке удовлетворенности персонала с помощью опросов определяют факторы, важные для удовлетворения сотрудников, которые могут отличаться в зависимости от должности и подразделения. Наиболее распространенной методикой является опросник Q12 (Gallup), состоящий из 12 утверждений (вопросов) и позволяющий измерить уровень вовлеченности сотрудников и выявить те аспекты в работе организации, которые необходимо совершенствовать для вовлечения сотрудников. С помощью статистических непараметрических методов выявлена взаимосвязь между ожиданиями сотрудников от работы и требованиями и ценностями руководителя организации.

Ключевые слова: вовлеченность персонала, статистический анализ, непараметрические статистические методы, коэффициент Спирмена, коэффициент Кенделла.

Введение

В настоящее время многие организации понимают, что развитие потенциала своих сотрудников, удовлетворенность их работой непосредственно связаны с увеличением прибыли организации, лояльностью потребителей и т.д.

По моему мнению, определение понятия «вовлеченность сотрудников», данное Й. Хеллевигом, имеет наиболее полное представление о данной проблеме. «Вовлеченность – это отношение сотрудника к компании, ее руководству, обязанностям и условиям труда, при котором он проявляет неподдельный интерес к успехам компании и стремится выполнять свои обязанности, превосходя установленные стандарты» [1, с. 8].

Степень совпадения ценностей сотрудника с ценностями организации и является мерой вовлеченности. При вовлеченности учитываются мотивация, удовлетворенность работой, овладение новыми знаниями, система ценностей сотрудников и т.д. Высокий уровень вовлеченности – это состояние человека, при котором возникает безусловная мотивация к работе или действиям в интересах организации. В состоянии эмоциональной вовлеченности сотрудник проявляет инициативу и мобилизует все свои возможности и скрытые резервы для решения задач, поставленных перед организацией или ее подразделением. Вовлеченность сотрудников непосредственно влияет на результативность и эффективность организации [2].

Теоретический анализ

Следует отметить, что проблемы оценки удовлетворенности и вовлеченности сотрудников в системе менеджмента качества и международных стандартов исследовались достаточно широким кругом отечественных и зарубежных авторов. Проблема оценки вовлеченности персонала в нашей стране занимались Ю. Адлер,



Е. Бабкова, В. Азаров и др. Большинство специалистов в области системы качества останавливаются на вовлеченности сотрудников на промышленных предприятиях. В то же время можно отметить, что при оценке вовлеченности персонала предприятия и организации, как правило, разрабатывают свои методики измерения.

Для дальнейшего рассмотрения проблемы статистической оценки вовлеченности персонала обратимся к международным и российским стандартам. В соответствии с международными стандартами ИСО (ISO 9001, ISO 14001, ISO 26000) и другими вовлеченность сотрудников является одним из основополагающих принципов в системе менеджмента качества.

В качестве основных показателей оценки вовлеченности персонала большинство организаций, имеющих системы менеджмента качества, используют российский стандарт ГОСТ Р ИСО 9001: 2008 п. 8.4, где сказано, что «организация должна определять, собирать и анализировать соответствующие данные для оценивания, в какой области можно осуществлять постоянное повышение результативности системы менеджмента качества» [3].

Среди российских стандартов наиболее важным для нашего исследования является ГОСТ Р ИСО–ТО 10017-2005 «Статистические методы. Руководство по применению в соответствии с ГОСТ Р ИСО 9001». В данном стандарте прописаны статистические методы в соответствии с пунктами международных стандартов серии ИСО 9001. В соответствии с данным стандартом выделяют следующие методы: описательная статистика; выборочный контроль; планирование экспериментов; проверка гипотез; анализ измерений; регрессионный анализ; анализ надежности.

Следует отметить, что каждый из этих методов применяется в зависимости от задач, стоящих перед аналитиком. По мнению автора, для оценки вовлеченности персонала не все методы могут быть использованы в полной мере. В нашем случае нет необходимости в использовании измерительных приборов. При сборе информации по сотрудникам в случае, если проводим выборочное наблюдение, необходимо учитывать, что дальнейший анализ должен быть скорректирован с помощью процедуры проверки гипотез. Концепция анализа возможностей процесса полностью применима к статистически управляемому процессу, поэтому его следует выполнять в сочетании с методами управления. Анализ надежности связан с безотказной работой системы, поэтому частично в виде показателей надежности управления можно связать данные методы с уменьшением

текучести кадров, что косвенно влияет на удовлетворенность работой, а следовательно, и с вовлеченностью сотрудников.

Для выявления влияния факторов с определенным уровнем доверия на вовлеченность сотрудников желательно использовать методы, относящиеся к планированию экспериментов (DOE) и регрессионному анализу. Насчитывается несколько методов, используемых для анализа данных эксперимента, например, аналитические методы (дисперсионный анализ), графические методы (графики вероятности). Результаты DOE могут использоваться при проектировании, разработке и совершенствовании системы оценки персонала в организации. Достоинство планирования экспериментов – это способность DOE идентифицировать взаимодействие между отдельными факторами, что способствует более глубокому пониманию процесса.

Регрессионный анализ показывает влияние нескольких факторных признаков на результативный. Он помогает понять соотношение между различными факторами и наблюдаемым параметром, что может помочь в принятии решений, связанных с вовлеченностью персонала в организации.

Выбор метода и способ его применения зависят от конкретных обстоятельств и поставленной цели. Широкое распространение методов описательной статистики связано с простотой расчетов и наглядным представлением полученных данных. Описания предназначены для оценки применимости и преимуществ использования методов при выполнении требований системы менеджмента качества.

В соответствии с ИСО 9004 для целей сбора, обработки и соответствующей статистической интерпретации данных и осуществления статистических оценок возможности и стабильности процессов стандарт рекомендует использовать шесть из семи статистических методов: контрольный листок; диаграмму Исикавы; гистограмму; диаграмму Парето; диаграмму разброса; контрольные карты. Международный стандарт ИСО 9004 рекомендует в качестве средств и методов реализации анализа числовой и нечисловой информации использовать такие инструменты качества, как диаграмма сродства, древовидная диаграмма, матричная диаграмма, метод «мозгового штурма», структурная схема процесса [4].

Для анализа числовых и нечисловых данных в основном используются графические методы (причинно-следственная диаграмма, древовидная диаграмма, контрольная карта, гистограмма, диаграмма разброса, структурная схема процесса), остальные методы связаны со



сравнением с лучшим результатом (реперные точки), идентификацией возможных решений (мозговая атака) и т.д.

Можно заметить, что такие методы прямого анализа, как метод средних значений, метод медиан, метод размахов, анализ Парето, анализ взвешенных данных из методов косвенного анализа, относят к группе методов описательной статистики. В то же время дисперсионный анализ является частью метода «Планирование экспериментов» и т.д. Несогласованность названий методов предполагает дальнейшее совершенствование методологии российских стандартов и международных стандартов серии ИСО 9000.

Для оценки вовлеченности сотрудников наиболее перспективным, на наш взгляд, является применение статистических методов, позволяющих определить факторы, влияющие на вовлеченность и удовлетворенность сотрудников. Статистические методы, которые рассмотрены в стандартах, рассчитаны в основном на достаточно большой объем выборки, так как в противном случае наблюдается смещение оценок. Автор считает, что на малых предприятиях при оценке вовлеченности сотрудников необходимо использовать непараметрические методы, в частности, коэффициенты корреляции рангов.

Коэффициенты корреляции рангов Спирмена и Кендалла основаны на корреляции не самих значений рассматриваемых признаков, а их рангов. Преимуществами использования таких методов являются простота расчетов, выявление взаимосвязи не только между количественными, но и между качественными признаками.

Коэффициент ранговой корреляции Спирмена – это непараметрический метод, который используется с целью статистического изучения связи между явлениями. Определяется фактическая степень параллелизма между двумя количественными рядами изучаемых признаков и дается оценка тесноты установленной связи с помощью количественно выраженного коэффициента.

Коэффициент корреляции Спирмена рассчитывается по формуле

$$r = 1 - 6 \frac{\sum d^2}{n^3 - n}.$$

Коэффициент Кендалла является альтернативным показателем для выявления взаимосвязи между двумя ранговыми переменными. Результаты вычисления коэффициента Кендалла показывают разность вероятностей совпадения и инверсии в рангах. Расчет коэффициента корреляции Кендалла проводится по следующей формуле:

$$\tau = \frac{P(p) - P(q)}{N \frac{(N-1)}{2}},$$

где P – число совпадений, Q – число инверсий, N – объем выборки.

Результаты

Считается, что сотрудник наиболее вовлечен, если происходит совпадение ценностей организации с ценностями сотрудника. Поэтому основным критерием для оценки вовлеченности сотрудника является связанность показателей оценки персонала с наиболее важными для организации показателями, пониманием миссии и ценностей организации. Следующим критерием выступают простота расчетов и понимание каждым сотрудником интерпретации показателей оценки вовлеченности.

На начальном этапе составляется список вопросов, которые в дальнейшем будут в анкете. Многие менеджеры и сотрудники достаточно скептически относятся к исследованиям вопросов вовлеченности, поскольку опросные анкеты нередко лишены как смысла, так и актуальности. Организации получают гораздо больше от такого опроса, если он будет базироваться на стратегии самой организации. Разработка правильной и осмысленной анкеты будет означать, что организация понимает и принимает мнения и взгляды своих сотрудников на реальные проблемы бизнеса [5]. При четком понимании целей оценки вовлеченности менеджеры должны увидеть заинтересованность в процессе исследований и принятии решений относительно последующих действий. Сотрудники ожидают, что их будут держать в курсе событий об итогах и предполагаемых мерах для улучшения работы. Для организации проведение таких исследований должно привести к большей заинтересованности и вовлеченности персонала. Без четкого понимания того, для чего нужна оценка вовлеченности, организация будет терять финансовые, трудовые ресурсы и упускать возможности для существенного улучшения процесса управления.

По мнению авторов монографии «Формирование подсистемы измерения и анализа удовлетворенности и вовлеченности персонала в процессы системы менеджмента качества образовательной организации», при оценке показателей вовлеченности персонала на каждом организационном уровне должно быть не более 5–10 ключевых показателей эффективности, иначе невозможно будет результативно контролировать [1, с. 36].

В управленческой литературе наиболее часто используют индекс удовлетворенности персонала, при этом следует отметить отсут-



ствие единой методологии расчета данного показателя. Наиболее распространенный способ основан на проведении периодических опросов сотрудников. При оценке удовлетворенности персонала определяют факторы, важные для удовлетворения сотрудников, которые могут отличаться в зависимости от должности и подразделения. После этого сотрудники оценивают каждый из факторов по определенной шкале (чаще всего от 3 до 10 баллов).

Самым главным критерием вовлеченности персонала является совпадение интересов и ценностей организации и сотрудника. Можно ранжировать степень вовлеченности сотрудников по различным критериям. В организации иногда трудно напрямую рассчитать влияние каждого сотрудника на результат, поэтому чаще всего менеджеры по работе с персоналом используют балльную шкалу оценки вовлеченности каждого работника (табл. 1).

Таблица 1

Ранжирование уровня вовлеченности сотрудников организации [6]

Уровень вовлеченности	Описание	Балл
Отсутствие вовлеченности	Ничего не знаю и знать не хочу	0
Низкий	Почти ничего не знаю, но, в принципе, не против знать	1
Ниже среднего	Много что знаю, но не все понимаю	2
Средний	Хорошо информирован, понимаю корпоративные задачи, их суть и смысл	3
Выше среднего	Хорошо информирован, понимаю и разделяю корпоративные задачи, поддерживаю их	4
Высокий	Хорошо информирован, понимаю и признаю корпоративные задачи, являюсь их сторонником и активно привлекаю сотрудников	5
Максимальный	Хорошо информирован, понимаю, принимаю и продвигаю корпоративные задачи, являюсь инициатором новых идей, активно формирую корпоративные задачи	6

Для оценки вовлеченности рекомендуется использовать методику расчета индекса вовлеченности сотрудников, предложенную на сайте hr-portal.ru. В качестве основных характеристик авторы данной методики расчета индекса вовлеченности применяют знание, понимание, разделение, привлечение и формирование ценностей организации, отмечая, что вовлеченность персонала формируется их трех составляющих:

- вовлеченность в решение корпоративных задач;
- вовлеченность в рабочий процесс, заинтересованность в работе в целом;
- инициативы и нацеленность на повышение эффективности своей работы и развитие компании.

Балльная оценка сотрудников организации позволяет определить степень их вовлеченности на определенный момент времени, но данная методика не учитывает использования статистических методов, а в международных стандартах отмечено, что для улучшения качества процессов необходимо проводить «измерение, анализ и улучшение».

Существует несколько моделей оценки вовлеченности. Одной из самых первых модели применяла международная консалтинговая компания Hewitt Associates. Ее примеру последовали и другие консалтинговые компании, такие как Gallup, Towers Watson, Kenexa.

Наиболее распространенной методикой является опросник Q12 (Gallup), состоящий из 12 утверждений (вопросов), позволяющий измерить уровень вовлеченности сотрудников и выявить те аспекты в работе организации, которые необходимо совершенствовать для вовлечения сотрудников. Считается, что Q12 является эффективным инструментом измерения уровня вовлеченности персонала в работу организации [7]. В каждой организации имеются свои анкеты, связанные с вовлеченностью персонала. Руководители по работе с персоналом учитывают специфику организации.

В дальнейшем для оценки вовлеченности персонала в организации сферы общественного питания мы будем использовать вопросы опросника Q12. Для анализа вовлеченности персонала мы использовали непараметрические методы,



в частности, коэффициент корреляции рангов Спирмена и Кендалла.

В ходе опроса каждый из опрошенных семи человек ранжировал по степени значимости два состояния. Ранжирование проводилось от единицы (наиболее важный фактор) до 12. Первый фактор «ожидания и ценности сотрудников»

(X) респонденты оценивали с точки зрения вовлеченности в исследуемой организации. Второй фактор «ожидания менеджера от каждого сотрудника» (Y) ранжировал руководитель организации.

Расчетные значения ранговой корреляции Спирмена занесем в табл. 2.

Таблица 2

Расчетные значения коэффициентов ранговой корреляции Спирмена

№ сотрудника	1	2	3	4	5	6	7
Значение коэффициента Спирмена	0.57	0.56	0.67	0.76	0.54	0.79	0.83

Все коэффициенты ранговой корреляции Спирмена с уровнем значимости 5%. Они показывают, что между ценностями и ожиданиями сотрудников и менеджментом в организации существует положительная связь.

В дальнейшей мы предлагаем рассчитать средний коэффициент корреляции рангов Спир-

мена для организации в целом. Для этого предполагается суммировать все значения рангов для каждого фактора, в результате мы получаем два фактора: $\sum X$ (сумма рангов сотрудников) и $\sum Y$ (сумма рангов менеджера для каждого сотрудника). Для расчета коэффициента Спирмена построим матрицу сумм рангов (табл. 3).

Таблица 3

Матрица сумм рангов для расчета коэффициента Спирмена

Вопросы по опроснику	$\sum X$	$\sum Y$	Ранг $\sum X, d_x$	Ранг $\sum Y, d_y$	$(d_x - d_y)^2$
Я знаю, чего от меня ожидают	23	18	3	1	4
Я располагаю всем необходимым для выполнения моей работы	21	23	2	2	0
У меня есть возможность ежедневно заниматься тем, что я умею лучше всего	19	25	1	3	4
За последние семь дней меня похвалили за хорошую работу	35	34	6	5	1
Мой руководитель проявляет заботу обо мне как о личности	56	53	11	11	0
Здесь поощряют мой рост	45	32	7	4	9
С моим мнением считаются	33	37	4	6	4
Мои коллеги считают своим долгом работать хорошо	50	42	10	8	4
Задачи, которые ставит перед собой компания, позволяют мне чувствовать мою работу важной	33	45	5	9	16
В моей компании работает один из моих лучших друзей	48	57	9	12	9
За последние шесть месяцев со мной беседовали о моем прогрессе в работе	60	51	12	10	4
В течение прошедшего года у меня была возможность для учебы, профессионального роста	45	38	8	7	1
Итого					56

По формуле вычислим коэффициент ранговой корреляции Спирмена:

$$r = 1 - 6 \frac{56}{12^3 - 12} = 0,8.$$

Коэффициент Спирмена показывает, что с вероятностью 95% связь между ожиданиями и ценностями сотрудников и менеджера сильная и прямая.



Кроме расчета коэффициента Спирмена табл. 3 имеет практическое значение – она позволяет ранжировать факторы в целом для организации. Для сотрудников исследуемой организации на первом месте по важности находится показатель «У меня есть возможность ежедневно заниматься тем, что я умею лучше всего», на втором – «Я располагаю всем необходимым для выполнения моей работы», на третьем – «Я знаю, чего от меня ожидают». Для руководителя на первом месте стоит «Я знаю, чего от меня ожидают», т.е. он считает, что самое главное – обеспечить правильное понимание ценностей организации и четкое распределение прав и обязанностей.

Для расчета коэффициента Кендалла была составлена матрица суммы рангов (табл. 4).

Таблица 4

Матрица суммы рангов для расчета коэффициента Кендалла

ΣX	ΣY	Ранг $\Sigma X, d_x$	Ранг $\Sigma Y, d_y$	P	Q
19	25	1	3	9	2
21	23	2	2	9	1
23	18	3	1	9	0
33	37	4	6	6	2
33	45	5	9	3	4
35	34	6	5	5	1
45	32	7	4	5	0
45	38	8	7	4	0
48	57	9	12	0	3
50	42	10	8	2	0
56	53	11	11	0	1
60	51	12	10	0	0
				52	14

Коэффициент Кендалла для расчета взаимосвязи между ожиданиями ценностями сотрудников и ценностями менеджера равен

$$\tau = \frac{52 - 14}{\frac{1}{2}12(12 - 1)} = 0.58.$$

Для уровня значимости 5% ранговая корреляционная связь между оценками прямая. Значения ранговой корреляции Спирмена и Кендалла отличаются, но это различие описано в теории статистики.

Таким образом, непараметрические коэффициенты ранговой корреляции Спирмена и Кендалла статистически значимы. Между ожи-

даниями сотрудников и менеджера существует положительная связь. Из данных табл. 3 можно сделать вывод, что для сотрудников важно заниматься тем, что они умеют лучше всего, для менеджера – четко обозначать ожидания от обязанностей сотрудников.

Непараметрические методы статистики помогут определить проблемные зоны и принять меры по исправлению выявленных ошибок. Используя данный инструмент, руководители могут понять, какие аспекты в работе с персоналом нуждаются в усовершенствовании и что необходимо сделать для повышения эффективности работы организации на различных уровнях. Если в системе подбора учитываются не только образование, опыт работы и профессиональные навыки кандидата на работу, но и общее его отношение к труду и своей профессии, то обычно уровень вовлеченности в такой компании выше.

Список литературы

1. Соколова Л. И., Мищенко Е. С., Пономарев С. В. Формирование подсистемы измерения и анализа удовлетворенности и вовлеченности персонала в процессы системы менеджмента качества образовательной организации. Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2009. 124 с.
2. Меркушова Н. И., Гафорова Е. Б. Принцип TQM «Вовлечение персонала» в управлении качеством и современных системах менеджмента // Экономика, управление, финансы : материалы II Междунар. науч. конф. (г. Пермь, декабрь 2012 г.). Пермь : Меркурий, 2012. С. 135–137. URL: <http://www.moluch.ru/conf/econ/archive/57/3052/> (дата обращения: 11.10.2014).
3. ГОСТ Р ИСО 9001: 2008. Системы менеджмента качества. Требования. М. : Изд-во стандартов, 2009. 32 с.
4. ИСО 9004-4: 1993. Управление качеством и элементы системы качества. Ч. 4. Руководящие указания по улучшению качества. URL: <http://quality.eur.ru/GOST/st.htm>. (дата обращения: 15.10.2014).
5. Арнольд С. Будущее исследований вовлеченности персонала. URL: <http://www.4hr.ru/zhurnal/hr-management/426-budushchee-issledovaniy-vovlechnosti-personala.html> (дата обращения: 15.10.2014).
6. Методика расчета индекса вовлеченности персонала. URL: http://www.hr-portal.ru/files/iimg_uploads/12_11/vp1.gif (дата обращения: 15.10.2014).
7. Свергун О. Вовлеченность персонала : ценное преимущество. Справочник по управлению персоналом. URL: <http://www.pro-personal.ru/journal/870/460105/> (дата обращения: 10.10.2014).



Nonparametric Statistical Analysis of Employee Engagement in the Organization

S. M. Gvozdeva

Saratov State University,
83, Astrakhanskaya str., Saratov, 410012, Russia
E-mail: gvsveta@inbox.ru

Introduction. Many organizations realize that the development potential of their employees, job satisfaction is directly related to the increase in profit organizations, consumer loyalty, etc. **Theoretical analysis.** The author examines the concept of «involvement of personnel in the organization». According to the author the degree of coincidence of the value of employees with a degree values of the organization and is a measure of involvement. When you take into account the involvement of motivation, job satisfaction, learn new knowledge, values employees, etc. In accordance with ISO international standards (ISO 9001, ISO 14001, ISO 26000), and others. Employee engagement is one of the fundamental principles of a quality management system. Critically assess the international and Russian standards in terms of evaluation of involvement of employees in the organization. **Results.** In assessing staff satisfaction via surveys determine the factors that are important to meet the staff, which may differ depending on the position and division. The most common method is the questionnaire Q12 (Gallup), consisting of 12 statements (questions) that measure the level of employee engagement and identify those aspects of the organization's work that need to be improved for employee engagement. Written with the help of statistical nonparametric methods to identify the relationship between the expectations of employees in the work and the requirements and values of the head of the organization.

Key words: employee engagement, statistical analysis, nonparametric statistical methods, coefficient of the Spearman, coefficient of the Centella.

References

1. Sokolova L. I., Mishhenko E. S., Ponomarev S. V. *Formirovanie podsistemy izmerenija i analiza udovletvorennosti i вовлеченности персонала в процессы системы менеджмента качества образовательной организации* [Formation of the subsystem measurement and analysis of customer satisfaction and employee engagement in the processes of the quality management system of educational organization]. Tambov, Publ. University of Tambov, 2009. 124 p.
2. Merkusheva N. I., Gafforova E. B. Princip TQM «Vovlechenie personala» v upravlenii kachestvom i sovremennyh sistemah menedzhmenta (The principle of TQM «Engaging staff» in quality management and modern management systems). *Jekonomika, upravlenie, finansy: materialy II mezhdunar. nauch. konf.* (Economics, management, finance. Proceedings of II International sci. conf.). Perm, Mercury, 2012, pp. 135–137. Available at: <http://www.moluch.ru/conf/econ/archive/57/3052/> (accessed 12 October 2014).
3. *GOST R ISO 9001: 2008. Sistemy menedzhmenta kachestva. Trebovanija* [ISO 9001: 2008 Quality Management System. Requirements]. Moscow, Publisher standards, 2008. 32 p.
4. *ISO 9004-4: 1993. Upravlenie kachestvom i jelementy sistemy kachestva. Ch. 4. Rukovodjashhie ukazaniya po uluchsheniju kachestva* (ISO 9004-4: 1993 Quality management and quality system elements. Pt. 4. Guidelines for quality improvement). Available at: <http://quality.eup.ru/GOST/st.htm>. (accessed 15 October 2014).
5. Arnol'd S. *Budushhee issledovaniy вовлеченности персонала* (Future research staff involvement). Available at: <http://www.4hr.ru/zhurnal/hr-management/426-budushchee-issledovaniy-вовлеченности-personala.html> (accessed 15 October 2014).
6. *Metodika rascheta indeksa вовлеченности персонала* (Method of calculating the index of involvement of staff). Available at: http://www.hr-portal.ru/files/iimg_uploads/12_11/vp1.gif (accessed 15 October 2014).
7. Svergun O. *Vovlechnost' personala: cennoe preimushhestvo. Spravochnik po upravleniju personalom* (Employee engagement: a valuable advantage. Handbook of Personnel Management). Available at: <http://www.pro-personal.ru/journal/870/460105/> (accessed 10 October 2014).



УДК 332.1

ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ СВЕКЛОСАХАРНОГО ПОДКОМПЛЕКСА САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ С ПОЗИЦИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ



Р. Е. Мансуров

кандидат экономических наук, директор Зеленодольского филиала, доцент кафедры маркетинга и экономики, Зеленодольский филиал Института экономики, управления и права (Казань)
E-mail: Russell_1@mail.ru

Введение. В настоящее время в России особую важность приобретают вопросы обеспечения продовольственной безопасности. Это относится и к сахару, тем более что потребности страны за счет собственного производства обеспечены на 55–57%. Целью данного исследования является разработка рекомендаций по повышению эффективности деятельности свеклосахарного подкомплекса Саратовской области. В работе применяются методы математического, сопоставительного анализа, экономико-статистические методы и метод локационного треугольника В. Лаунхардта. **Результаты исследования.** Сейчас для обеспечения потребности области в сахаре не хватает мощностей действующего сахарного завода, и целесообразным является проведение реконструкции с доведением его мощности по переработке до 4500 тонн в сутки. Также рассматривается возможность строительства в Ртищевском районе сахарного завода с проектной мощностью 8000 тонн в сутки. **Заключение.** Предполагаемое увеличение производственных мощностей позволит обеспечить потребности региона. Для этого следует пересмотреть структуру и площади посевов сахарной свеклы в области. Для решения данной задачи было проведено зонирование, которое позволило выделить две зоны. Основным критерием выступала минимизация транспортных затрат на доставку сырья с полей. Расчетным путем было определено оптимальное распределение площадей посевов по выделенным зонам с учетом прогнозируемого ввода мощностей при условии их равномерной загрузки в течение 160 суток.

Ключевые слова: состояние свеклосахарного подкомплекса, оценка эффективности сахарных заводов, повышение конкурентоспособности сахарных комбинатов.

Введение

В настоящее время Россия находится в непростой внешнеполитической ситуации, связанной с введением в отношении ее рядом зарубежных стран различных политических, финансовых и экономических санкций. В такой ситуации особую важность приобретают вопросы обеспечения собственной продовольственной безопасности. Сказанное в полной мере относится и к такому стратегически важному продукту, как сахар. Исследования отечественных авторов показывают, что потребность населения и пищевой промышленности страны в сахаре за счет собственного производства обеспечены лишь на

55–57% [1, 2]. Эта ситуация не может устраивать, особенно с учетом наличия в России огромного потенциала для возделывания сахарной свеклы и ее переработки.

Таким образом, в настоящее время настоятельно необходима разработка и реализация комплекса мер, направленных на повышение эффективности деятельности всего свеклосахарного подкомплекса в каждом регионе. В статье проведен анализ и предпринята попытка дать практические рекомендации по повышению эффективности свеклосахарного подкомплекса Саратовской области, что и является целью данного исследования.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- 1) провести анализ современного состояния действующего сахарного завода (распределение и объемы посевов сахарной свеклы);
- 2) расчетным путем, используя метод локационного треугольника В. Лаунхардта, определить районы, в которых целесообразно с позиций размера транспортных затрат возделывать сахарную свеклу;
- 3) сформулировать рекомендации по повышению эффективности свеклосахарного подкомплекса Саратовской области.

В работе применяются методы математического и сопоставительного анализа, экономико-статистические методы, а также метод локационного треугольника В. Лаунхардта.

Результаты исследования

В настоящее время на территории Саратовской области действует всего один сахарный завод – ООО «Балашовский сахарный комбинат». Он расположен в пос. Пинеровка Балашовского района. Его мощности по переработке сахарной свеклы составляют 2400 тонн в сутки [3, 4].

Далее проведем оценку площади посевов сахарной свеклы в районах Саратовской области и оценим обеспеченность сырьем действующего Балашовского сахарного комбината.



Исходя из имеющейся площади посевов и средней урожайности по районам (согласно оперативной информации о ходе уборочной кампании-2014) был рассчитан валовой сбор сахарной свеклы (табл. 1) [5].

Далее прогнозные данные по валовому сбору сахарной свеклы, предоставленные в таблице, позволяют рассчитать основные показатели деятельности действующего сахарного завода.

Таблица 1

Площадь посевов, урожайность и валовой сбор сахарной свеклы в районах Саратовской области в 2014 г.

Район	Площадь посевов, га	Урожайность, ц/га	Валовой сбор сахарной свеклы, тыс. т
Аркадакский	1400	200,0	28,0
Балашовский	2533	354,8	89,9
Романовский	1300	243,8	31,7
Ртищевский	1681	440,0	74,0
Итого	6914	323,3	223,6

Получается, что прогнозный валовой сбор сырья в 2014 г. составил 223,6 тыс. т. За вычетом потерь при транспортировке и хранении, которые, согласно среднеотраслевым показателям, примем за 3,2%, получается, что на переработку на Балашовский сахарный комбинат поступит 216,3 тыс. т сахарной свеклы. Из такого количества сырья может быть произведено (при значении показателя «выход сахара-песка» 14%) 30,3 тыс. т сахара-песка.

Оценим годовую потребность региона в данном продукте. Согласно данным Института питания РАМН, ежегодная норма потребления сахара составляет 39 кг на человека [1]. Численность населения Саратовской области по состоянию на начало 2014 г. оценивается в 2 496 552 чел. [6]. Отсюда годовая потребность населения области в сахаре будет составлять 97,4 тыс. т. Таким образом, для обеспечения района сахаром необходимо будет завезти из других регионов 67,1 тыс. т. Такая ситуация не может устраивать. Тут необходимо разрабатывать и реализовывать мероприятия по развитию собственного производства сахара и сахарной свеклы соответственно. На региональном уровне такие планы в настоящее время есть. Планируется провести реконструкцию Балашовского сахарного комбината с увеличением мощности по переработке до уровня 4500 тыс. т в сутки [7]. Также рассматривается возможность строительства в Ртищевском районе нового сахарного завода. Однако в настоящее время данные проекты только прорабатываются.

Оценим прогнозную загруженность производственных мощностей Балашовского сахарного комбината в 2014 г. при работе на

сахарной свекле, выращенной в области. При действующей мощности по переработке в 2400 т полученный объем сырья за вычетом потерь – 216,3 тыс. т – будет переработан в течение 90 суток. Для сравнения: среднеотраслевое значение аналогичного показателя составляет 140–160 суток. Получается, что мощности завода не будут использованы полностью, что скажется на его экономической эффективности.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, целесообразным станет увеличение собственных перерабатывающих производственных мощностей. Если рассмотреть возможность увеличения мощности по переработке действующего Балашовского сахарного комбината до 4500 т сахарной свеклы в сутки, то в течение сезона сахароварения (160 суток) он сможет переработать до 720 тыс. т сырья. Из такого количества, за вычетом потерь и при выходе сахара-песка на уровне 14%, будет произведено 97,6 тыс. т сахара-песка. Это полностью обеспечит потребность населения Саратовской области в данном продукте. Однако с учетом необходимости достижения полного обеспечения сахаром-песком за счет собственного производства в масштабах страны, конечно же, необходимо рассматривать возможность строительства нового завода. Из открытых источников сообщалось, что планируется к 2017 г. строительство Ртищевского сахарного завода с проектной мощностью по переработке сахарной свеклы 8000 т в сутки. Дальнейший анализ ситуации пойдет с учетом этих перспектив.

В целом тогда совокупные мощности по переработке сырья в области составят 12 500 т



в сутки (Балашовский сахарный комбинат – 4500 т и Ртищевский сахарный завод – 8000 т). При работе в течение 160 суток такие мощности позволят переработать 2000 тыс. т сахарной свеклы и произвести 280 тыс. т сахара-песка, что будет составлять около 5% всей годовой потребности России. В то же время это потребует увеличения площадей посевов сахарной свеклы в области примерно до 61,8 тыс. га при сохранении урожайности данной культуры на уровне 323,3 ц/га.

Основными свеклосеющими районами области являются Ртищевский, Балашовский, Романовский, Самойловский, Аркадакский, Турковский, Екатериновский районы. В целях оптимального распределения требуемой в перспективе площади посевов проведем зонирование. Критерием оптимизации в данном случае выступает минимизация транспортных затрат на доставку сахарной свеклы с полей. Предлагается выделить две зоны сырьевого обеспечения заводов (рисунок):

I – зона сырьевого обеспечения Ртищевского сахарного завода;

II – зона сырьевого обеспечения Балашовского сахарного комбината.

Очевидно, что в зоны целесообразно включать близлежащие к месту переработки районы. Поскольку будущее месторасположение Ртищевского сахарного завода еще не определено, то в качестве предположения назовем Ртищево.

Таким образом, в зону I однозначно войдут Ртищевский, Турковский и Екатериновский районы, в зону II – Балашовский, Романовский и Самойловский районы.

Аркадакский район невозможно отнести ни к одной из зон без дополнительных расчетов, и ниже эти расчеты приведены.



Зонирование площадей возделывания сахарной свеклы в районах Саратовской области

Стоит также отметить, что мы осознанно не рассматриваем возможность поставок сахарной свеклы из других регионов, таких как Пензенская, Тамбовская и Воронежская области. Дело в том, что в данных областях действуют свои сахарные заводы, и в условиях необходимости поддержки и развития собственного производства сахара в каждом свеклосеющем регионе не стоит рассчитывать на чужое сырье. Его поставки могут быть ненадежными.

Таким образом, задача сводится к тому, чтобы определить, куда с точки зрения минимизации транспортных затрат следует поставлять сахарную свеклу, выращенную на полях Аркадакского района. Для решения данной задачи используем метод локационного треугольника В. Лаунхардта [8]. На рисунке выделен треугольник с вершинами в пос. Пинеровка Балашовского района (месторасположение Балашовского сахарного комбината), в п. Ртищево (месторасположение Ртищевского сахарного завода) и п. Аркадак – центр Аркадакского района, с полей которого необходимо вывозить сахарную свеклу. Чтобы определить величину транспортных затрат, составим следующие уравнения:

$$S_{A-B} = L_{A-B} \times t, \quad (1)$$

$$S_{A-P} = L_{A-P} \times t, \quad (2)$$

где S_{A-P} , S_{A-B} – средние затраты на доставку сырья из Аркадакского района на Балашовский сахарный комбинат и Ртищевский сахарный завод соответственно; L_{A-B} , L_{A-P} – среднее расстояние от полей Аркадакского района до Балашовского сахарного комбината и Ртищевского сахарного завода соответственно; t – транспортный тариф, руб./км.

Предполагаем, что транспортный тариф в районах Саратовской области при работе с одной и той же транспортной организацией будет неизменен. Следовательно, наша задача упрощается и сводится к сравнению расстояний, а также к выбору наименьшего из них:

$$L_{A-B} = 78 \text{ км}, \quad L_{A-P} = 52 \text{ км}; \quad L_{A-P} < L_{A-B}.$$

Получается, что целесообразнее осуществлять доставку сырья из Аркадакского района на Ртищевский сахарный завод. Соответственно Аркадакский район включается в зону I.

Далее расчетным путем было определено распределение площадей посевов по выделенным зонам и районам с учетом прогнозируемого ввода новых мощностей по переработке сахарной свеклы при условии их равномерной загрузки (в течение 160 суток) (табл. 2).



Таблица 2

Оптимальное распределение площадей посевов сахарной свеклы в районах Саратовской области

Район	Действующая площадь посевов, тыс. га	Предлагаемая площадь посевов, тыс. га	Отклонение, тыс. га	Средняя урожайность, ц/га	Прогнозируемый валовой сбор сахарной свеклы с предлагаемой площади посевов, тыс. т
Зона I – сырьевого обеспечения Ртищевского сахарного завода					
Ртищевский	1,7	12	10,0	440	528
Турковский	–	6	6,0	350	210
Екатериновский	–	6	6,0	350	210
Аркадакский	1,4	10	9,0	350	350
Итого по зоне	3,1	34	31,0	382	1298
Зона II – сырьевого обеспечения Балашовского сахарного комбината					
Балашовский	2,5	12	9,5	355	426
Романовский	1,3	6	4,7	244	146
Самойловский	–	5	5,0	350	175
Итого по зоне	3,8	23	19,2	325	747
Всего	6,9	57	50,2	407,4	2045

Таким образом, для полной загрузки предполагаемых к вводу перерабатывающих производственных мощностей потребуется существенное увеличение посевов сахарной свеклы в Саратовской области. И хотя в целом существующие площади посевов в районах позволяют это осуществить, тем не менее, потребуется проведение дополнительных исследований на региональном уровне управления АПК, направленных на достижение баланса с другими возделываемыми культурами.

Заключение

В целом проведенный анализ говорит о том, что в настоящее время мощностей единственного действующего в Саратовской области сахарного завода не хватит для обеспечения годовой потребности ее населения в сахаре-песке. Соответственно, целесообразным представляется проведение реконструкции с доведением мощности по переработке Балашовского сахарного комбината до 4500 т в сутки. Также на региональном уровне рассматривается возможность строительства в Ртищевском районе сахарного завода с проектной мощностью по переработке 8000 т в сутки к 2017 г.

Такое увеличение производственных мощностей, с одной стороны, позволит полностью обеспечить потребности региона и, более того, снабжать районы, не занимающиеся производством сахара, а с другой стороны, это потребует

существенно пересмотреть структуру и площади посевов сахарной свеклы в области.

Для решения данной задачи нами было проведено зонирование, которое предусматривало выделение двух зон (по числу сахарных заводов), в состав каждой из которых были включены определенные районы. Основным критерием при этом выступала минимизация транспортных затрат на доставку сырья с полей.

В заключение расчетным путем было определено оптимальное распределение площадей посевов по выделенным зонам и районам с учетом прогнозируемого ввода мощностей при условии их равномерной загрузки в течение 160 суток.

Список литературы

1. Туликова О. А. Перспективы развития свеклосахарного подкомплекса России в условиях модернизации производства и международной интеграции // Науч. журнал КубГАУ. 2013. № 93 (09). С. 10–22.
2. Зимняков В. Н., Сергеев А. Ю. Модернизация агропромышленного производства // Нива Поволжья. 2012. № 4 (25). С. 20–24.
3. Saharonline : [информационно-аналитический сайт]. URL: <http://saharonline.ru/factory.php?id=79> (дата обращения: 16.08.2014).
4. Союз сахаропроизводителей России : [сайт]. URL: <http://rossahar.ru/Sugar-factories-in-Russia-and-CIS/Russia/> (дата обращения: 16.08.2014).



5. Министерство сельского хозяйства Саратовской области : [сайт]. URL: <http://minagro.saratov.gov.ru> (дата обращения: 16.08.2014).
6. Оценка численности постоянного населения на 1 января 2014 года // Федеральная служба государственной статистики : [сайт]. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 16.08.2014).
7. О ведомственной целевой программе развития свеклосахарного подкомплекса Саратовской области на 2013–2015 годы : приказ Правительства Саратовской области от 11 января 2013 года № 9-пр. URL: <http://docs.cntd.ru/document/467700270> (дата обращения: 16.08.2014).
8. Югова Д. И. Экономические основы логистики. Екатеринбург : УрГУПС, 2012. 240 с.

Opportunities for the Development of Sugar Industry of the Saratov Region from the Standpoint of Ensuring Food Security of Russia

R. E. Mansurov

Institute of Economics, Management and Law (Kazan), Zelenodolsky branch
4, Rogacheva str., Zelenodolsk, 422544, Russia
E-mail: Russell_1@mail.ru

Introduction. Now in Russia is of particular importance in ensuring food security. This applies to sugar, especially because the country's needs at the expense of own production are provided at 55-57%. The purpose of this study is to develop recommendations to improve the efficiency of sugar beet industry of the Saratov region, applied mathematical methods, comparative analysis, economic-statistical methods and method of the location of the triangle Century of Launhardt. **Results of the study.** It was determined that at the present time to ensure the needs of the region in the sugar lacks the capacities of the existing sugar factory and it is reasonable reconstruction with bringing its processing capacity up to 4500 tons per day. Also considering the possibility of building in Rtishchev the sugar plant with a design capacity of 8,000 tons per day. **Conclusion.** An expected increase in production capacity will ensure the needs of the region. This will require to review the structure and area of sugar beet in the field. To solve this task was conducted zoning, which allowed us to identify two zones. The main criterion was to minimize the transportation costs of shipping raw materials from the fields. By calculation, it was determined the optimal allocation of acreage on selected areas based on projected capacity, provided they are uniform load within 160 days.

Key words: state of the sugar industry, evaluation of the effectiveness of the sugar factories, efficiency of the sugar factories.

References

1. Tupikova O. A. Perspektivy razvitiia sveklosakharnogo podkompleksa Rossii v usloviakh modernizatsii proizvodstva i mezhdunarodnoi integratsii [Prospects of development of the sugar beet industry in Russia in the conditions of modernization and international integration]. *Nauchnyi zhurnal KubGAU* [Scientific journal KubGAU], 2013, no. 93 (09), pp. 10–22.
2. Zimniakov V. N., Sergeev A. Yu. Modernizatsiia agropromyshlennogo proizvodstva [Modernization of agricultural production]. *Niva Povolzh'ia* [Field of the Volga], 2012, no. 4 (25), pp. 20–24.
3. *Saharonline. Site*. Available at: <http://saharonline.ru/factory.php?id=79> (accessed 16 August 2014).
4. *Soiuz sakharoproizvoditelei Rossii* (Union of sugar producers of Russia. Site). Available at: <http://rossahar.ru/Sugar-factories-in-Russia-and-CIS/Russia/> (accessed 16 August 2014).
5. *Ministerstvo sel'skogo khoziaistva Saratovskoi oblasti* (Ministry of agriculture of Saratov region. Site). Available at: <http://minagro.saratov.gov.ru> (accessed 16 August 2014).
6. Otsenka chislennosti postoiannogo naseleniia na 1 ianvaria 2014 goda. *Federal'naya sluzhba gosudarstvennoi statistiki* (Assessment of the resident population on January 1, 2014. *Federal service of state statistics. Site*). Available at: <http://www.gks.ru> (accessed 16 August 2014).
7. *O vedomstvennoi tselevoi programme razvitiia sveklosakharnogo podkompleksa Saratovskoi oblasti na 2013–2015 gody: prikaz Pravitel'stva Saratovskoi oblasti ot 11 ianvaria 2013 goda № 9-pr* (On the departmental target program of development of the sugar industry of the Saratov region for 2013–2015: Order of the Government of the Saratov region on January 11, 2013 № 9-pr). Available at: <http://docs.cntd.ru/document/467700270> (accessed 16 August 2014).
8. Yugova D. I. *Ekonomicheskie osnovy logistiki* [Economic fundamentals of logistics]. Ekaterinburg, UrGUPS, 2012. 240 p.



ПРАВО

УДК 342.84

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. В. Бердникова

доцент кафедры конституционного и муниципального права,
Саратовский государственный университет
E-mail: berev79@yandex.ru

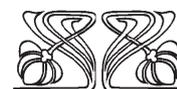
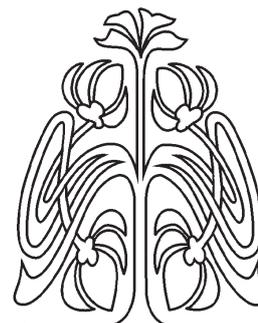
Введение. Статья посвящена анализу особенностей международной и конституционно-правовой регламентации общественного контроля за выборами. **Цель.** Основная цель работы состоит в исследовании международных и российских правовых актов, закрепляющих общественный контроль за избирательным процессом как необходимый элемент организации и проведения демократических и подлинных выборов. **Результаты.** Проведен анализ международной и российской нормативно-правовой базы, регламентирующей особенности организации и проведения общественного контроля в ходе избирательного процесса. Показано, что для эффективного функционирования органов публичной власти необходимо осуществление общественного контроля уже на стадии их формирования. Основным условием реализации свободных демократических выборов является использование на всех стадиях избирательного процесса общественного контрольного механизма. **Заключение.** Сделан вывод, что в международных правовых актах открытость и общественный контроль выступают как неотъемлемое условие проведения демократических выборов. Отечественная правовая система восприняла важнейшие условия международного правового подхода, институционализовав и применяя на практике основные формы общественного контрольного механизма на всех стадиях избирательного процесса. За последние годы в России были сделаны серьезные шаги в направлении обеспечения общественного контроля за выборами, включая создание необходимой нормативно-правовой базы. Однако представляется необходимым разработать и принять отдельный закон, закрепляющий основные принципы и формы осуществления общественного контроля за выборами в России.

Ключевые слова: общественный контроль, выборы, избирательный процесс, открытость, наблюдение.

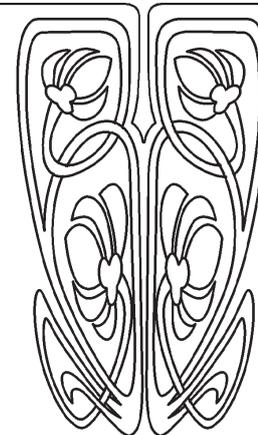
Введение

Одной из наиболее уязвимых категорий прав человека и гражданина, подвергающихся всевозможным нарушениям при их реализации на практике, являются избирательные права и свободы граждан, позволяющие реализовать потенциал прямого народовластия. Искажение воли народа, принимавшего участие в выборах, не только нарушает его права, но и подрывает основы легитимности сформированных таким образом органов публичной власти. Поэтому важнейшим аспектом предотвращения подобных правоотношений граждан и государства служит активное задействование системы общественного контроля в избирательном процессе, который способен еще на начальной стадии выявить избирательные деликты и обеспечить прозрачное формирование легитимных властных органов.

В демократическом государстве транспарентность всех стадий избирательного процесса определяет качественный и легитимный со-



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ





став выборных органов, и, наоборот, закрытость процедуры их формирования искажает волеизъявление граждан и минимизирует уровень доверия населения к действующей власти. Данный тезис подтверждается в Рекомендациях, способствующих участию национальных меньшинств в избирательном процессе, принятых Бюро по демократическим институтам и правам человека в Варшаве в январе 2001 г.: «Общее доверие к избирательному процессу в значительной степени зависит от всех соответствующих групп, начиная с правительства и гражданского общества, принимающих участие в формировании и деятельности избирательных органов. В этом отношении нельзя переоценить значение постоянных консультаций, общения и сотрудничества между избирательной администрацией, политическими партиями и институтами общества» [1, с. 488].

Поэтому общественному контролю должна быть подвержена не только непосредственно деятельность органов публичной власти, но и в не меньшей степени сам процесс их образования. Только этим обеспечивается непрерывность действия принципа народовластия, провозглашаемого в конституциях подавляющего числа демократических государств.

Цель

Основная цель работы состоит в исследовании международных и российских правовых актов, закрепляющих общественный контроль за избирательным процессом как необходимый элемент организации и проведения демократических и подлинных выборов.

Результаты

Контроль граждан и неправительственных организаций за подготовкой и ходом формирования публичной власти, а также определением результатов этого процесса является непосредственной гарантией осуществления подлинно демократических выборов, основанных на свободе и честности процедур на всех стадиях избирательного процесса. Открытость и общественный контроль являются взаимообусловленными элементами, так как отсутствие одного из них делает невозможной реализацию другого. Как справедливо отмечается в Постановлении Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ «Об использовании международных избирательных стандартов в законодательной практике государств СНГ и Европы»: «Соблюдение принципа открытости и гласности выборов должно обеспечивать создание правовых условий для осуществления действенного общественного контроля и беспристрастного международного наблюдения за выборами» [2, с. 33].

В настоящее время в мировой практике сформировался перечень обязательных для использования в национальных правовых системах при организации избирательного процесса принципов, способствующих полноценной реализации институтов народовластия и формированию стабильной политической системы. Несмотря на то, что понятие выборов как основы организации власти в демократическом государстве стало составной частью универсальных международных норм с середины прошлого столетия – главным образом, в связи с принятием Всеобщей декларации прав человека 1948 г., открытость выборов как принцип избирательного права стал упоминаться сравнительно недавно, начиная с 90-х гг. XX в.

Одной из коллективных целей государств-участников ООН, провозглашенных 8 сентября 2000 г. в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, является стремление к большей открытости политических процессов, что, в свою очередь, позволяет создавать условия для подлинного участия в них всех граждан, присоединившихся к организации стран [3]. Данное положение абсолютно применимо и к выборам, которые являются составной частью политической системы общества и способствуют вовлечению граждан в управленческий процесс.

Свободные и честные выборы представляют собой ключевой элемент демократии, о чем напрямую указывается во Всеобщей декларации о демократии, принятой 16 сентября 1997 г.: «Эти выборы должны проводиться на основе всеобщего, равного и тайного голосования таким образом, чтобы все избиратели могли выбрать своих представителей в условиях равенства, открытости и транспарентности, которые стимулировали бы политическую конкуренцию. Для достижения этой цели существенное значение имеют гражданские и политические права и среди них в особенности право избирать и право быть избранным, права, относящиеся к свободе выражения и собраний, доступу к информации, и право организации политических партий и осуществления политической деятельности» [4, с. 818]. Иными словами, подлинная демократия, основанная на свободном волеизъявлении граждан, невозможна без обеспечения открытой и прозрачной системы организации таких выборов.

В меморандуме, представленном группой Марокко на 98-й Межпарламентской конференции в Каире 11–16 сентября 1997 г., совершенно справедливо указано: «Выборы должны проводиться максимально честно и транспарентно. Когда имеют место мошенничество в ходе выборов, покупка голосов и искажение воли



избирателей, те, кто избран, теряют доверие еще до того, как начнется выполнение их роли представителя» [5, с. 837]. Таким образом, в понимании мирового сообщества, транспарентность нивелирует возможность возникновения избирательных деликтов.

В региональных международно-правовых актах также акцентируется внимание на открытости выборов как неотъемлемом условии их проведения. Значительная часть этих норм заключена в документах, принятых в рамках СНГ. Так, в Конвенции СНГ о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ от 7 октября 2002 г. говорится о том, что подготовка и проведение выборов должны осуществляться открыто и гласно. В ст. 7 данного документа отмечаются два основных элемента реализации механизма транспарентности выборов:

- официальное опубликование решений и правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных органов, связанных с назначением, подготовкой и проведением выборов, итогами голосования и данными об избранных лицах, обеспечением и защитой избирательных прав и свобод гражданина в порядке и сроки, предусмотренные законами;

- создание условий для осуществления общественного и международного наблюдения за выборами.

Резолюция ПАСЕ № 1897 «Демократизация выборов», принятая в 2012 г., определила три основных императива, которым должны соответствовать меры, принимаемые государствами с целью усиления демократического характера выборов: стимулирование гражданского участия, обеспечение транспарентность и усиление надзора за выборами [6].

Для преодоления проблем, наиболее часто возникающих в избирательном процессе и угрожающих легитимности проводимых выборов, Парламентская ассамблея призвала государства-члены Совета Европы осуществлять соответствующие действия, в числе которых следует особо выделить:

- обеспечение свободы политических дискуссий в СМИ, что является гарантией открытых и доступных избирательных кампаний;

- транспарентность и плюрализм всех СМИ, а также равный доступ всех кандидатов и политических партий к общественным СМИ и беспристрастность таких СМИ;

- при проведении голосования требуется правильно спланировать избирательные участки, использовать прозрачные урны, установить кабины для голосования, обеспечить публичный

подсчет и правильное регулирование дистанционного голосования;

- обеспечение присутствия международных наблюдателей, в частности, в соответствии с Декларацией принципов международного наблюдения за выборами, а также Рекомендациями Венецианской комиссии в отношении международно признанного статуса наблюдателей на выборах;

- присутствие национальных наблюдателей, в том числе от гражданского общества, в соответствии с Декларацией глобальных принципов непартийного наблюдения и мониторинга выборов общественными организациями и Кодексом поведения непартийных общественных наблюдателей за выборами. При этом процедуры аккредитации должны быть простыми и легкодоступными;

- усиление надзора с целью обеспечения функционирования эффективной, транспарентной и доступной системы рассмотрения жалоб и апелляций, с тем чтобы положить конец практике безнаказанности связанных с выборами нарушений и укрепить доверие общественности к избирательному процессу.

Венецианская комиссия Совета Европы (Европейская комиссия за демократию через право) рассматривает открытость скорее не как основополагающий принцип выборов, а определяет ее в качестве условия реализации принципов демократического голосования. В данном процессе важная роль отводится наблюдению, осуществляемому на всех стадиях избирательного процесса. Выделяются три различных категории наблюдателей:

- национальные наблюдатели, являющиеся сторонниками той или иной партии или кандидата;

- национальные наблюдатели, не являющиеся сторонниками какой-либо партии или кандидата;

- международные наблюдатели, не являющиеся сторонниками какой-либо партии или кандидата.

Как отмечается в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, принятом Европейской комиссией за демократию через право на 52-й сессии (Венеция, 18–19 октября 2002 г.), государствам необходимо сделать процедуру наблюдения максимально широкой как на национальном, так и на международном уровне [7]. В этом случае наблюдение не должно ограничиваться непосредственно днем выборов. Контроль следует осуществлять по следующим направлениям выявления нарушений, происходящих в избирательном процессе:

- накануне выборов (например, ненадлежащее ведение списков избирателей, препятствия



при регистрации кандидатов, случаи ограничения свободы слова и нарушения правил доступа к СМИ или государственному финансированию избирательных кампаний);

– во время выборов (например, проверка фактов давления на избирателей, множественного голосования, нарушений тайны голосования и т. д.);

– после голосования (особенно при подсчете голосов и объявлении результатов) [7].

Все вышеперечисленные стадии должны сопровождаться контролем за беспристрастностью власти, в котором определяющая роль отводится международным наблюдателям.

В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов также указываются базовые условия деятельности международных и национальных наблюдателей при осуществлении ими контрольных функций. Они должны иметь возможность задавать вопросы любому из присутствующих, делать записи и информировать свою организацию, однако им необходимо воздерживаться от каких-либо комментариев. Кроме того, отмечается, что законодательство государств должно способствовать беспрепятственной деятельности наблюдателей, четко оговаривая места, в которых данные лица не имеют права появляться.

Отдельным пунктом Свода оговаривается, что подсчет голосов должен проводиться транспарентно. Это во многом достигается путем присутствия при подсчете голосов зарегистрированных на этом избирательном участке избирателей, национальных или международных наблюдателей, которые все без исключения могут в последующем получить копию протокола подсчета голосов. Данный тезис совпадает с мнением по данному вопросу Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), которая в своем Отчете «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ», принятом в Варшаве 30 июня 2003 г., отметила: «Подсчет голосов и определение результатов голосования должны представлять собой прозрачный процесс, открытый для наблюдения представителями участников выборов, а также другими наблюдателями <...> Наблюдатели от международных и национальных организаций должны иметь эффективный доступ ко всем избирательным процедурам. С этой целью наблюдателям должны выдаваться соответствующие мандаты за достаточный период времени до начала выборов с тем, чтобы они могли эффективно организовать свою деятельность. Необходимое для этого законодательство должно предоставлять наблюдате-

лям возможность эффективно осуществлять свою деятельность в соответствии с лучшими международными практиками по наблюдению за проведением выборов» [8, с. 521, 524].

Анализ действующего российского законодательства в сфере избирательных правоотношений позволяет прийти к выводу, что большинство международных требований, касающихся обеспечения открытости выборов и привлечения к данному процессу граждан, восприняты национальной правовой системой и отражены в базовых нормативно-правовых актах.

В качестве одного из основополагающих принципов проведения в Российской Федерации выборов и референдума Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливается, что «деятельность комиссий при подготовке и проведении выборов, референдума, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума осуществляется открыто и гласно» [9]. Подсчет голосов избирателей, участников референдума осуществляется открыто и гласно с оглашением и соответствующим оформлением в увеличенной форме протокола об итогах голосования последовательно всех результатов выполняемых действий по подсчету бюллетеней и голосов избирателей, участников референдума членами участковой комиссии с правом решающего голоса.

Наблюдатели вправе присутствовать на избирательных участках с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей. Национальные наблюдатели назначаются либо зарегистрированным кандидатом, либо избирательным объединением.

Принцип независимости наблюдателей обеспечивается, в первую очередь, законодательным ограничением на назначение в их качестве выборных должностных лиц, депутатов, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), глав местных администраций, лиц, находящихся в их непосредственном подчинении, судей, прокуроров, членов комиссий с правом решающего голоса.

Наблюдателям обеспечивается доступ в помещение участковой комиссии, сформированной на избирательном участке, образованных



в воинской части, закрытом административно-территориальном образовании, больнице, санатории, доме отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, а также в помещении для голосования на этом избирательном участке. Они вправе присутствовать в иных комиссиях при проведении ими досрочного голосования, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении соответствующих протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при повторном подсчете голосов избирателей.

Важная роль в обеспечении открытости избирательного процесса и осуществления общественного контроля отводится представителям средств массовой информации, которые принимают участие в информационном освещении подготовки и проведения выборов. Они вправе:

- а) присутствовать на заседаниях комиссий;
- б) знакомиться с протоколом участковой комиссии об итогах голосования, а также с протоколами иных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, референдума, в том числе составляемыми повторно, получать от соответствующей комиссии копии указанных протоколов и приложенных к ним документов;
- в) присутствовать на агитационных мероприятиях, освещать их проведение;
- г) находиться в помещении для голосования в день голосования, в дни досрочного голосования, а также производить фото- и видеосъемку.

Более широкую регламентацию осуществления общественного контроля за подготовкой и проведением выборов определяет Федеральный закон от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», в ст. 18 которого указано, что кандидаты, доверенные лица кандидатов, избиратели, избирательные объединения и общественные объединения имеют право на осуществление общественного контроля за подготовкой и проведением выборов [10]. Таким образом, субъектный состав, наделенный правом выдвижения национальных наблюдателей, значительно разнообразнее, нежели указанный в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», так как дополнен общественными объединениями и избирателями.

Деятельность наблюдателей является предметом не только законодательного регулирования, но и правоприменительной практики в виде многочисленных постановлений ЦИК, разъясняющих порядок деятельности данных

лиц на выборах [11, 12]. Помимо этого, широко распространена практика по подготовке ЦИК РФ и избирательными комиссиями субъектов РФ совместно со специалистами по избирательному праву методических рекомендаций наблюдателям за ходом избирательного процесса, в которых в доступной форме разъясняются основные аспекты их работы, полномочия, даются методические советы по осуществлению поэтапных действий наблюдателя в день голосования и при подсчете участковой избирательной комиссией голосов избирателей, составлении протокола об итогах голосования, приводятся образцы заявлений о нарушении избирательного законодательства и др. [13].

Несмотря на достаточно четкую регламентацию в российском законодательстве института наблюдения на выборах, следует констатировать, что его практическая реализация не всегда осуществляется в юридических рамках и зачастую возникают нарушения, связанные с определенными препятствиями деятельности данных лиц. Например, в Итоговом отчете Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ, подготовленном по результатам выборов Президента РФ 4 марта 2012 г., указывается: «Несмотря на то, что в течение предвыборной кампании наблюдатели могли беспрепятственно выполнять свои функции, в день выборов поступали сообщения о случаях препятствования деятельности наблюдателей. Чаще всего это был отказ в доступе или удалении с участка для голосования наблюдателей от гражданского общества или от оппозиционных кандидатов. Были получены сообщения о нескольких случаях преследования наблюдателей и насилия против них. “Голос” (некоммерческая организация. – Е. Б.) утверждала, что в течение всей избирательной кампании на организацию оказывалось постоянное давление, что на практике выражалось в частых финансовых проверках ее региональных подразделений, а также действиях досаждающего характера в отношении ее активистов» [14]. Следует отметить, что данное замечание Миссии ОБСЕ/БДИПЧ является не совсем уместным, так как российское законодательство не определяет общественные объединения в качестве субъектов наблюдения на федеральных выборах. Причем в самом Итоговом докладе отмечалось, что в процессе организации выборов этим организациям были предоставлены максимальные преференции для контроля за ходом голосования: «Президентская кампания была отмечена значительным ростом вовлеченности граждан, включая возросшее внимание к наблюдению за выборами с целью удостовериться в надлежащей организации избирательного



процесса. Поскольку закон не предусматривает работу других местных наблюдателей кроме наблюдателей от кандидатов и политических партий, большое количество наблюдателей было направлено на участки в качестве журналистов или как представители кандидатов» [14]. В данном контексте следует говорить о том, что в последние годы весьма четко проявляется тенденция, при которой Российское государство при организации избирательного процесса на всех уровнях публичной власти способствует максимальному вовлечению представителей общественности в процедуру наблюдения на выборах.

Рост активности гражданского общества при формировании органов государственного и муниципального управления отмечается и в научной литературе. Например, Ю. А. Скокова приводит следующие данные: «...практика гражданского наблюдения на выборах во многом изменилась благодаря росту числа и активности соответствующих организаций и проектов – в 2011–2012 гг. были созданы “Гражданин наблюдатель”, “РосВыборы”, “Лига избирателей”, “Союз наблюдателей России”, корпус наблюдателей “За чистые выборы” и другие, в том числе региональные, инициативы» [15].

Анализ нормативно-правовой базы, регулирующей институт независимого наблюдения на выборах, а также практики его реализации позволяют сделать вывод о том, что правовая регламентация наблюдения за ходом избирательного процесса нуждается в определенной систематизации, выраженной в принятии отдельного федерального закона, предметом которого выступил бы общественный контроль за избирательным процессом.

Следует отметить, что в российской законодательной практике попытки принять данный нормативный правовой акт уже осуществлялись. Так, 17 апреля 1996 г. Государственной думой Федерального собрания был принят Федеральный закон «Об общественном контроле за проведением выборов и об открытости и гласности подведения итогов голосования» [16], однако в дальнейшем не прошел одобрение Совета Федерации и в конечном итоге был снят с рассмотрения [17].

В законопроекте предусматривалось участие в наблюдении за выборами, наряду с наблюдателями, представляющими кандидатов, избирательные объединения, избирательные блоки, а также доверенными лицами кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, иностранными и международными наблюдателями, представителями средств массовой информации, также наблюдателей от

граждан, которыми могли стать любые граждане Российской Федерации, внесенные в списки избирателей на соответствующем избирательном участке и уполномоченные не менее чем десятью другими избирателями соответствующего избирательного участка для осуществления наблюдения на данном избирательном участке.

Помимо расширенного перечня субъектов наблюдения и подробного перечня прав наблюдателей на избирательных участках, в проекте закона был отражен еще один очень важный аспект, обеспечивающий свободу, открытость и демократичность выборов, а именно право на подачу жалоб в суд в случае нарушения законодательства о выборах, причем предусматривалось, что жалобы, поданные в день выборов, должны были рассматриваться судами в этот же день и не облагаться государственной пошлиной.

Проблема судебного обжалования решений избирательных комиссий со стороны обычных граждан как избирателей, т.е. непосредственных участников избирательного процесса, являющегося одним из элементов открытости и демократичности выборов, до недавнего времени стояла достаточно остро, так как практика толкования и применения судами общей юрисдикции норм п. 1 ч. 1 ст. 134, ст. 220, ч. 1 ст. 259 ГПК РФ, а также п. 10 ст. 75 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» зачастую неоправданно ограничивала права данной категории субъектов. Как правило, суды при рассмотрении данной категории дел приходили к выводу о том, что в данных правоотношениях не затрагиваются права, свободы и законные интересы граждан, а затрагиваются лишь права политических партий при распределении между ними мандатов [18]. На наш взгляд, такой трактовкой суд необоснованно ограничил конституционное право гражданина на судебную защиту, отдавая приоритет интересам и правам политических партий.

22 апреля 2013 г. Конституционный суд РФ разрешил данную коллизию, указав в своем решении, что суды общей юрисдикции не вправе отказывать в принятии к рассмотрению заявлений граждан, принимавших участие в выборах в качестве избирателей, в защиту своих избирательных прав, нарушенных при установлении итогов голосования на том избирательном участке, на котором эти граждане принимали участие в выборах [19].

Современный общемировой этап государственно-правового развития демонстрирует возрастающую роль информационных технологий



во всех сферах общественных отношений, в том числе и в сфере организации и проведения выборов. Осуществление общественного контроля за избирательным процессом в настоящее время намного упрощается, а сами выборы становятся более открытыми и прозрачными за счет того, что в избирательный процесс активно внедряются технические средства. В числе достижений электронной демократии, обеспечивающих более легкий доступ к информации об избирательном процессе, следует отнести:

1) ГАС «Выборы».

ГАС «Выборы» является федеральной автоматизированной информационной системой, функционирующей на территории Российской Федерации с 1995 г. Она применяется для автоматизации информационных процессов подготовки и проведения выборов и референдума, обеспечения деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума, а также для решения задач, не связанных с выборами и референдумом. Как указывается в преамбуле Федерального закона от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”»: «Использование Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы” при подготовке и проведении выборов и референдума является одной из гарантий реализации прав граждан Российской Федерации на основе обеспечения гласности, достоверности, оперативности и полноты информации о выборах и референдуме» [20];

2) электронные средства подсчета голосов и обработки информации на избирательных участках.

В своем Послании Федеральному собранию РФ от 12 ноября 2009 г. Президент РФ Д. А. Медведев отметил: «Внедрение электронных средств подсчета голосов и обработки информации на избирательных участках будет способствовать борьбе со злоупотреблениями в ходе избирательных кампаний. Следует сделать избирательную систему на региональном уровне более прозрачной» [21]. К сожалению, техническое оснащение российских избирательных участков в настоящее время еще достаточно слабое. Так, согласно данным, приведенным в Постановлении ЦИК России от 22.11.2013 № 205/1378-6 «О новой редакции Программы ускоренного технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации», по состоянию на 2007–2010 гг. в избирательной системе Российской Федерации использовалось 3150 КОИБ (3100 – КОИБ-2003 и 50 – КОИБ-2010) и 5 КЭГ. Такое количество технических средств подсчета голосов обеспечило на выбо-

рах Президента РФ в 2008 г. потребность всего 1,61% от общего количества избирательных участков (96614) [22];

3) средства видеонаблюдения и трансляции изображения в помещениях для голосования на выборах.

В целях обеспечения открытости и гласности в деятельности избирательных комиссий начиная с 2012 г. в российском избирательном процессе используется система видеонаблюдения и трансляции выборов. Данная система состоит из средств видеонаблюдения и трансляции изображения, устанавливаемых в помещениях для голосования, а также средств записи и хранения видеoinформации и средств обработки данных видеотрансляций, устанавливаемых в региональных центрах обработки данных Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, для дальнейшей передачи изображения на соответствующий сайт.

Объектами видеонаблюдения являются:

– помещение для голосования в целом;
– места выдачи избирателям избирательных бюллетеней (при использовании комплексов для электронного голосования – места выдачи избирателям карточек со штрих-кодом для доступа к электронному голосованию) и работы со списком избирателей;

– стационарные и переносные ящики для голосования, а также комплексы обработки избирательных бюллетеней, переносные устройства для электронного голосования в случае их использования;

– места подсчета и погашения неиспользованных бюллетеней, подсчета бюллетеней, извлеченных из ящиков для голосования, при использовании комплексов для электронного голосования – места погашения неиспользованных карточек со штрих-кодом для доступа к электронному голосованию;

– место проведения итогового заседания участковой избирательной комиссии, увеличенная форма протокола участковой комиссии.

Следует отметить, что использование данных систем территориально ограничено, так как они не применяются при голосовании на избирательных участках, образованных в больницах и других медицинских учреждениях, имеющих стационарные отделения, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, иных местах временного пребывания избирателей, в воинских частях (на иных избирательных участках, где голосуют военнослужащие, средства видеонаблюдения применяются по согласованию с командиром воинской части), на судах, находящихся в плавании, и на полярных станциях [23];



4) официальный сайт ЦИК РФ и сайты избирательных комиссий субъектов РФ.

Как указывается в Распоряжении ЦИК России от 06.03.2003 № 23-р «Об информационном обеспечении интернет-сайта и информационно-справочной системы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»: «Основное назначение сайта Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (www.cikrf.ru) – обеспечение большей открытости и гласности в деятельности ЦИК России, всей избирательной системы Российской Федерации, сохранение лидирующей роли ЦИК России в информировании всех участников избирательного процесса в Российской Федерации» [24]. Следует отметить, что структура и содержание интернет-портала ЦИК РФ в настоящее время позволяют не только осуществлять масштабное информирование общества о ходе выборов разного уровня, но и способствуют формированию правовой культуры российского избирателя.

Заключение

На основе изученного международного и российского опыта правового регулирования общественного контроля на выборах можно сделать следующие выводы.

1. В международных правовых актах открытость и общественный контроль выступают как неотъемлемое условие проведения демократических выборов. Данный подход также свойственен и российской правовой системе.

2. Открытость и общественный контроль должны сопровождать все стадии избирательного процесса. А потому демократические государства обязаны создавать условия, главным образом, путем четкого законодательного регулирования, для обеспечения реализации открытости и общественного контроля на всех стадиях избирательного процесса.

3. Общественный контроль на выборах реализуется в первую очередь путем обеспечения информационной открытости избирательных и иных сопровождающих данный процесс институтов и процедур, а также функционирования института наблюдателей.

4. За последние годы в России были сделаны серьезные шаги в направлении обеспечения общественного контроля за избирательным процессом, включая создание необходимой нормативно-правовой базы. Однако представляется необходимым разработать и принять отдельный закон, закрепляющий основные принципы и формы осуществления общественного контроля за выборами в России.

5. В действующем законодательстве необходимо предусмотреть возможность делегиро-

вания общественных наблюдателей гражданами как основными участниками избирательного процесса на всех уровнях организации выборов.

6. В современном демократическом избирательном процессе большое значение приобретают информационные технологии, обеспечивающие значительную открытость и прозрачность процедуры голосования и облегчающие осуществление общественного контроля. Поэтому со стороны государства необходимо развивать и поощрять разнообразные формы применения электронных и технических средств в процессе организации и проведения выборов.

7. Важное значение в механизме общественного контроля за избирательным процессом играет процедура судебного обжалования решений и действий избирательных комиссий, а потому суды при рассмотрении данной категории дел должны исходить из приоритета прав и свобод граждан как основных субъектов избирательного процесса.

Список литературы

1. Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе. Приняты Бюро по демократическим институтам и правам человека. Варшава. Январь 2001 года // Международные избирательные стандарты. Сборник документов / отв. ред. А. А. Вешняков ; науч. ред. В. И. Лысенко. М. : Весь мир, 2004. 1152 р.
2. Об использовании международных избирательных стандартов в законодательной практике государств СНГ и Европы : постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. Принято в Санкт-Петербурге 7 декабря 2002 г. // Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств : Документы и материалы / отв. ред. В. И. Лысенко. М. : РЦОИТ, 2008. 528 с.
3. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций : принята 08 сентября 2000 г. Резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/submitdecl.shtml (дата обращения: 11.01.2014).
4. Всеобщая декларация о демократии : принята на 161-й сессии Межпарламентского Совета в Каире 16 сентября 1997 г. // Международные избирательные стандарты. Сборник документов / отв. ред. А. А. Вешняков ; науч. ред. В. И. Лысенко. М. : Весь мир, 2004. 1152 р.
5. Материалы 98-й Межпарламентской конференции «Обеспечение развития демократии посредством установления тесных связей между парламентом и народом» (Каир, 11–16 сентября 1997 года) // Международные избирательные стандарты. Сборник документов / отв. ред. А. А. Вешняков ; науч. ред. В. И. Лысенко. М. : Весь мир, 2004. 1152 р.



6. Демократизация выборов : Резолюция ПАСЕ № 1897 от 03.10.2012 г. URL: [http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/\[russian_documents\]/%5B2012%5D/%5BOct2012%5D/Res1897_rus.asp](http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/[russian_documents]/%5B2012%5D/%5BOct2012%5D/Res1897_rus.asp) (дата обращения: 11.01.2014).
7. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад. URL: http://www.cikrf.ru/international/docs/parlam_ass_rus.html (дата обращения: 11.01.2014).
8. Отчет «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ». Принят Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе. Варшава. 30 июня 2003 года // Международные избирательные стандарты. Сборник документов / отв. ред. А. А. Вешняков ; науч. ред. В. И. Лысенко. М. : Весь мир, 2004. 1152 р.
9. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 21.02.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24, ст. 2253 ; 2014. № 8, ст. 739.
10. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления : федер. закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49, ст. 5497 ; 2013. № 52 (ч. 1), ст. 6961.
11. О Разъяснении порядка ведения наблюдателями фото- и (или) видеосъемки в помещении для голосования : постановление ЦИК России от 03.10.2012 № 143/1085-6 // Вестн. ЦИК России. 2012. № 10. С. 144–146.
12. О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации и об удостоверении иностранного (международного) наблюдателя : постановление ЦИК России от 12.05.2011 № 10/98-6 // Вестн. ЦИК России. 2011. № 7. С. 63–72.
13. Памятка наблюдателя на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М. : РЦИОИТ, 2012. 48 с.
14. Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ, подготовленный по результатам выборов Президента РФ 4 марта 2012 года. Варшава. 11 марта 2012 года. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/90462> (дата обращения: 11.01.2014).
15. Скокова Ю. А. Трансформация практики гражданского наблюдения на выборах в России // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. О Федеральном законе «Об общественном контроле за проведением выборов и об открытости и гласности подведения итогов голосования» : постановление ГД ФС РФ от 17.04.1996 № 251-П ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17, ст. 1920.
17. Об общественном контроле за проведением выборов и об открытости и гласности подведения итогов голосования : проект Федерального закона № 96700363-2. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
18. Пояснение по существу жалобы Белова О. Б. на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 1 статьи 134, статьей 220, частью 1 статьи 259 ГПК РФ, а также пунктом 10 ст. 75 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». URL: <http://sutyajnik.ru/documents/4447.html> (дата обращения: 11.01.2014).
19. По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О. О. Андроновой, О. Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области : постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 18, ст. 2292.
20. О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» : федер. закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2, ст. 172 ; 2013. № 52 (ч. 1), ст. 6961.
21. Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.11.2009 г. // Рос. газ. 2009. 13 нояб.
22. О новой редакции Программы ускоренного технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации : постановление ЦИК России от 22.11.2013 № 205/1378-6. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
23. О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения в помещениях для голосования на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации : постановление ЦИК России от 26.09.2012 № 142/1076-6 // Вестн. ЦИК России. 2012. № 10. С. 118–134.
24. Об информационном обеспечении интернет-сайта и информационно-справочной системы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (вместе с «Регламентом подготовки и размещения информационных ресурсов на интернет-сайте и в информационно-справочной системе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», «Временным порядком приема и обработки сообщений, поступающих в ЦИК России по электронной почте сети Интернет») : распоряжение ЦИК России от 06.03.2003 № 23-р. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



The Role of Public Control to Ensure Democratic Elections in the Russian Federation

E. V. Berdnikova

Saratov State University,
83, Astrakhanskaya str., Saratov, 410012, Russia
E-mail: berev79@yandex.ru

Introduction. The article analyzes the features of international and constitutional legal regulation of public control over elections. **Object.** The main object of this paper is to study Russian and international legal acts that perpetuate public control over the electoral process as a necessary element of the organization and conduction of democratic elections and genuine. **Results.** The author analyzes the Russian and international legal framework regulating features of the organization and conduction of public control in the electoral process. It is shown that the effective functioning of the public authorities need to exercise social control at the time of their formation. The main condition for the realization of free and democratic elections is to use at all stages of the electoral process, a control mechanism. **Conclusion.** The author concludes that in international legal acts openness and public control act as an essential condition for democratic elections. Domestic legal system accepted the conditions of the most important international legal approach, institutionalized and putting into practice the basic forms of social control mechanism at all stages of the electoral process. In recent years, Russia had made serious steps to ensure public control over elections, including the establishment of the necessary legal framework. However, it is necessary to develop and adopt a separate law that secures the basic principles and forms of public oversight of elections in Russia.

Key words: social control, elections, electoral process, openness, observation.

References

1. Rekomendacii, sposobstvujushhie uchastiju nacional'nyh men'shinstv v izbiratel'nom processe. Prinjatj Bjuro po demokraticeskim institutam i pravam cheloveka. Varshava. Janvar' 2001 goda [Guidelines to Assist National Minority Participation in the electoral process. Adopted by the Office for Democratic Institutions and Human Rights. Warsaw. January 2001. *Mezhdunarodnye izbiratel'nye standarty. Sbornik dokumentov* [International electoral standards. Collection of documents]. Moscow, The whole world, 2004. 1152 p.
2. Ob ispol'zovanii mezhdunarodnyh izbiratel'nyh standartov v zakonodatel'noj praktike gosudarstv SNG i Evropy: postanovlenie Mezhpriparlamentskoj Assamblei gosudarstv-uchastnikov SNG. Prinjato v Sankt-Peterburge 7 dekabrja 2002 goda [On the use of international electoral standards in the legislative practice of the CIS and Europe. Resolution of the Interparliamentary Assembly of the CIS member-states. Adopted in St. Petersburg, December 7, 2002]. *Konvencija o standartah demokraticeskikh vyborov, izbiratel'nyh prav i svobod v gosudarstvah-uchastnikah Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv: Dokumenty i materialy*. Otv. red. V. I. Lysenko [Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States. Documents and Materials. Ed. V. I. Lysenko]. Moscow, RCOIT, 2008. 528 p.
3. *Deklaracija tysjacheletija Organizacii Ob#edinennyh nacij. Prinjata 08 sentjabrja 2000 g. Rezoljuciej 55/2 General'noj Assamblei OON* (Millennium Declaration of the United Nations. Adopted September 8, 2000 Resolution 55/2 United Nations General Assembly). Available at: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml (accessed 11 January 2014).
4. Vseobshhaja deklaracija o demokratii: Prinjata na 161-j sessii Mezhpriparlamentskogo Soveta v Kaire 16 sentjabrja 1997 goda [The Universal Declaration on Democracy: Adopted at the 161st session of the Inter-Parliamentary Council in Cairo on September 16, 1997]. *Mezhdunarodnye izbiratel'nye standarty. Sbornik dokumentov* [International electoral standards. Collection of documents]. Moscow, The whole world, 2004. 1152 p.
5. Materialy 98-j Mezhpriparlamentskoj konferencii «Obespechenie razvitija demokratii posredstvom ustanovlenija tesnyh svjazej mezhdju parlamentom i narodom» (Kair, 11–16 sentjabrja 1997 goda) [Proceedings of the 98th Inter-Parliamentary Conference «Ensuring the development of democracy through the establishment of closer ties between the parliament and the people» (Cairo, 11–16 September 1997)]. *Mezhdunarodnye izbiratel'nye standarty. Sbornik dokumentov* [International electoral standards. Collection of documents]. Moscow, The whole world, 2004. 1152 p.
6. *Demokratizacija vyborov. Rezoljucija PASE №1897 ot 03.10.2012 g.* (Democratization of the election. PACE resolution number 1897 of 03.10.2012). Available at: [http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/\[russian_documents\]/%5B2012%5D/%5B0ct2012%5D/Res1897_rus.asp](http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/[russian_documents]/%5B2012%5D/%5B0ct2012%5D/Res1897_rus.asp) (accessed 11 January 2014).
7. *Svod rekomenduemyh norm pri provedenii vyborov. Rukovodjashhie principy i pojasnitel'nyj doklad* (Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and explanatory report). Available at: http://www.cikrf.ru/international/docs/parlam_ass_rus.html (accessed 11 January 2014).
8. Otchet «Sushhestvujushhie objazatel'stva po provedeniju demokraticeskikh vyborov v gosudarstvah-uchastnikah OBSE». Prinjat Organizaciej po bezopasnosti i sotrudnichestvu v Evrope. Varshava. 30 ijunja 2003 goda [Report «Existing Commitments for Democratic Elections in the states-participants of the OSCE». Adopted by the Organization for Security and Cooperation in Europe. Warsaw, June 30, 2003]. *Mezhdunarodnye izbiratel'nye standarty. Sbornik dokumentov* [International electoral standards. Collection of documents]. Moscow, The whole world, 2004. 1152 p.
9. Ob osnovnyh garantijah izbiratel'nyh prav i prava na



- uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon ot 12.06.2002 № 67-FZ (red. ot 21.02.2014) [On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in the referendum of the citizens of the Russian Federation. Federal Law of 12.06.2002 № 67-FZ (as amended on 21.02.2014)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 2002, no. 24, art. 2253; 2014, no. 8, art. 739.
10. Ob obespechenii konstitucionnyh prav grazhdan Rossijskoj Federacii izbirat' i byt' izbrannymi v organy mestnogo samoupravlenija: federal'nyj zakon ot 26.11.1996 № 138-FZ (red. ot 28.12.2013) [On ensuring the constitutional rights of citizens of the Russian Federation to elect and be elected to bodies of local self-government: the federal law from 26.11.1996 № 138-FZ (as amended on 28.12.2013)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 1996, no. 49, art. 5497; 2013, no. 52 (pt. I), art. 6961.
 11. O Raz#jasnenii porjadka vedenija nabljudateljami fotoi (ili) videos#emki v pomeshhenii dlja golosovanija: postanovlenie CIK Rossii ot 03.10.2012 № 143/1085-6 [For clarification of the order of reference observers photo and (or) video at the polling station. Russian CEC decision from 03.10.2012 № 143/1085-6]. *Vestnik Tsentral'noi izbiratel'noi komissii Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Central Election Commission of the Russian Federation], 2012, no.10, pp. 144–146.
 12. O Raz#jasnenijah porjadka dejatel'nosti inostrannyh (mezhdunarodnyh) nabljudatelej pri provedenii vyborov Prezidenta Rossijskoj Federacii i ob udostoverenii inostrannogo (mezhdunarodnogo) nabljudatelja: postanovlenie CIK Rossii ot 12.05.2011 № 10/98-6 [For clarification about the activities of foreign (international) observers at the elections of the President of the Russian Federation and to the identity of the foreign (international) observer. Russian CEC decision from 12.05.2011 № 10/98-6]. *Vestnik Tsentral'noi izbiratel'noi komissii Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Central Election Commission of the Russian Federation], 2011, no. 7, pp. 63–72.
 13. *Pamjatka nabljudatelja na vyborah Prezidenta Rossijskoj Federacii 4 marta 2012 goda* [Memo election observer Russian President March 4, 2012]. Moscow, RCOIT, 2012. 48 s.
 14. Itogovyj otchet Missii po nabljudeniju za vyborami OBSE/BDIPCh, podgotovlennyj po rezul'tatam vyborov Prezidenta RF 4 marta 2012 goda. Varshava. 11 marta 2012 goda (Final Report of the Observer Mission in OSCE/ODIHR Election, following the results of presidential elections March 4, 2012. Warsaw. March 11, 2012). Available at: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/90462> (accessed 11 January 2014).
 15. Skokova Yu. A. Transformacija praktiki grazhdanskogo nabljudenija na vyborah v Rossii (Transformation Practice for Civil observations on elections in Russia). *Grazhdanskoe obshhestvo v Rossii i za rubezhom* (Civil Society in Russia and abroad), 2013, no. 2. *ATP «Consultant»* [electronic resource].
 16. O Federal'nom zakone «Ob obshhestvennom kontrole za provedeniem vyborov i ob otkrytosti i glasnosti podvedeniya itogov golosovanija». *Postanovlenie GD FS RF ot 17.04.1996 № 251-II GD* [About the Federal Law «On public control over elections, and on the openness and transparency of voting results». Decision the State Duma from 17.04.1996 № 251-II GD]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 1996, no. 17, art. 1920.
 17. Ob obshhestvennom kontrole za provedeniem vyborov i ob otkrytosti i glasnosti podvedeniya itogov golosovanija: proekt Federal'nogo zakona № 96700363-2. Dokument opublikovan ne byl (Dostup iz SPS «Konsul'tantPljus 11.01.2014) [On public control over elections, and on the openness and transparency of voting results. Draft Federal law № 96700363-2. The document has not been published. *ATP «Consultant»* [electronic resource].
 18. Pojasnenie po sushhestvu zhaloby Belova O.B. na narushenie ego konstitucionnyh prav punktom 1 chasti 1 stat'i 134, stat'ej 220, chast'ju 1 stat'i 259 GPK RF, a takzhe punktom 10 st. 75 Federal'nogo zakona ot 12.06.2002 № 67-FZ «Ob osnovnyh garantijah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii» (The Explanation on the merits O. B. Belova a violation of his constitutional rights, paragraph 1 of Part 1 of Article 134, Article 220, Paragraph 1 of Article 259 of the Code of Civil Procedure of the Russian Federation, as well as paragraph 10 of Art. 75 of the Federal law of 12.06.2002 № 67-FZ «On Basic Guarantees of Electoral Rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation»). Available at: <http://sutyajnik.ru/documents/4447.html> (accessed 11 January 2014).
 19. Po delu o proverke konstitucionnosti statej 3, 4, punkta 1 chasti pervoj stat'i 134, stat'i 220, chasti pervoj stat'i 259, chasti vtoroj stat'i 333 Grazhdanskogo processual'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii, podpunkta «z» punkta 9 stat'i 30, punkta 10 stat'i 75, punktov 2 i 3 stat'i 77 Federal'nogo zakona «Ob osnovnyh garantijah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii», chastej 4 i 5 stat'i 92 Federal'nogo zakona «O vyborah deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii» v svjazi s zhalobami grazhdan A. V. Andronova, O. O. Andronovoj, O. B. Belova i drugih, Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii i regional'nogo otdelenija politicheskoi partii SPRAVEDLIVAJA ROSSIJA v Voronezhskoj oblasti: postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 22.04.2013 № 8-P [On verification of constitutionality of Articles 3, 4, paragraph 1, of the first part of Article 134, Article 220, Article 259 of the first part, the second part of Article 333 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation, paragraph «h» of paragraph 9 of Article 30, paragraph 10 of Article 75, paragraphs 2 and 3 of Article 77 of the Federal law «On basic Guarantees of electoral Rights and the right to Participate in referendum in the Russian Federation», parts 4 and 5 of Article 92 of the Federal law «On the Election of



- Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation» in response to complaints from citizens A. V. Andronov, O. O. Andronova, O. B. Belov and others, the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation and the regional branch of the political party JUST RUSSIA in Voronezh Region. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 22.04.2013 № 8-П. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 2013, no. 18, art. 2292.
20. O Gosudarstvennoj avtomatizirovannoj sisteme Rossijskoj Federacii «Vybory»: federal'nyj zakon ot 10.01.2003 № 20-FZ (red. ot 28.12.2013) [On the State Automated System of the Russian Federation «Elections». Federal law from 10.01.2003 № 20-FZ (as amended on 28.12.2013)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 2003, no. 2, art. 172; 2013, no. 52 (pt. I), art. 6961.
 21. Poslanie Prezidenta RF Dmitrija Medvedeva Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii ot 12.11.2009 g. [Message of President Dmitry Medvedev to the Federal Assembly of the Russian Federation dated 12.11.2009]. *Rossiiskaja gazeta* [Russian newspaper], 2009, 13 November.
 22. O novoj redakcii Programmy uskorenogo tehničeskogo pereosnashhenija izbiratel'noj sistemy Rossijskoj Federacii: postanovlenie CIK Rossii ot 22.11.2013 № 205/1378-6 (On the new edition of the Quick technical modernization of the electoral system of the Russian Federation. Russian CEC decision from 22.11.2013 № 205/1378-6). The document has not been published. *ATP «Consultant»* [electronic resource].
 23. O Porjadke primenenija sredstv videonabljudenija i transljicii izobrazhenija v pomeshhenijah dlja golosovanija na vyborah i referendumah, provodimyh v Rossijskoj Federacii: postanovlenie CIK Rossii ot 26.09.2012 № 142/1076-6 [On the application of video surveillance and broadcast images of the premises for voting in elections and referendums held in the Russian Federation. Russian CEC decision from 26.09.2012 № 142/1076-6. *Vestnik Tsentral'noi izbiratel'noi komissii Rossijskoj Federatsii* [Bulletin of the Central Election Commission of the Russian Federation], 2012, no. 10, pp. 118–134.
 24. Ob informacionnom obespečenii internet-sajta i informacionno-spravočnoj sistemy Central'noj izbiratel'noj komissii Rossijskoj Federacii (vmeste s «Reglamentom podgotovki i razmeshhenija informacionnyh resursov na internet-sajte i v informacionno-spravočnoj sisteme Central'noj izbiratel'noj komissii Rossijskoj Federacii», «Vremennym porjadkom priema i obrabotki soobshhenij, postupajushhij v CIK Rossii po jelektronnoj pochte seti Internet»): rasporyazhenie CIK Rossii ot 06.03.2003 № 23-r (Providing information about the website and informational system of the Central Election Commission of the Russian Federation (with the «Regulations of the preparation and placement of information resources on the website and in the reference system of the Central Election Commission of the Russian Federation», «Time of the order and message processing entering the Russian Central Election Commission by e-mail on the Internet»). Order Russian CEC from 06.03.2003 № 23-r). The document has not been published. *ATP «Consultant»* [electronic resource].

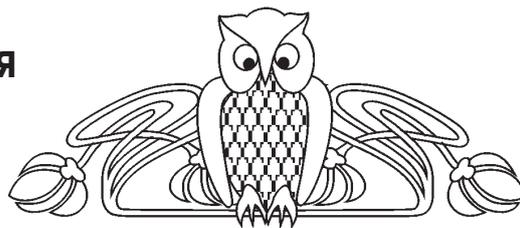
УДК 342.7

СОЦИАЛЬНАЯ РЕКЛАМА И ПРОПАГАНДА: СЛОЖНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Е. Н. Тогузаева

кандидат юридических наук,
зав. кафедрой гражданского права и процесса,
Саратовский государственный университет
E-mail: belana1@yandex.ru

Введение. Проблема защиты населения от негативной информационной среды и обеспечения информационной безопасности очень остро стоит в настоящее время в современном российском обществе. Большой объем получаемой нами информации носит деструктивный характер и формирует антиобщественное, маргинальное поведение, в связи с чем необходим поиск плодотворного информационного диалога, который бы реализовывался в рамках правового поля. Существует множество форм информационного взаимодействия власти, общества и граждан. Одними из таких форм являются реклама и пропаганда. **Методы.** Методологической основой исследования выступает сравнительно-правовой метод, позволивший провести комплексный сравнительно-правовой анализ кате-



горий «пропаганда» и «социальная реклама», особенностей их правового регулирования. Для проведения исследования использовались также формально-юридический метод, метод анализа, индукции и моделирования, позволившие автору предложить изменения в действующее российское законодательство и обосновать их необходимость на современном этапе развития российской правовой системы. **Результаты.** Исследовано российское законодательство на предмет правового регулирования социальной рекламы и пропаганды, проведен сравнительно-правовой анализ указанных категорий по их целям и функциям. Выделена проблема отсутствия легального термина «пропаганда» в современном российском законодательстве, влекущая правовую неопределенность.



Выводы. Автор приходит к выводу о недостаточном правовом регулировании института социальной рекламы в Федеральном законе «О рекламе», поскольку последняя практически противоречит всей природе рекламной деятельности, в связи с чем важно не только дать определение социальной рекламы, необходимо четко разграничить критерии, которым должна удовлетворять социальная реклама, и поместить их в Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

Ключевые слова: пропаганда, социальная реклама, юридическая ответственность, критерии правомерности, обязанности государства.

Введение

В современном российском обществе назрела необходимость правовой защиты граждан от негативной информационной среды и обеспечения информационной безопасности в связи с большим потоком информации, который носит деструктивный характер и формирует антиобщественное, маргинальное поведение. Учеными ведется активный поиск плодотворного информационного диалога, который бы реализовывался в рамках правового поля. Одними из эффективных форм информационного взаимодействия власти, общества и граждан являются реклама и пропаганда. Основанием для проведения сравнительного правового анализа данных категорий выступает свойство и пропаганда, и рекламы воздействовать на сознание человека, однако правовые последствия воздействия могут быть совершенно различными, вплоть до юридической ответственности лица, от которого исходит информация.

Методы

Методологической основой исследования выступает сравнительно-правовой метод, позволивший автору провести комплексный сравнительно-правовой анализ категорий «пропаганда» и «социальная реклама», особенностей их правового регулирования. Для проведения исследования использовались также формально-юридический метод, метод анализа, индукции и моделирования, позволившие автору предложить изменения в действующее российское законодательство и обосновать их необходимость на современном этапе развития российской правовой системы.

Результаты

Реклама заняла в жизни современного человека весомое место. Она окружает нас повсюду (телевидение, радио, журналы, уличные билборды, смс-рассылка, спам в электронной почте и т.д.). Качественно отличаясь друг от друга по целевым установкам и назначению, реклама делится на коммерческую, политическую и со-

циальную. Не затрагивая особенности создания, политологические и маркетинговые нюансы и технологии, проанализируем правовые основы регулирования социальной рекламы и ее отличие от пропаганды, поскольку правовое регулирование коммерческой рекламы видится более совершенным, что подтверждается как российскими нормативными актами, так и сложившейся правоприменительной практикой.

Понятие «реклама» закреплено в Федеральном законе «О рекламе» [1] (далее – Закон о рекламе). Под рекламой понимается информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке (ст. 3).

Как видим из определения, важной и главной целью коммерческой рекламы является продвижение товара на рынке, а следовательно, извлечение прибыли. Здесь уместным было бы вспомнить высказывание о рекламе известного канадского писателя и экономиста Стивена Ликока, ярко демонстрирующее природу и назначение коммерческой рекламы: рекламу можно определить как искусство отключать сознание человека на время, достаточное для того, чтобы вытянуть из него деньги.

В Законе о рекламе дается определение социальной рекламы как информации, распространенной любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованной неопределенному кругу лиц и направленной на достижение благотворительных и иных общественно полезных целей, а также обеспечение интересов государства. В социальной рекламе не допускается упоминания о конкретных марках (моделях, артикулах) товаров, товарных знаках, знаках обслуживания и об иных средствах индивидуализации, о физических лицах и юридических лицах, за исключением некоторых случаев.

Таким образом, как видно из норм-дефиниций, разница между социальной и коммерческой рекламой заключается исключительно в целях, на достижение которых она направлена, что вполне логично. Зачастую через социальную рекламу происходят призывы к здоровому образу жизни, к обязанности беречь окружающую среду, к занятиям физической культурой, что в отдельных нормативных актах законодателем формулируется как пропаганда, без использования термина «социальная реклама».

Тем не менее, используя термин «пропаганда» в российском законодательстве, все же легального определения на законодательном



уровне не дается. Такая неурегулированность в нормах, безусловно, влечет правовую неопределенность. При отсутствии нормативного определения пропаганды мы будем понимать под позитивной пропагандой системную целостную деятельность, которая должна проводиться как государственными, так и негосударственными структурами по распространению информации об общественно-полезной деятельности, а также в интересах государства, урегулированную нормами права.

Как реклама, так и пропаганда являются деятельностью, причем целенаправленной. Цели, преследуемые пропагандой, – формирование общественного мнения, изменение отношения к чему-либо, активизация каких-либо действий и т.д. Цель социальной рекламы – растрогать адресата, обратиться к определенным чувствам человека, вызвать эмоции, заставить подумать и, может быть, в дальнейшем спровоцировать нужное действие (позвонить родителям, позаботиться о стариках, бросить курить, заняться спортом и др.), в таком случае можно говорить об удавшейся социальной коммуникации. Если социальная реклама неприятна, вызывает отторжение, раздражение – социальной коммуникации не происходит, функции социальной рекламы считаются не достигнутыми. Каналы восприятия информации как в социальной рекламе, так и при пропаганде могут быть самыми различными (визуальные, аудиальные и т.д.).

Среди функций социальной рекламы можно назвать такие, как просвещение, информирование, внушение, коммуникация, социализация. Те же самые функции присущи, на наш взгляд, и пропаганде.

Закрепляя обязанности пропагандировать некоторые ценности и правила, в таком случае государство должно своевременно реагировать на необходимость предоставления обществу какой-либо нужной информации социального содержания. Так, к примеру, в настоящее время, на наш взгляд, назрела необходимость довести до общества преимущества проведения медиации, добровольного стремления к урегулированию возникшего спора, и именно от государства, как в некоторых зарубежных странах, должна исходить инициатива информирования общества о преимуществах медиативных процедур. Здесь необходимо отметить, что государство должно рекламировать не только обязанности граждан, взывая к гражданскому долгу («Заплати налоги», «А ты оплатил коммунальные услуги?», «Служи в армии!»), но и права (возможности урегулирования спора посредством медиации, право на образование, право на альтернативную гражданскую службу).

Обязанности государства по пропаганде прослеживаются во многих нормативных актах: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» в ст. 25 закрепляет, что противопожарная пропаганда – это целенаправленное информирование общества о проблемах и путях обеспечения пожарной безопасности, осуществляемое через средства массовой информации, посредством издания и распространения специальной литературы и рекламной продукции, устройства тематических выставок, смотров, конференций и использования других не запрещенных законодательством Российской Федерации форм информирования населения [2]. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» в ст. 1 определяет антинаркотическую пропаганду как пропаганду здорового образа жизни, в том числе физической культуры и спорта, направленную на формирование в обществе негативного отношения к наркомании [3].

В приведенных нормативных актах речь идет о так называемой позитивной (поощряемой государством) пропаганде, подобных примеров достаточно в российском законодательстве (см. ст. 79 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [4], ст. 6 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» [5], ст. 1 и 4 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» [3], ст. 6 Федерального закона «О донорстве крови и ее компонентов» [6], ст. 21 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [7], Приказ МВД РФ от 02.12.2003 г. № 930 «Об организации работы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения» [8], а также Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан [9], утвержденные 28 апреля 2011 г.).

Представляется, что российский законодатель, употребляя в нормативных актах термин «пропаганда», вкладывает в него различный смысл, как негативный, так и позитивный. Так, говоря о запрете пропаганды противоправных действий, имеются ввиду различные виды деятельности (распространение информации, навязывание информации, публичные призывы). При употреблении термина «пропаганда» в позитивном смысле его значение значительно сужается, как правило, только до информирования, что также вызывает некоторую несогласованность



при правоприменении, отсутствие единства судебной практики и нарушение принципа правовой определенности.

Считаем, что позитивную пропаганду (здорового образа жизни, отказа от курения, семейных ценностей, уважения к старшим и т.д.) вполне можно реализовывать в форме социальной рекламы, поскольку никаких юридических предпосылок для разграничения этих понятий нет. Позитивная пропаганда нацелена на общественно-полезный результат и не должна противоречить общепринятым ценностям, выполняя в обществе информационную, воспитательную, коммуникативную, стабилизирующую, культурно-просветительскую и превентивную функции. При этом позитивная по цели (конструктивная) пропаганда может быть разных видов: политическая, экономическая, правовая, культурная, медицинская и т.д., что также отражается в нормах действующего российского законодательства. Определенный вид правовой позитивной пропаганды можно делить на подвиды: пропаганду здорового образа жизни разделить на пропаганду спорта, антинаркотическую, антиалкогольную пропаганду. Ее достаточно много на улицах, ТВ и в прессе. Приобретая наглядную форму (на щитах, в видеороликах, газетах), она превращается в социальную рекламу. То есть пропагандистское содержание облечено в рекламную форму, что позволяет нам сделать вывод о том, что пропаганда и социальная реклама соотносятся как содержание и форма соответственно.

Согласимся с представителями цивилистики, которые справедливо считают неверным употребление термина «реклама» по отношению к социальной рекламе. Так, А. Ю. Головин в своем диссертационном исследовании на тему «Правовое регулирование рекламы в гражданском праве» предлагает говорить не о социальной рекламе, а о социальной агитации и пропаганде, учитывая цели социальной рекламы [10], а В. О. Нюняев, изучая правовое регулирование рекламной деятельности, считает, что политическая и социальная реклама вообще не являются рекламой в прямом смысле этого слова [11].

Представляется недостаточным правовое регулирование института социальной рекламы в Законе о рекламе, поскольку последняя практически противоречит всей природе рекламной деятельности, в связи с чем важно не только дать определение социальной рекламы, необходимо четко разграничить критерии, которым должна удовлетворять социальная реклама, и поместить их либо в созданный нормативный акт, регулирующий все виды пропаганды, либо в те акты, которые уже регулируют правоотношения по пропаганде в зависимости от специфики объ-

екта рекламирования. Например, в этом плане вполне уместным видится внесение изменений в ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» [12], что придало бы социальной рекламе особый статус и урегулировало бы порядок ее размещения, тем более что цели благотворительной деятельности, указанные в ст. 2 упомянутого Закона, как раз отвечают всем основным направлениям социальной рекламы (среди них: содействие укреплению престижа и роли семьи в обществе; содействие защите материнства, детства и отцовства; содействие деятельности в сфере образования, науки, культуры, искусства, просвещения, духовному развитию личности, деятельности в сфере профилактики и охраны здоровья граждан, а также пропаганде здорового образа жизни, улучшению морально-психологического состояния граждан; содействие деятельности в сфере физической культуры и массового спорта; охраны окружающей среды и защиты животных; оказания бесплатной юридической помощи и правового просвещения населения; добровольческой деятельности и др.).

Если социальная реклама изготавливается по инициативе государства, государственных органов и не соответствует тем качествам, которым должна удовлетворять, то, помимо отказа от нее, должна наступить и гражданско-правовая ответственность государства перед теми субъектами, которым нанесен вред (например, моральный вред, если перед домом висит щит с фотографией грудного ребенка с сигаретой и лицо испытывает нравственные страдания, видя данную картинку каждый день). Однако примеров такой практики нами не обнаружено, в то время как относительно коммерческой рекламы можно привести множество актов органов судебной власти или Федеральной антимонопольной службы (ФАС) о привлечении виновных субъектов к различным видам ответственности за подобные нарушения.

Тем не менее, в Гражданском кодексе РФ имеется ст. 1069, закрепляющая гражданскую ответственность в виде возмещения вреда, если он причинен государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания, не соответствующего закону или иному правовому акту государственного органа или органа местного самоуправления. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.



В связи с этим право требовать возмещения такого вреда у недовольных продуктом социальной рекламы также существует, более того, возможным представляется и взыскание упущенной выгоды в случае, если, например, продать квартиру не представляется возможным в связи с «неприличным» видом из окна (так, на рекламном щите одного из городов России висел манекен трупа с брызгами крови, призывая водителей снизить скорость на дороге).

Шокирующий вид социальной рекламы, тем не менее, согласно нормам Закона о рекламе не возводит ее в разряд ненадлежащей. Термины «недобросовестный» и «недоверенный» практически неприменимы к социальной рекламе, так как отсутствует конкурентная среда. Единственными правовыми ограничениями остается требование к рекламе не побуждать к совершению противоправных действий; не призывать к насилию и жестокости; не иметь сходства с дорожными знаками или иным образом угрожать безопасности движения транспорта; не содержать информации порнографического характера; не дискредитировать родителей и воспитателей, вызывая подрыв доверия к ним у несовершеннолетних, не показывать несовершеннолетних в опасных ситуациях, включая ситуации, побуждающие к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью, в том числе к причинению вреда своему здоровью.

Однако если учитывать все эти требования, то окажется, что большинство рекламных щитов, висящих вдоль дорог по всей нашей стране, не соответствует многим требованиям этого закона. Так, социальная реклама о вреде курения часто содержит сцены курения сигарет, что запрещается общими требованиями к рекламе, либо в социальной рекламе о безопасности на дорогах дети показаны в заведомо угрожающих для их жизни ситуациях.

Фактически все остальные требования, которые законодатель установил к рекламе, по своему смыслу и содержанию касаются только коммерческой рекламы и трудноприменимы к социальной рекламе. В настоящее же время уделена большая часть внимания даже не содержательной стороне социальной рекламы, а организационной (урегулировано время, которое может занимать социальная реклама, и ее годовой объем).

Реализация обязанностей государства по социально полезной (позитивной) пропаганде, закрепленных в законодательстве РФ (пропаганда здорового образа, антинаркотическая пропаганда, пропаганда донорства крови, противопожарная пропаганда, пропаганда знаний в области защиты населения и территорий от

чрезвычайных ситуаций, пропаганда безопасности дорожного движения, антикоррупционная пропаганда, пропаганда правового просвещения и т.д.), возможна в том числе и посредством социальной рекламы. Правильная социальная реклама играет в обществе важную роль, однако для достижения своих целей важно наличие безупречного правового регулирования, тем более что по своей природе социальную рекламу можно включить в совершенно различные информационные потоки.

В Федеральной антимонопольной службе отмечают редкость фиксации нарушений рекламного законодательства в сфере социальной рекламы. Одним из ярких примеров является следующий. В 2008 г. управление Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (УФАС) признало ненадлежащей социальную рекламу «Года семьи» с упоминанием депутата, оштрафовав ОАО «Челябгипромез» на 40 тыс. рублей за нарушение ФЗ «О рекламе». На рекламном щите «Челябгипромеза», на котором была изображена социальная реклама, содержащая сведения: «Год семьи 2008. Дети – наше будущее!» и «Депутат Сергей Овчинников» (гендиректор «Челябгипромеза», депутат гордумы Челябинска). В соответствии с ч. 4 ст. 10 Закона о рекламе не допускается упоминание в социальной рекламе сведений о физических и юридических лицах, за исключением органов государственной власти и местного самоуправления, а также спонсоров. Указанный в рекламе депутат не являлся спонсором проекта «Год семьи 2008» [13]. В результате антимонопольный орган вынес решение о признании размещенной «Челябгипромезом» рекламы ненадлежащей, а также выдал предписание о прекращении нарушения компанией законодательства.

Выводы

Минимальное количество примеров правоприменительной практики в настоящее время, к сожалению, свидетельствует не об отсутствии нарушений в этой сфере, а скорее, о непроработанности механизма правового регулирования данного института и привлечения к юридической ответственности, поскольку недовольство общества качеством социальной рекламы, обсуждаемой в сети Интернет, очевидно.

Однако нельзя не отметить, что за последние пять лет внимание общества и государства к социальной рекламе и ее правовому регулированию значительно выросло. В 2010 г. Общественная палата РФ активно обсуждала необходимость ужесточения требований к социальной рекламе, речь не шла о цензуре, так как это противоречит



требованиям демократического государства, но не отрицалась эффективность появления экспертного совета, в состав которого входили бы представители общественности, психологи, социологи для проведения экспертизы социальной рекламы [14].

7 марта 2014 г. (в день открытия Паралимпиады) Дмитрий Медведев, выступая на заседании Совета при Правительстве РФ по вопросам попечительства в социальной сфере, отметил важность усовершенствования правовой основы «для того, чтобы мы могли отделять собственно социальную рекламу от всякой иной и в этом смысле создавать для нее определенные льготы, чтобы она так или иначе использовалась нашими средствами массовой информации» [15].

В настоящее время создается экспертный совет по социальной рекламе при Общественной палате РФ, который сможет отсматривать социальную рекламу и давать рекомендации к ее размещению.

Список литературы

1. О рекламе : федер. закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 12, ст.1232.
2. О пожарной безопасности : федер. закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3649.
3. О наркотических средствах и психотропных веществах : федер. закон от 08 января 1998 г. № 3-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // Рос. газ. 1998. № 7.
4. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724.
5. О физической культуре и спорте в Российской Федерации : федер. закон от 04 декабря 2007 г. № 329-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50, ст. 6242.
6. О донорстве крови и ее компонентов : федер. закон от 20 июля 2012 г. № 125-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 30, ст. 4176.
7. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : федер. закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3648.
8. Об организации работы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения : приказ МВД РФ от 02 декабря 2003 г. № 930 (ред. от 29.12.2012 года). Первоначальный текст документа опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
9. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан : утв. Президентом РФ 28 апреля 2011 г. № Пр-1168) // Рос. газ. 2011. № 151.
10. Головин А. Ю. Правовое регулирование рекламы в гражданском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 22 с.
11. Нюняев В. О. Правовое регулирование рекламной деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. 24 с.
12. О благотворительной деятельности и благотворительных организациях : федер. закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ (ред. 05.05.2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33, ст. 3340.
13. Новости Челябинска. URL: <http://chelyabinsk.ru/text/newsline/2008/11/07/> (дата обращения: 18.03.2014).
14. Козенко А., Соболев С. Социальная реклама пройдет цензуру // Коммерсантъ. 2010. № 58/П (4358).
15. Социальная реклама.ру : [информ. портал]. URL: http://www.socreklama.ru/news/detail.php?ELEMENT_ID=6545 (дата обращения: 18.03.2014).

Public Service Announcement and Propaganda: Multiplicities of Legal Regulation

E. N. Toгуzaeva

Saratov State University,
83, Astrakhanskaya str., Saratov, 410012, Russia
E-mail: belana1@yandex.ru

Introduction. The problem of protecting the population from the negative information environment and information security very acute at the present time in modern Russian society. A large amount of information we collect is of a destructive nature and forms of antisocial, marginal behavior, and therefore we need to search for actual information dialog, which would be implemented within the legal field. There are many forms of information interaction between government, society and citizens. Some of these forms are advertising and propaganda. **Methods.** Methodological basis of research is comparative legal method that enabled the author to conduct a comprehensive comparative analysis of the category «propaganda» and «social advertising», peculiarities of legal regulation. To conduct the study was also used formal legal method, analysis method, induction and modeling that enabled the author to propose changes to the current Russian legislation and justify their necessity at the present stage of development of the Russian legal system. **Results.** The author investigated the Russian legislation on the subject of legal regulation of social advertising and propaganda, conducted a comparative legal analysis of these categories according to their purposes and functions. Highlighted the problem of lack of legal term «propaganda» in modern Russian legislation, leading to legal



uncertainty. **Conclusions.** The author comes to the conclusion about the lack of legal regulation of the institute of social advertising in the Federal law «On advertising», since the latter is almost contrary to the whole nature of advertising, and therefore it is important not only to define the social advertising should be clearly defined criteria that must be met for social ads and place them in the Federal law «On charitable activity and charitable organizations».

Key words: propaganda, public service announcement, legal liability, criteria of legitimacy, duties of the state.

References

1. O reklame: federal'nyi zakon ot 13 marta 2006 g. № 38-FZ (red. ot 21.07.2014) [On advertising. Federal law from 13.03.2006 № 38 (as amended on 21.07.2014)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 2006, no. 12, art. 1232.
2. O pozharnoj bezopasnosti: federal'nyi zakon ot 21 dekabrya 1994 g. № 69-FZ (red. ot 12.03.2014) [About fire safety. Federal law from 21.12.1994 № 69 (as amended on 12.03.2014)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 1994, no. 35, art. 3649.
3. O narkoticheskikh sredstvakh i psihotropnykh veshhestvakh: federal'nyi zakon ot 08 janvarja 1998 g. № 3-FZ (red. ot 04.06.2014) [On narcotic drugs and psychotropic substances. Federal law from 08.01.1998 № 3 (as amended on 04.06.2014)]. *Rossiiskaja gazeta* [Russian newspaper], 1998. № 7.
4. Ob osnovah ohrany zdorov'ja grazhdan v Rossijskoj Federacii: federal'nyi zakon ot 21 nojabrja 2011 g. № 323-FZ (red. ot 21.07.2014) [About the fundamentals of health protection of citizens in the Russian Federation. Federal law from 21.11.2011 № 323 (as amended on 21.07.2014)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 2011, no. 48, art. 6724.
5. O fizicheskoj kul'ture i sporte v Rossijskoj Federacii: federal'nyi zakon ot 04 dekabrya 2007 g. № 329-FZ (red. ot 23.07.2013) [On physical culture and sports in the Russian Federation. Federal law from 04.12.2007 № 329 (as amended on 23.07.2013)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 2007, no. 50, art. 6242.
6. O donorstve krovi i ee komponentov: federal'nyi zakon ot 20 ijulja 2012 g. № 125-FZ (red. ot 04.06.2014) [On the donation of blood and its components. Federal law from 20.07.2012 (as amended on 04.06.2014)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 2012, no. 30, art. 4176.
7. O zashhite naselenija i territorij ot chrezvychajnyh situacij prirodnoho i tehnogennogo haraktera: federal'nyi zakon ot 21 dekabrya 1994 g. № 68-FZ (red. ot 21.07.2014) [On protection of population and territories from emergency situations of natural and technogenic character. Federal law from 21.12.1994 № 68 (as amended on 21.07.2014)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 1994, no. 35, art. 3648.
8. Ob organizacii raboty Gosudarstvennoj inspekcii bezopasnosti dorozhnogo dvizhenija Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii po propagande bezopasnosti dorozhnogo dvizhenija: prikaz MVD RF ot 02 dekabrya 2003 g. № 930 (red. ot 29.12.2012 goda) (Organization of work of the State Inspectorate of road safety Ministry of internal Affairs of the Russian Federation on the promotion of road safety. Order of the RF Ministry from 02.12.2003 № 930 (as amended on 29.12.2012)]. *ATP «Consultant»* (electronic resource).
9. Osnovy gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federacii v sfere razvitija pravovoj gramotnosti i pravosoznanija grazhdan: utv. Prezidentom RF 28 aprelja 2011 g. № Pr-1168) [Fundamentals of state policy of the Russian Federation in the sphere of development of legal literacy and legal awareness of citizens from 28.04.2011 № 1168]. *Rossiiskaja gazeta* [Russian newspaper], 2011, no. 151.
10. Golovin A. Yu. *Pravovoe regulirovanie reklamy v grazhdanskom prave: avtoreferat dis. kand. jurid. nauk* [Legal regulation of advertising in the civil law. Cand. laws sci. thesis diss.]. Moscow, 2002. 22 p.
11. Njunjaev V. O. *Pravovoe regulirovanie reklamnoj dejatel'nosti: avtoreferat diss. kand. jurid. nauk* [Legal regulation of advertising. Cand. laws sci. thesis diss.]. St. Petersburg, 2008. 24 p.
12. O blagotvoritel'noj dejatel'nosti i blagotvoritel'nyh organizacijah: federal'nyi zakon ot 11 avgusta 1995 g. № 135-FZ (red. 05.05.2014 g.) [On charitable activities and charitable organizations. Federal law from 11.08.1995 (as amended on 05.05.2014)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 1995, no. 33, art. 3340.
13. *Novosti Cheljabinska* (News Chelyabinsk). Available at: <http://cheljabinsk.ru/text/newslines/2008/11/07/> (accessed 18 March 2014).
14. Kozenko A., Sobolev S. Social'naja reklama proidet cenzuru [Social advertising will be censorship]. *Kommersant* [Commerzant], 2010, no. 58/P (4358).
15. *Social'naja reklama.ru* (Social advertising. Information portal). Available at: http://www.socreklama.ru/news/detail.php?ELEMENT_ID=6545 (accessed 18 March 2014).

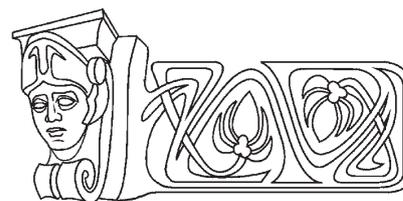


УДК 34.023

ПРАВОВАЯ ОПРЕДЕЛЕННОСТЬ: ФОРМАЛЬНЫЙ И МАТЕРИАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

М. В. Пресняков

доктор юридических наук, профессор кафедры служебного и трудового права,
Поволжский институт управления им. П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов
E-mail: ya.wds05@yandex.ru



Введение. Одним из важнейших конституционных требований к правовому закону является требование его правовой определенности. Однако данное требование не ограничивается определенностью правовой формы, но предполагает учет материального или фактического аспекта определенности права.

Теоретический анализ. В статье рассматривается правовая определенность через дихотомию ее формального и материального аспектов. Автор приходит к выводу, что характерный для отечественной юриспруденции подход к праву как форме не является гносеологически бесспорным. **Результаты.** Исходя из проведенного анализа, автор выделяет различные аспекты формальной и фактической определенности в праве, а также обосновывает необходимость расширения инструментальной базы науки теории права и конституционного права. В частности, в качестве одной из перспективных гносеологических парадигм выступает социокультурный подход к праву.

Ключевые слова: правовая определенность, формальная определенность, определенность правового статуса, социокультурный подход.

Введение

Нужно сказать, что «правовая определенность» – весьма эклектичное понятие, объединяющее самые различные требования к качеству закона и правоприменительной практики: например, в одном ряду здесь находится обязанность официального опубликования закона и недопустимость произвольного пересмотра вступивших в законную силу судебных актов. В связи с этим попытки дать единое понятие правовой определенности в литературе предпринимаются не часто.

Пожалуй наиболее широко данный термин определяется Р. Масаладжиу, который включает в его объем ясность и четкость действующих правовых норм, устойчивость законных и обоснованных судебных актов, а также стабильность складывающихся на их основе правоотношений, чтобы заинтересованные лица с разумной степенью вероятности могли предвидеть последствия применения к ним судом действующих правовых предписаний и в соответствии с этим предвидеть последствия выбора того или иного варианта своего поведения [1].

А. Р. Султанов, долгое время занимающийся проблемами правовой определенности, по-

лагает, что принцип правовой определенности имеет своей целью обеспечить участников соответствующих отношений возможностью точно спрогнозировать результат своих действий и в том числе дать надежду, что права данных лиц будут защищены, что при разрешении спора действия правоприменителя также будут прогнозируемы и предсказуемы и не станут меняться от случая к случаю и от региона к региону [2].

Наиболее краткое понятие правовой определенности дает Ю. Романец: «Правовая определенность – это ясность относительно наличия прав и обязанностей в конкретном правоотношении. Возможность иметь точное представление о своем юридическом статусе является одним из естественных прав человека» [3, с. 6]. Такое понимание правовой определенности ценно тем, что оно четко очерчивает телеологическую характеристику данного конструкта, его социальное предназначение. Нужно сказать, что еще выдающийся русский юрист профессор И. А. Покровский писал: «Индивид, поставленный лицом к лицу с обществом, государством, имеет право требовать, чтобы ему было этим последним точно указано, чего от него хотят и какие рамки ему ставят. Логически это право на определенность правовых норм есть одно из самых неотъемлемых прав человеческой личности, какое только можно себе представить; без него, в сущности, вообще ни о каком “праве” не может быть и речи» [4, с. 119].

Теоретический анализ

Действительно, в конечном итоге правовая определенность представляет собой не определенность права, а определенность прав индивида в рамках конкретных правоотношений. Определенность правовых предписаний, недопустимость их произвольного изменения и т.п. являются лишь средствами достижения этой общей цели. Определенность права и определенность правового положения личности можно соотнести как формальный и материальный аспекты правовой определенности.



О. О. Журавлева предлагает рассматривать формальную и материальную определенность правовых норм [5]. Формальная определенность, по ее мнению, предполагает, что участники соответствующих правоотношений должны быть уверены в неизменности своего официально признанного статуса, а также приобретенных прав и обязанностей (определенность правового статуса). К сожалению, в названной работе автор не раскрывает понятия «материальная определенность». Само по себе разграничение формальной и материальной (фактической) стороны правовой определенности, безусловно, следует поддержать, однако, как нам представляется, необходимо найти иные критерии такого разграничения.

В толковом словаре Ушакова понятие «формальный» толкуется, помимо прочего, как присущий форме, связанный со свойствами формы (Формальные особенности слов. Формальный анализ стихотворения), а также как произведенный по форме, в законном порядке (Формальный ввод во владение). Аналогичное толкование данного слова содержится и в словаре Ожегова. Иными словами, в рассматриваемом контексте термин «формальный» по своему семантическому смыслу отсылает к особенностям юридической формы или процедуры. Поэтому под формальной стороной правовой определенности, очевидно, следует понимать определенность формы выражения правовых предписаний. Следовательно, формальный аспект правовой определенности относится непосредственно к законам и иным нормативно-правовым актам (и только к ним) и обозначает «внешний» аспект такой определенности. В частности, как Европейский суд по правам человека, так и Конституционный суд Российской Федерации неоднократно отмечали, что правовая определенность предполагает ясность, доступность и непротиворечивость закона, правовых предписаний.

Материальный или фактический аспект правовой определенности, в свою очередь, предполагает определенность действительного положения лица, например, точность и стабильность приобретаемых на основе закона субъективных прав и обязанностей. Между тем здесь следует понимать, что право по своей сути есть форма, оно формально, что называется, по определению. Поэтому материальная определенность не может быть заложена в праве как таковом. Являясь «внеправовой» категорией, она не вытекает из права, однако может обеспечиваться при помощи правовых средств.

Телеологически материальная определенность первична по отношению к формальной,

поскольку все основные требования к «качеству» правовых предписаний, по сути, призваны обеспечить именно фактическую, действительную правовую определенность. Всем нам знакома ситуация когда даже самый совершенный и правильный закон фактически не действует или искажается в угоду политической воле либо коррупционным интересам. Фактическая или материальная определенность выступает одновременно и целью, и результатом формальной определенности.

Безусловно, полное совпадение формальной и материальной определенности – такая же химера, как и абсолютно правильный круг. Однако слишком сильная демаркация этих аспектов правовой определенности неизбежно приведет к системным дефектам в правовой и социальной сферах, что чревато нарушением законности, с одной стороны, и правовым нигилизмом – с другой. Поэтому право с самого момента своего рождения содержит определенные механизмы, направленные на элиминацию правовой неопределенности. Такое правовое «вмешательство» по своей природе может быть негативным и позитивным.

Негативное правовое регулирование в данной сфере образует своего рода «защитный механизм», призванный воспрепятствовать размыванию или искажению правовой определенности. Позитивные меры обеспечения правовой определенности представляют собой правовые институты, призванные внести определенность в те отношения, где она объективно отсутствует. В частности, к таким механизмам можно отнести институты правовых фикций, презумпций, пресекательных сроков, приобретательной давности.

Расхождения между формальной и материальной определенностью могут быть обусловлены различными факторами, которые с известной степенью условности можно подразделить на объективные (институциональные) и субъективные.

Перечень субъективных факторов, вызывающих дефекты правовой определенности в тех или иных правоотношениях, достаточно широк: коррупция, несовершенство правоприменительной практики, политическое давление и т.п. С целью элиминации подобного рода дефектов правовой определенности важное значение имеют именно «негативные» правовые механизмы (например, различного рода антикоррупционные нормы, имеющие превентивный характер, механизмы контроля и ответственности правоприменителя).

Объективные факторы, продуцирующие неопределенность в тех или иных правоотно-



шениях, не обусловлены волей субъекта, применяющего закон. Иными словами, эти факторы способны вызывать состояние неопределенности даже при условии добросовестности и разумности субъекта правоприменительной деятельности. Это ситуации объективного дефицита правовой определенности, скомпенсировать который призваны «утвердительные действия», специальные юридические механизмы, вносящие правовую определенность в те или иные общественные отношения.

Для этого в любом законодательстве содержатся специальные правила, позволяющие скорректировать формальный и фактический аспекты правовой определенности (например сроки исковой давности). С формальной позиции, если должник не исполнил обязательство, то кредитор может обратиться в суд и потребовать надлежащего. При этом отсутствуют юридические аргументы для того, чтобы ограничить это право кредитора какими-либо пресекательными сроками. Однако, как писал еще Г. Ф. Шершеневич, основание давности заключается в том, что общество нуждается в прочном порядке, и всякая неопределенность отношений, способная колебать приобретаемые права, возбуждает против себя протест [6, с. 181].

Другой пример – ст. 234 Гражданского кодекса РФ (приобретательная давность) предусматривает, что лицо, не являющееся собственником имущества, но добросовестно, открыто и непрерывно владеющее как своим собственным недвижимым имуществом в течение пятнадцати лет либо иным имуществом в течение пяти лет, приобретает право собственности на это имущество. Какие собственно правовые основания существуют для наделения такого лица правом собственности? Однако данная норма предназначена для правовой легитимации устоявшегося фактического владения. Как отмечается в литературе, целью и назначением института давностного владения являются «определенности юридических отношений по фактическому владению посредством превращения владения в право собственности» [7, с. 764]. Б. Б. Черепахин в свое время отмечал, что «в пользу приобретательной давности говорит главным образом стремление к устранению той неясности и неопределенности, которые имеют место тогда, когда владелец вещи не имеет бесспорного права на данную вещь при наличии оснований для закрепления за ним такого права» [8, с. 54].

Специфическим правовым средством обеспечения фактической или материальной правовой определенности являются процессуальные

институты презумпции, преюдиции, юридической фикции.

Собственно, этот эффект воздействия правовых предписаний на конкретные общественные отношения является весьма ожидаемым. Право по определению оформляет общественные отношения, придает им качество определенности. В юридической доктрине традиционно принято рассматривать отсутствие правовой определенности как дефект правовой формы: неконкретность правовых предписаний, их несогласованность в системе действующего законодательства и т.п. С этой точки зрения недостаток правовой определенности является своего рода «ошибкой» законодателя. Все это, безусловно, очень важно с позиции цели обеспечения правовой определенности, и ниже мы планируем уделить значительное внимание критериям качества закона. Однако не следует оставлять без внимания и «позитивный» аспект регулирующего воздействия права, который связан не с устранением дефектов самой юридической формы, а с внесением правовой определенности в те сферы общественных отношений, где она объективно отсутствует.

Нужно сказать, что категории формального и фактического в отечественной юридической науке если и подвергались критическому осмыслению, то только в конкретной «предметной» форме. Конечно, юридическая наука и практика уже давно и вполне успешно оперируют категориями «формальный и материальный состав преступления», «формальные и материальные источники права» и т.п. Однако в данном контексте понятие «материальный» выступает в качестве уже юридизированной категории, обладающей чисто операциональной семантикой.

Это вполне объяснимо, поскольку понятие фактического или материального в российском праве пока еще остается во многом чужеродным как ортодоксальному позитивистскому подходу, так и приходящим ему на смену новым теориям и концепциям (например либертаризму). Так, например, основоположник российской либертарно-юридической теории права В. С. Нерсесянц полагал, что «в онтологическом плане право есть формальное равенство, причем это формальное равенство включает в себя такие компоненты, как абстрактно-всеобщую равную меру, формальность свободы и справедливости. Право как форма (правовая форма общественных отношений) и есть в онтологическом плане совокупность этих формальных свойств и характеристик права – равенства, свободы и справедливости» [9, с. 70]. При этом, по его мнению, «фактическое равенство» имеет



рациональный смысл лишь как отрицание (а именно как отрицание формального, правового равенства), но как утверждение (как нечто позитивное) оно, «фактическое равенство», – величина иррациональная, «фантазм» типа «деревянного железа», вербальная конструкция, подразумевающая нечто совершенно иное, чем равенство [10, с. 19].

Стройная и вполне непротиворечивая концепция В. С. Нерсесянца привлекает еще и своим методологическим подходом: право здесь не есть некий «придаток», «надстройка» социально-экономических платформ, базисов, а качественно своеобразный и вполне самостоятельный феномен социальной жизни. Ученый попытался выделить некие онтологические основания права, которые не выводятся из социально-экономических предпосылок или правосознания (здесь иные механизмы взаимовлияния и взаимообусловленности), а имманентно присущи праву как особому социальному явлению. Этот метод умозрительно-доктринального конструирования правовой реальности оказался настолько привлекательным для отечественной юриспруденции, порядком уставшей от юридического легизма, что привел к определенной фетишизации либертарно-юридической теории. (В. И. Крусс в своей работе «Юридические предпосылки и перспективы конституционализации российского законодательства» (Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5) приводит весьма показательный пример обоснования на основе либертарно-юридического подхода к праву сакральной природы нотариального феномена, его особого предназначения Создателем для перехода на более высокую социальную парадигму.)

Разумеется, В. С. Нерсесянц и его последователи никак не могут нести ответственности за подобную зачастую недобросовестную эксплуатацию его идей. Вместе с тем, если говорить о доктрине именно конституционного права, следует согласиться с В. И. Круссом, что «для В. С. Нерсесянца понятие права – это концентрированное выражение авторской (либертарной) концепции юриспруденции (нечто доктринально постулированное), и именно посредством этого “подлинного” понятия права (как формального равенства свободных индивидов), исходя из него осуществляется производство и организация юридического знания об объектах – праве и государстве. Такой способ познания – “с позиций и в границах” концептуально явленного (“единственно истинного”) понятия права – для науки конституционного права непригоден» [11, с. 3–4].

Действительно, у В. С. Нерсесянца принцип формального равенства представляет собой теоретико-правовой концепт, который в гносеологическом смысле служит обоснованием определенной модели, теории права. В. И. Крусс совершенно верно отмечает наличие у науки конституционного права особого предмета исследования – «метаюридического текста» Конституции Российской Федерации. Это означает, что и гносеологическая цепочка здесь должна быть другой: конституционная доктрина должна заниматься не конструированием умозрительных моделей, а «открытием» естественных закономерностей конституционно-правовой реальности.

Результаты

Сложно спорить, что право по определению представляет собой форму, однако настолько же сложно предположить существование формы в отрыве от содержания, от материи. Так, С. А. Алексеев полагал, что «наиболее основательное видение права, опирающееся на идеи классической философии, заключается в том, что само право, право в целом – это ни что иное как форма. Но и здесь опять-таки надо в таком понимании права в целом как формы видеть не нечто эфемерное, а строго реальное – то, что прежде всего выражено в догме права (во всех ее многообразных проявлениях, т.е. не только в законах, иных “внешних формах”, но и во всем комплексе элементов юридической догмы, в том числе – во внутреннем строении, нормах и правоотношениях, юридических реалиях, связанных с действием, реализацией позитивного права)». Отсюда, по мнению ученого, следует, что право имеет свою собственную материю, которая выражена в догме права и «является обоснованием собственной ценности права как особенной объективной реальности, институционального нормативного образования» [12, с. 236]. Мы специально привели такую обширную цитату маститого ученого, поскольку, на наш взгляд, в ней очень точно выражен когнитивно-методологический императив, характерный для отечественной теории права. М. В. Байтеева в своей работе «Язык и право» отмечает, что в современной юриспруденции «смысл ищется в текстах, вместо того, чтобы быть результатом такого поиска» [13, с. 112]. Действительно, позиционируя право как юридическую форму, теория права абстрагирует от нее же юридическую догму, которой уже присваивается статус содержания права.

Представляется, что это совсем не беспорная позиция: материальное в праве здесь



фактически продуцируется самой правовой формой, пусть и в качестве институционального образования. Попытка выделить фактическое или материальное в праве непосредственно из самой правовой формы сродни усилиям барона Мюнхгаузена вытащить себя из болота за волосы. Признание собственных онтологических оснований права, конституирующих его в качестве вполне самостоятельной социальной реальности, не должно приводить к выводу о его изоляции от иных социокультурных сфер. В конце концов, любые изолированные системы нежизнеспособны. Право как открытая система должно воспринимать информацию извне, из того социокультурного контекста, в который оно включено. Именно в этом залог устойчивости и стабильности правовой системы. Так, например, Л. И. Честнов, рассматривая право как самовоспроизводящийся механизм, отмечает, что указанное самовоспроизводство отнюдь не предполагает самоизоляции, системной замкнутости права. Диалог, т.е. постоянное взаимодействие права с социальной средой, суть механизм такого самовоспроизводства [14].

Автор коммуникативной концепции права А. В. Поляков отмечает, что «право невозможным свести только к “установленным” нормам, хотя бы и установленным государством, потому что правовые нормы, в отличие от законодательства, возникают как intersubjective феномены, существующие в правовом сознании общества как нормы-отношения, или, другими словами, как нормативные правовые отношения, определяющие поведение социальных субъектов» [15, с. 36].

Необходимо сказать, что социокультурный подход давно завоевал достаточно прочные позиции в философии, культурологии, социологии, психологии, однако в праве он все еще не получил широкого распространения. Рассматривая право как самостоятельную систему социальной регуляции, нельзя исключать и собственных детерминант ее развития. Разумеется, право не есть только продукт социального конструирования, результат законотворческого воплощения идей, « витающих » в социуме. Можно сказать, что право как сложная социальная система « жи-

вет собственной жизнью », развиваясь сообразно имманентно присущим ей « законам движения правовой материи » – принципам.

Список литературы

1. Масаладжиу Р. Принцип правовой определенности в науке, практике ЕСПЧ и его влияние на доступность правосудия на стадии надзорного производства в гражданском и арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 7. С. 22–25 ; № 8. С. 10–13.
2. Султанов А. Р. Правовая определенность в надзорном производстве ГПК РФ и практика Конституционного Суда РФ // Право и политика. 2007. № 5. С. 30–39.
3. Романец Ю. Правовая определенность или безнаказанность? // ЭЖ-Юрист. 2011. № 49.
4. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. 353 с.
5. Журавлева О. О. Принцип правовой определенности и акты высших судебных органов в налоговом праве // Журнал российского права. 2011. № 4. С. 73–77.
6. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. 10-е изд. М., 1911. 556 с.
7. Гражданское уложение. Т. 1. Проект Высочайше учрежденной Редакционной комиссии по составлению Гражданского уложения / под ред. И. М. Гютрюмова. СПб., 1910. 1215 с.
8. Черепахин Б. Б. Приобретение права собственности по давности владения // Советское государство и право. 1940. № 4. С. 51–61.
9. Нерсесянц В. С. Общая теория государства и права. М., 1999. 552 с.
10. Нерсесянц В. С. Философия права. М., 2005. 590 с.
11. Крусс В. И. О проблеме заниженной самооценки, объекте и предмете науки конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 2–4.
12. Алексеев С. С. Право : азбука – теория – философия : опыт комплексного исследования. М., 1999. 712 с.
13. Байтеева М. В. Язык и право. Казань, 2013. 253 с.
14. Честнов И. Л. Право как диалог : к формированию новой онтологии правовой реальности. СПб., 2000. 104 с.
15. Поляков А. В. Коммуникативная концепция права (генезис и теоретико-правовое обоснование) : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. 478 с.

Legal Definiteness: Formal and Material Aspects

M. V. Presnyakov

Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration,
23/25, Sobornaya str., Saratov, 410031, Russia
E-mail: ya.wds05@yandex.ru

Introduction. One of the major constitutional requirements to the legal law is the requirement of its legal definiteness. However this requirement isn't limited to definiteness of a legal form, but assumes the accounting of material or actual aspect of definiteness of the right.



Theoretical analysis. In article legal definiteness through a dichotomy of its formal and material aspects is considered. The author comes to a conclusion that characteristic approach for domestic law to the right as to a form isn't gnoseological indisputable. **Results.** Proceeding from the carried-out analysis the author allocates various aspects of formal and actual definiteness in the right, and also proves need of expansion of tool base of science of the theory of the right and a constitutional law. In particular, as one of perspective gnoseological paradigms sociocultural approach to the right is.

Key words: legal definiteness, formal definiteness, definiteness of legal status, sociocultural approach.

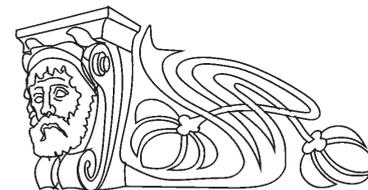
References

1. Masaladzhii R. Princip pravovoj opredelennosti v nauke, praktike ESPCh i ego vlijanie na dostupnost' pravosudija na stadii nadzornogo proizvodstva v grazhdanskom i arbitrazhnom processe [Printsip of legal definiteness in science, practice of ECHR and its influence on availability of justice on stages of supervising production in civil and arbitration process]. *Arbitrazhnyj i grazhdanskiy process* [Arbitration and civil process], 2009, no 7, pp. 22–25; no. 8, pp. 10–13.
2. Sultanov A. R. Pravovaja opredelennost' v nadzornom proizvodstve GPK RF i praktika Konstitucionnogo Suda RF [Legal definiteness in supervising production of GPK Russian Federation and the practician of the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Pravo i politika* [Right and policy], 2007, no. 5, pp. 30–39.
3. Romanec Yu. Pravovaja opredelennost' ili beznakazanost'? [Legal definiteness or impunity?]. *EZh-Yurist*, 2011, no. 49.
4. Pokrovsky I. A. *Osnovnye problemy grazhdanskogo prava* [Main problems of civil law]. Moscow, 1998. 353 p.
5. Zhuravleva O. O. Princip pravovoj opredelennosti i akty vysshih sudebnyh organov v nalogovom prave [Printsip of legal definiteness and acts of the supreme judicial authorities in the tax right]. *Zhurnal rossijskogo prava* [Magazine of Russian law], 2011, no. 4, pp. 73–77.
6. Shershenevich G. F. *Uchebnik russkogo grazhdanskogo prava* [Textbook of the Russian civil law]. 10th ed. Moscow, 1911. 556 p.
7. *Grazhdanskoe ulozhenie. T. 1. Proekt Vysochajshe uchrezhdennoj Redakcionnoj komissii po sostavleniju Grazhdanskogo ulozhenija*. Pod red. I. M. Tjutruj-mova. [Civil code. T. 1. The project most high the founded Editorial commission on drawing up the Civil code. Ed. by I. M. Tjutrumov]. St. Petersburg, 1910. 1215 p.
8. Cherepakhin B. B. Priobretenie prava sobstvennosti po davnosti vladenija [Buying of property on prescription of possession]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* [Soviet state and the right], 1940, no. 4, pp. 51–61.
9. Nersesjanc V. S. *Obshhaja teorija gosudarstva i prava* [General theory of the state and right]. Moscow, 1999. 552 p.
10. Nersesyants V. S. *Filosofija prava* [Legal philosophy]. Moscow, 2005. 590 p.
11. Kruss V. I. O probleme zanizhennoj samoocenki, obekte i predmete nauki konstitucionnogo prava [About a problem of the underestimated self-assessment, object and an object of science of a constitutional right]. *Konstitucionnoe i municipalnoe pravo* [Constitutional and municipal right], 2007, no. 15, pp. 2–4.
12. Alekseev S. S. *Pravo: azbuka – teorija – filosofija: opyt kompleksnogo issledovanija* [Right: the alphabet – the theory – philosophy: experience of complex research]. Moscow, 1999. 712 p.
13. Bajteeva M. V. *Jazyk i pravo* [Language and right]. Kazan, 2013. 253 p.
14. Chestnov I. L. *Pravo kak dialog: k formirovaniju novoj ontologii pravovoj real'nosti* [Right as dialogue: to formation of new ontology of legal reality]. St. Petersburg, 2000. 104 p.
15. Polyakov A. V. *Kommunikativnaja koncepcija prava (genезis i teoretiko-pravovoe obosnovanie)* [Communicative concept of the right (genesis and teoretiko-legal justification). Dr. jurid. sci. diss.]. St. Petersburg, 2002. 478 p.



УДК 342.849.13

ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА ТАЙНОГО ГОЛОСОВАНИЯ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Д. А. Кравец

аспирант кафедры конституционного и муниципального права,
Саратовский государственный университет
E-mail: dariakr2004@mail.ru

Введение. Активное использование информационных технологий в практике избирательного процесса выступает неотъемлемым атрибутом развития общества, и модернизация технических средств проведения голосования является неотъемлемой частью развития информационного общества в России. С 2000 г. происходит активное реформирование избирательного процесса Российской Федерации посредством внедрения технологий электронного голосования. **Цель.** Основная цель статьи – анализ современных проблем обеспечения реализации конституционного принципа тайного голосования при проведении электронного голосования в Российской Федерации и совершенствования законодательного регулирования в данной сфере. **Результаты.** При анализе современных избирательных процессов особенно остро встает проблема нарушения конституционного принципа тайного голосования. В настоящее время тема модернизации технических средств стационарного голосования в соответствии с современными потребностями информационного общества не теряет своей актуальности. Применение дистанционного голосования в качестве основного требует разработки специального безопасного программного обеспечения с целью предотвращения взломов. **Заключение.** Автором сделаны выводы о значимости внедрения электронного голосования и необходимости его технического обеспечения и правовой регламентации с целью соответствия всем принципам избирательного процесса.

Ключевые слова: конституционный принцип тайного голосования, избирательный процесс, электронное голосование.

Введение

Говоря о совершенствовании избирательного процесса, необходимо в первую очередь обращать внимание на соблюдение его принципов, которые формулируют важнейшие требования к участникам и формам данного процесса и являются фундаментом правового регулирования избирательных отношений. Как верно отмечает Г. Н. Комкова: «Ключевое значение и сущность народовластия в Российском государстве выражают принципы избирательного права, закрепленные на конституционном уровне» [1, с. 47]. Одним из таких принципов является принцип тайного голосования, закрепленный в ч. 1 ст. 81 Конституции Российской Федерации [2].

Любые реформы, несоответствующие принципам всеобщего, равного, прямого избиратель-

ного права, добровольного участия избирателей в выборах и принципу тайного голосования, негативно влияют на развитие общества, что вызывает появление новых проблем и кризисов. В свое время А. А. Белкин отмечал, что именно принципы субъективного избирательного права должны быть положены в основу концепции правового регулирования выборов, так как без них содержательное наполнение методов и способов юридического воздействия на участников общественных отношений, опосредующих организацию и проведение выборов, будет лишено социально значимых ориентиров и координат [3, с. 53–54].

При анализе современных избирательных процессов особенно остро встает проблема нарушения принципа тайного голосования. Как верно отмечает К. Ю. Матренина, «независимо от того, как электронное голосование проводится, какие технологии используются, проблема обеспечения тайного избирательного права является наиболее существенной не только в России, но и во всем мире» [4, с. 209]. Принцип тайного голосования – конституционный принцип, гарантирующий гражданам Российской Федерации тайну их волеизъявления при голосовании на выборах в органы государственной власти, местного самоуправления и референдуме. Данный принцип состоит в исключении любого внешнего наблюдения и контроля за волеизъявлением избирателей, т. е. никто, кроме самого избирателя (участника референдума), не имеет права знать о содержании его персонального решения при голосовании и никто не вправе оказывать какое-либо давление на него. По мнению Б. С. Эбзеева, «тайна голосования обеспечивается рядом мер законодательного и организационного характера, а также мерами юридической ответственности» [5, с. 370]. При этом С. А. Авакьян отмечает: «Тайное голосование обеспечивается наличием на каждом избирательном участке специальных кабин или комнат, в которых избиратели самостоятельно заполняют избирательные бюллетени, после



чего опускают их в избирательные ящики» [6, с. 181]. О. Е. Кутафин акцентировал внимание на том, что «в этих помещениях во время заполнения избирательных бюллетеней запрещается присутствие кого бы то ни было, включая и членов избирательной комиссии. Бюллетень опускается в избирательный ящик лично» [7, с. 172].

Правовую основу принципа тайного голосования в российском праве составляют: Конституция Российской Федерации, закрепляющая этот принцип применительно к выборам Президента Российской Федерации, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» [8], Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [9], Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [10], Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11], Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» [12], Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» [13]. Реализация принципа тайного голосования возможна только при наличии специальных законодательных и организационных мер, процедур, которые исключают контроль за процессом голосования и обеспечивают свободу волеизъявления граждан на выборах и референдуме. По мнению Е. И. Бычковой, «тайна голосования является неотъемлемым составным элементом свободы волеизъявления граждан, которая в свою очередь являет собой основу демократии в государстве» [14, с. 30].

В настоящее время распространено мнение о том, что тайна голосования в Российской Федерации изжила себя как принцип избирательного процесса и лишь способствует фальсификациям результатов выборов. Данная позиция, как правило, подтверждается нарушениями на избирательных участках, которые не имеют юридических последствий в силу отсутствия доказательств. Сторонники такой точки зрения выступают за введение открытого голосования на выборах различного уровня. По нашему мнению, суждение о влиянии тайного голосования на возможности умышленного искажения результатов выборов не является верным, так как при открытом голосовании такая угроза не устраняется, а наоборот, порождает другие проблемы: применение методов давления на избирателей, не поддерживающих позиции

большинства, и полный контроль их волеизъявления. Важно отметить, что нарушение принципа тайного голосования опасно тем, что при таком нарушении полностью теряется независимость выбора каждого избирателя, что ставит под сомнение результаты выборов в целом, а отсутствие равных, всеобщих, прямых выборов при тайном голосовании противоречит всем основам демократии.

Обеспечение принципа тайного голосования в настоящее время осуществляется путем проведения процедуры голосования в помещении, где оборудованы специальные места для голосования (комнаты, кабины и др.), оснащенные системой освещения, столами, письменными принадлежностями (за исключением карандашей). При этом места выдачи бюллетеней, места для тайного голосования и ящики для голосования, технические средства подсчета голосов при их использовании должны находиться в поле зрения членов участковой комиссии и наблюдателей. Важно отметить, что в Российской Федерации данные нормы иногда нарушаются, что иллюстрируется посредством применения системы видеонаблюдения на избирательных участках: на некоторых из них не оборудованы специальные места для голосования, а на тех, где такие места оборудованы, граждане по-прежнему предпочитают не соблюдать тайну голосования и фиксировать свои решения вне кабинок и т.д.

Указанные требования к специальным местам для голосования, закрепленные в законодательстве Российской Федерации, в основном регламентируют обеспечение принципа тайного голосования при проведении его с использованием бумажных бюллетеней и комплексов обработки избирательных бюллетеней или с использованием электронных бюллетеней комплексов электронного голосования.

Цель

Основная цель нашей работы заключается в анализе современных проблем обеспечения реализации конституционного принципа тайного голосования при проведении электронного голосования в Российской Федерации и совершенствовании законодательного регулирования в данной сфере.

Результаты

В настоящее время в Российской Федерации возникла необходимость реформирования избирательной системы, что затрагивает и принцип тайного голосования. По мнению Н. В. Гришина и Е. П. Мармиловой, «нарушения на выборах и политическая борьба не являются главными причинами электорального кризиса. Фундамен-



тальными причинами являются особенности организации постсоветских электоральных институтов, которые объективно предопределили неспособность существующей модели избирательной системы выполнять необходимые функции – вплоть до необходимых для правящих группировок функции легитимизации власти и функции снятия напряжения. Парадоксом современной электоральной политики является тот факт, что существующая система электоральных институтов не может быть устойчивой. Государство и общество стоят перед неизбежностью «капитального ремонта» избирательной системы» [15, с. 80].

Основным способом проводимой реформы избирательной системы является совершенствование системы электронного голосования. Под электронным голосованием в широком смысле принято понимать различные способы подачи голосов избирателями с использованием электронных устройств. В соответствии с законодательством Российской Федерации «электронное голосование – голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы»» [9]. Помимо этого, в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закреплены положения проведения электронного голосования вместо голосования с использованием бюллетеней, изготовленных на бумажном носителе. Решение о проведении голосования в электронной форме принимается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации или по ее поручению соответствующей избирательной комиссией субъекта Федерации. При этом порядок электронного голосования, подсчета голосов избирателей, участников референдума и установления итогов голосования на избирательном участке, участке референдума, форма протокола участковой комиссии об итогах голосования, а также особенности установления вышестоящими комиссиями итогов голосования и определения результатов выборов, референдума с учетом итогов электронного голосования устанавливаются также Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2003 г. «О Государственной автоматизированной системе «Выборы»» для автоматизации избирательного процесса применяется данная информационная система [16], а также технические средства подсчета голосов: Комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) – системы оптического сканирования,

автоматически считывающие информацию с бумажного бюллетеня, и Комплексы электронного голосования (КЭГ) – системы прямой записи через сенсорный экран (без использования бумажного бюллетеня). Помимо этого, в 2013 г. были внесены серьезные изменения в Программу ускоренного технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации, разработанной ЦИК совместно с Правительством Российской Федерации, которые предусматривают оснащение избирательных участков комплексами средств автоматизации участковой избирательной комиссии (КСА УИК) в составе автоматизированного рабочего места участковой избирательной комиссии (АРМ УИК). В состав комплекса средств автоматизации участковой избирательной комиссии могут входить комплексы обработки избирательных бюллетеней и комплексы электронного голосования, совместимые с автоматизированным рабочим местом участковой избирательной комиссии. АРМ УИК должно быть оборудовано средствами передачи данных протокола об итогах голосования в электронном виде, подписанных электронной подписью, в вышестоящие избирательные комиссии. Участковая комиссия, используя АРМ УИК, подготавливает протокол об итогах голосования, осуществляет проверку контрольных и логических соотношений, установленных законодательством, печатает протокол об итогах голосования и передает его данные в вышестоящую комиссию с последующим вводом информации в ГАС «Выборы» [17].

Реформа избирательного права привела к тому, что количество политических партий увеличилось, ведь условия их регистрации заметно упростились. Так, в 2012 г. были внесены изменения в Федеральный закон «О политических партиях», которые закрепили положение о том, что для регистрации политической партии в ней должно состоять не менее пятисот членов, и требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях, которые должны быть образованы не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, отменяются (ранее требовалась численность членов политической партии не менее 40 тыс. человек и расположение региональных отделений численностью не менее 400 человек в более чем половине субъектов Федерации) [18]. Отметим, что внесение указанного изменения вызвало много споров среди правоведов. По мнению А. В. Курочкина, «с одной стороны, резкое снижение требуемой численности членов является движением в сторону либерализации конституционно-правового законодательства в части регулирования деятельности партий.



С другой стороны, такое нововведение может привести к появлению большого числа карликовых партий, атомизации партийной системы и в конечном итоге запутает избирателя» [19, с. 104].

В отношении процедуры электронного голосования увеличение количества политических партий привело к тому, что сведения об участвующих в выборах избирательных объединениях не помещаются в формат избирательных бюллетеней, используемых при применении технических устройств для голосования, а именно КОИБов. В связи с этим ЦИК РФ исключил из Программы ускоренного технического переоснащения избирательной системы дальнейшее оснащение КОИБаами более 50 тыс. участковых избирательных комиссий. При этом уже существующие КОИБы будут продолжать использоваться на выборах разного уровня.

Таким образом, практика применения стационарного электронного голосования в Российской Федерации обширна и сопровождается постоянным совершенствованием соответствующих технических устройств. Отказ от дальнейшего переоснащения избирательных участков КОИБаами свидетельствует об их несоответствии современным требованиям и способствует совершенствованию технологий электронного голосования. Оснащение избирательных участков автоматизированными рабочими местами, т.е. более совершенными техническими устройствами, преследует цель проведения всех стадий избирательного процесса на качественно новом уровне. Однако в настоящее время по-прежнему сохраняется проблема недостаточности правовой регламентации таких технологий. Несмотря на наличие отдельного нормативно-правового акта в указанной сфере – Федерального закона «О государственной автоматизированной системе «Выборы»», его положения затрагивают лишь организационные аспекты функционирования данной системы. Как верно отмечает Р. В. Амелин, нормативно не закреплены ни функциональные требования к данной системе, ни порядок их утверждения. Возникает явная брешь в законодательстве: названа конкретная система, которую предписано использовать для автоматизации избирательного процесса, но не указаны средства контроля за направлением развития этой системы [20]. По нашему мнению, контроль за государственной автоматизированной системой «Выборы» в отношении соответствия ее механизмов всем принципам избирательного процесса является обязательным, и особое внимание стоит уделить соблюдению принципа тайного голосования. На наш взгляд, необходимо внести изменения

в ст. 4 Федерального закона «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»» и дополнить ее п. 12: «обеспечение соответствия ГАС «Выборы» принципам избирательного права Российской Федерации: всеобщность, равенство, тайна голосования, прямое голосование». Также ст. 6 указанного Закона следует дополнить пп. 10 п. 2: «организует и осуществляет контроль за соответствием ГАС «Выборы» принципам избирательного права Российской Федерации».

Помимо этого, рассматривая практику применения электронного голосования в Российской Федерации, нельзя не обратить внимание на его дистанционную форму. Дистанционное электронное голосование является в России неразвитым, однако идеи о методах его внедрения постоянно обсуждаются в средствах массовой информации.

В настоящее время можно выделить следующие основные способы дистанционного голосования, применяемые экспериментально в Российской Федерации:

1) голосование с использованием устройства мобильной связи стандарта GSM 900/1800. Этот способ голосования применялся на выборах 2008 г. в городах Радужном и Кингисепп, на выборах в молодежные муниципальные парламенты в восьми субъектах РФ (Республика Марий-Эл, Республика Мордовия, Камчатский и Пермский края, Нижегородская, Ульяновская, Кировская и Саратовская области), на выборах в молодежные парламенты при законодательном собрании Нижегородской области, а также на выборах молодежных форумов Селистарт-2009, Селигер-2009 и ОНфорум-2011 [21];

2) голосование посредством сети Интернет. 12 октября 2008 г. в ходе муниципальных выборов в Новомосковске Тульской области данный эксперимент состоялся с использованием компакт-дисков, а позднее, 1 марта 2009 г., эксперимент при помощи сети Интернет был проведен сразу в нескольких регионах: в Волгоградской, Вологодской, Томской областях использовались компакт-диски [22];

3) голосование с использованием электронных карт. В марте 2009 г. на выборах в Ханты-Мансийском автономном округе в качестве эксперимента использовались электронные социальные карты. Данный способ дистанционного голосования не позволяет отдать свой голос не выходя из дома, а предполагает голосование вне избирательного участка посредством специальных терминалов. Особое значение указанный способ приобретает в свете развития проектов внедрения универсальной электронной карты в



Российской Федерации, что в будущем может привести к созданию полноценного электронного паспорта. Выдача таких карт будет производиться по заявлению граждан, желающих их получить, с 1 января 2015 г., что, вероятно, позволит в недалеком будущем произвести соответствующие экспериментальные голосования с их помощью [23].

Таким образом, использование средств дистанционного голосования на выборах в молодежные муниципальные парламенты иллюстрирует интерес активной молодежи к совершенствованию избирательного процесса посредством современных методов. Так, М. В. Сербин считает, что «при невысокой активности данных возрастных групп в политических процессах нашей страны Интернет-голосование способно стать тем механизмом, который позволит молодежи более активно включаться в политическую жизнь своего государства. Простота и легкость использования сети Интернет позволит придать выборам еще большую значимость, позволит упростить механизм реализации права избирать гражданам Российской Федерации» [24, с. 168]. Как верно отмечают М. Б. Эмиров, Л. В. Магдилова, М. М. Магдилов, «использование дистанционных технологий в качестве дополнительного канала голосования, даже в режиме эксперимента, способствует росту доверия граждан к выборам и их электоральной активности» [25, с. 116]. Также особое значение дистанционное голосование приобретает для лиц, которые в силу своих физических особенностей не имеют возможности явиться на избирательный участок, или граждан, находящихся в момент голосования за рубежом. По мнению А. В. Павлушкина и А. Е. Постникова, «проведение дистанционного электронного голосования перспективно в первую очередь на избирательных участках, образованных в отдаленных и труднодоступных местностях, а также за пределами территории Российской Федерации» [26, с. 8].

Однако следует отметить, что, несмотря на экспериментальный характер внедрения указанных выше способов голосования, дистанционные его формы нашли некоторое отражение в нормативных документах, регламентирующих электронное голосование в Российской Федерации. Так, например, п. 4.6.2. Концепции развития ГАС «Выборы» до 2016 г. закрепляет среди основных направлений и задач создание системы дистанционного электронного голосования для реализации избирательных прав граждан, не имеющих возможности явиться на избирательный участок (с учетом внесения

изменений в федеральное законодательство в части дистанционного электронного голосования) [27]. Введение в Российской Федерации универсальных электронных карт также представляется хорошим вариантом для развития дистанционного голосования, однако о таком развитии можно будет говорить только после масштабного внедрения таких карт.

При этом важно отметить, что из-за присутствия электронной составляющей данного процесса проблемы нарушения принципа тайного голосования приобретают новые масштабы. Информатизация избирательного процесса в Российской Федерации требует пристального внимания к технической составляющей данного процесса. Так, активное использование КОИБов в ходе выборов мэра города Москвы в сентябре 2013 г. с целью дополнительных гарантий честности выборов выявило их несоответствие принципу тайного голосования. Программное обеспечение КОИБов предусматривает автоматическое создание файла с описанием документа, среди параметров которого есть и время создания. Данные файлы должны быть временными и подлежать удалению, однако на практике, в силу распространенности информационных технологий, фрагменты кода позднее были доступны в сети Интернет. Таким образом, при желании выяснения результата личного волеизъявления конкретного гражданина или группы людей необходимо было лишь сопоставить съемку с камеры на нужном избирательном участке и файл с описанием документа. Вероятнее всего, это не намеренная попытка отслеживания процесса голосования, так как даже в масштабе города это достаточно трудоемкая работа. Однако из-за невнимательности разработчиков программы к ее параметрам возникло нарушение принципа тайного голосования [28]. Желательно на законодательном уровне предусмотреть необходимость предотвращения подобных нарушений, для чего в момент тестирования новых технических средств голосования необходимо проводить их обязательную проверку на соответствие принципу тайного голосования. В силу рассмотренных нами ранее изменений в техническом оснащении избирательных участков подобная проверка теряет актуальность для КОИБов, и ее необходимо установить для КЭГов. В соответствии с Постановлением ЦИК России «О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации» предусмотрено тестирование комплексов электронного голосования. Однако важно от-



метить, что целью такого тестирования является проверка возможностей проголосовать за каждого кандидата и соответствие результатов такого голосования, выданных машиной, после обработки голосов. Помимо этого проверяется невозможность голосования с использованием карты для доступа к голосованию до ее активации, невозможность повторного голосования по ранее использованной карте для доступа к голосованию и невозможность повторной активации карты для доступа к голосованию [29]. По нашему мнению, такая процедура тестирования КЭГов не затрагивает тайны голосования. В указанное постановление следует внести пункты о необходимости обязательной проверки КЭГов с целью невозможности идентификации личного волеизъявления каждого гражданина, т.е. отсутствия способов сохранения в машине для голосования файлов с информацией о времени и результате каждого конкретного голосования. Помимо этого, комплекс для голосования не должен демонстрировать избирателю результат его голосования, который в дальнейшем может быть как-то продемонстрирован третьим лицам как самим избирателем, так и членами ТИКов.

Что же касается дистанционного голосования, то существующие технологии в настоящее время фактически не обеспечивают анонимности, и поэтому соблюдение принципа тайного голосования с использованием имеющихся информационных технологий практически невозможно. По нашему мнению, голосование посредством сети Интернет является наиболее удобным дистанционным способом, так как именно при помощи Всемирной паутины избиратель может проголосовать прямо из дома. Однако главной проблемой в этом случае является отсутствие возможности установления подлинности личности избирателя. Наиболее ярким примером страны, применяющей дистанционное электронное голосование посредством сети Интернет, является Эстония. Согласно законодательству Эстонии, электронное голосование проводится в сети Интернет на сайте Национального избирательного комитета в период с шестого по четвертый день до дня выборов. При этом избиратель должен подтвердить свою личность при помощи специального кода идентификационной карты на сайте, проголосовать и подтвердить свое волеизъявление электронной подписью и еще одним специальным кодом идентификационной карты. Помимо этого, особенностью электронного голосования в Эстонии является наличие возможности переголосовать через электронную систему – избиратель может проголосовать заново, и предыдущий голос

будет удален. Такой механизм является мерой против покупки голосов – избиратель, на которого было оказано влияние, может заново проголосовать, когда давление будет снято [30]. В Российской Федерации в силу огромной численности населения по сравнению с Эстонией создание и внедрение подобной системы займет длительное время и потребует серьезных денежных затрат, однако важный шаг уже сделан принятием в 2011 г. Федерального закона «Об электронной подписи» [31].

Заключение

Электронное голосование подразумевает получение и подсчет голосов избирателей с помощью электронных средств, что, в свою очередь, предполагает систему технического регулирования, контроля данных процессов и соответствующую их правовую регламентацию. В отношении стационарного электронного голосования соответствующая система существует, однако нуждается в совершенствовании в силу ее ненадежности. Дополнительную безопасность в отношении стационарного оборудования следует обеспечить посредством закрепления требований обязательного предварительного тестирования КЭГов на соответствие принципу тайного голосования в Постановлении ЦИК России «О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации».

В связи с выявлением целого ряда проблем применения дистанционного электронного голосования в Российской Федерации в настоящее время данный вид голосования не может стать универсальным. Несмотря на позитивное восприятие его со стороны молодых избирателей, стоит отметить, что не все граждане России имеют навыки обращения с компьютером, а некоторые из тех, кто умеют пользоваться Интернетом, не всегда обладают доступом к нему. По данным на октябрь 2014 г., Интернетом пользуются 66% граждан России от 18 лет и старше, или 76,3 млн человек. То есть по-прежнему 34% граждан не пользуются Интернетом. При этом ежедневно выходят в Сеть 46%, или 53,6 млн взрослых россиян, что доказывает отсутствие возможности или желания постоянного пользования Интернетом [32]. Можно предположить, что среди выявленных 34% населения, не пользующегося Интернетом, находятся пенсионеры, инвалиды и малообеспеченные лица.

Помимо того, современное техническое состояние информационных систем не позволяют использовать дистанционное голосование как



единое для всей территории страны в силу отсутствия гарантий тайны такого голосования из-за небезопасности сетей. Выходом в данной ситуации является ряд мер технического и правового развития системы дистанционного электронного голосования. Во-первых, необходима разработка соответствующего специального программного обеспечения, исключающего возможность идентификации личности без ее согласия или результатов голосования на любом его этапе. Во-вторых, должна быть полноценная правовая регламентация всех стадий дистанционного голосования. Это может быть произведено внесением изменений в существующие нормативно-правовые акты. При этом начать следует с корректировки определения «электронное голосование», данного в п. 62 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», и дополнить его фразой «и средств дистанционного голосования». Процедуру дистанционного голосования можно регламентировать посредством Постановления ЦИК России, однако целесообразней в дальнейшем создать отдельный федеральный закон «О дистанционном голосовании в Российской Федерации». Помимо этого, в силу современной информатизации общества и внедрения электронных технологий в совершенно различных сферах жизнедеятельности общества, видится необходимым разработка единого федерального закона «Об электронном голосовании в Российской Федерации», который мог бы, в свою очередь, регламентировать и стационарное, и дистанционное электронное голосование.

Развитие системы электронного голосования в Российской Федерации является сложным и многоэтапным процессом, требующим разработки новых информационных технологий и создания правовых основ и регламентации дальнейшего функционирования. Обеспечение всех принципов избирательного права в процессе электронного голосования, вне зависимости стационарного или дистанционного, будет способствовать преодолению современного кризиса избирательной системы России.

Список литературы

1. *Комкова Г. Н.* Конституционные принципы избирательного права // Избирательное право и избирательный процесс в России : курс лекций / под ред. В. Т. Кабышева. Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2013. С. 47–62.
2. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.
3. *Белкин А. А.* Социальное воспроизводство и государственное право. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та 1991. 112 с.
4. *Матренина К. Ю.* Принцип тайного голосования при использовании современных информационных технологий // Вестн. Тюмен. гос. ун-та. 2014. № 3. С. 206–211.
5. Конституционное право России : учебник для студентов вузов. 6-е изд., перераб. и доп. / под ред. Б. С. Эбзеева, А. С. Прудникова. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2014. 687 с.
6. *Авакьян С. А.* Конституционное право России : Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. Т. 2. М. : Юристь, 2005. 749 с.
7. *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юристь, 2003. 585 с.
8. О референдуме Российской Федерации : федер. конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27, ст. 2710 ; 2008. № 17, ст. 1754.
9. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24, ст. 2253 ; 2014. № 23, ст. 2931.
10. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ (ред. от 02.04.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 21, ст. 1919 ; 2014. № 14, ст. 1543.
11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822 ; 2014. № 30 (ч. 1), ст. 4218.
12. О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 02.04.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2, ст. 171 ; 2014. № 14, ст. 1543.
13. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления : федер. закон от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49, ст. 5497 ; 2013. № 52 (ч. 1), ст. 6961.
14. *Бычкова Е. И.* Анализ объективных признаков нарушения тайны голосования // Юридический мир. 2014. № 5. С. 30–32.
15. *Гришин Н. В., Мармилова Е. П.* Пути оптимизации избирательной системы России // Каспийский регион : политика, экономика, культура. 2014. № 1 (35). С. 79–90.



16. О Государственной автоматизированной системе «Выборы» : федер. закон от 10.01.2003 г. № 20-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2, ст. 172 ; 2014. № 11, ст. 1098.
17. О новой редакции Программы ускоренного технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации : постановление ЦИК России от 22.11.2013 г. № 205/1378-6 // Вестн. ЦИК России. 2013. № 11. С. 36–53.
18. О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» : федер. закон от 02.04.2012 г. № 28-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 15, ст. 1721.
19. Курочкин А. В. Динамика правового регулирования деятельности политических партий в современной России // Власть. 2013. № 1. С. 102–105.
20. Амелин Р. В. Конституционные принципы избирательного права при разработке автоматизированных информационных систем // Конституционные чтения : межвуз. сб. науч. трудов. Саратов : ПАГС им. П. А. Столыпина, 2008. С. 176–179.
21. Сегодня состоятся выборы в Молодежный парламент // Молодежное парламентское движение России : [сайт]. URL: <http://www.newparlament.ru/news/view/12144> (дата обращения: 12.10.2014).
22. Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М. : РЦИОТ при ЦИК России, 2009. 90 с.
23. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179 ; 2014. № 30 (ч. 1), ст. 4264.
24. Сербин М. В. Перспективы развития электронного голосования в Российской Федерации // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. № 4, ч. 2. С. 168–170.
25. Эмиров М. Б., Магдилова Л. В., Магдилов М. М. К вопросу о совершенствовании процедур электронного голосования // Юридический вестник ДГУ. 2013. № 2. С. 108–116.
26. Павлушкин А. В., Постников А. Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5–13.
27. О Концепции развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» до 2016 года : постановление ЦИК России от 26.12.2012 г. № 155/1160-6 // Вестн. ЦИК России. 2013. № 1. С. 61–71.
28. КОИБы сделали тайное голосование явным. URL: <http://yopolis.ru/cityboom/occasion/14177> (дата обращения: 05.10.2014).
29. О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации : постановление ЦИК России от 7.09.2011 г. № 31/276-6 (ред. от 27.08.2014) // Вестн. ЦИК России. 2011. № 13. С. 27–64 ; 2014. № 8. С. 34–103.
30. Национальная Избирательная Комиссия Эстонии. Обзор системы электронного голосования. URL: http://mexnap.info/articles.php?article_id=291 (дата обращения: 15.10.2014).
31. Об электронной подписи : федер. закон от 06.04.2011 г. № 63-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15, ст. 2036 ; 2014. № 26 (ч. 1), ст. 3390.
32. Пользователи Интернета в России. URL: http://www.bizhit.ru/index/users_count/0-151 (дата обращения: 15.10.2014).

Procurement of the Constitutional Principle of Secret Ballot During Electronic Voting in the Russian Federation

D. A. Kravetz

Saratov State University,
83, Astrakhanskaya str., Saratov, 410012, Russia
E-mail: dariakr2004@mail.ru

Introduction. Intensive application of information technology in the electoral process is an inherent part of social development, and modernization of technical equipment for voting is an inherent part of development of the information society in Russia. The significant reform of the electoral process through the introduction of electronic voting has been going in the Russian Federation since 2000. **Purpose.** The main purpose consists in analyzing modern problems of procurement of the constitutional principle of secret ballot during the electronic voting in the Russian Federation and improvement of legal regulation in this sphere. **Results.** An acute issue of violation of the constitutional principle of secret ballot arises as far as the analysis of modern electoral processes is concerned. Nowadays modernization of technical equipment of stationary voting in accordance with the current needs of the information society does not lose its relevance. Applying remote voting as the basic method requires development of special secure software to prevent hackings. **Conclusion.** The author concludes that introduction of electronic voting and necessity of its technical procurement and legal regulation in order to comply with all the principles of the electoral process are very important.

Key words: constitutional secret ballot principle, electoral process, electronic voting.



References

1. Komkova G. N. Konstitutsionnye printsipy izbiratel'nogo prava [Constitutional principles of electoral law]. *Izбирatel'noe pravo i izбирatel'nyi protsess v Rossii: kurs lektsii / pod red. V. T. Kabysheva* [Electoral law and process in Russia: course of lectures. Ed. by V. T. Kabyshev]. Saratov, Saratov State Academy of Law Publ., 2013, pp. 47–62.
2. Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii: priniata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabria 1993 g. [The Constitution of the Russian Federation (adopted by national referendum 12 December 1993)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398.
3. Belkin A. A. *Sotsial'noe vosproizvodstvo i gosudarstvennoe pravo* [Social reproduction and state law]. Leningrad, Leningrad State Univ. Publ., 1991. 112 p.
4. Matrenina K. Yu. Printsip tainogo golosovaniia pri ispol'zovanii sovremennykh informatsionnykh tekhnologii [The principle of the secret ballot for the use of modern information technology]. *Vestnik Tiimenskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Tyumen State University], 2014, no. 3, pp. 206–211.
5. *Konstitutsionnoe pravo Rossii: uchebnik dlia studentov vuzovm / pod red. B. S. Ebzeeva, A. S. Prudnikova* [Russian Constitutional law. 6th ed., rev. and ext. Ed. by B. S. Ebzeev, A. S. Prudnikov]. Moscow, UNITY-DANA Publ., 2014. 687 p.
6. Avak'ian S. A. *Konstitutsionnoe pravo Rossii: Uchebnyi kurs* [Russian Constitutional law: Training Course: in 2 vol. Vol. 2]. Moscow, Jurist, 2005. 749 p.
7. Kozlova E. I., Kutafin O. E. *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Russian Constitutional law. 3rd ed., rev. and ext.]. Moscow, Jurist, 2003. 585 p.
8. O referendume Rossiiskoi Federatsii: federal'nyi konstitutsionnyi zakon ot 28.06.2004 g. № 5-FKZ (red. ot 24.04.2008) [On referendum of the Russian Federation. Federal constitutional law of 28.06.2004 № 5-FCL (ed. from 24.04.2008)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 2004, no. 27, art. 2710; 2008, no. 17, art. 1754.
9. Ob osnovnykh garantiikh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossiiskoi Federatsii: federal'nyi zakon ot 12.06.2002 g. № 67-FZ (red. ot 04.06.2014) [On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in the referendum of the citizens of the Russian Federation. Federal law of 12.06.2002 № 67-FZ (ed. from 04.06.2014)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 2002, no. 24, art. 2253; 2014, no. 23, art. 2931.
10. O vyborah deputatov Gosudarstvennoi Dумы Federal'nogo Sobraniia Rossiiskoi Federatsii: federal'nyi zakon ot 18.05.2005 g. № 51-FZ (red. ot 02.04.2014) [On the Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. Federal law of 18.05.2005 № 51-FZ (ed. from 02.04.2014)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 2005, no. 21, art. 1919; 2014, no. 14, art. 1543.
11. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii: federal'nyi zakon ot 06.10.2003 g. № 131-FZ (red. ot 21.07.2014) [On general principles of organization of local self-government in the Russian Federation. Federal law of 06.10.2003 № 131-FZ (ed. from 21.07.2014)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 2003, no. 40, art. 3822; 2014, no. 30 (pt. 1), art. 4218.
12. O vyborah Prezidenta Rossiiskoi Federatsii: federal'nyi zakon ot 10.01.2003 № 19-FZ (red. ot 02.04.2014) [On elections of President of the Russian Federation. Federal law of 10.01.2003 № 19-FZ (ed. from 04.02.2014)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 2003, no. 2, art. 171; 2014, no. 14, art. 1543.
13. Ob obespechenii konstitutsionnykh prav grazhdan Rossiiskoi Federatsii izbirat' i byt' izbrannymi v organy mestnogo samoupravleniia: federal'nyi zakon ot 26.11.1996 g. № 138-FZ (red. ot 28.12.2013) [On ensuring the constitutional rights of citizens of the Russian Federation to elect and be elected to bodies of local self-government. Federal law of 26.11.1996 № 138-FZ (ed. from 28.12.2013)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 1996, no. 49, art. 5497; 2013, no. 52 (pt. 1), art. 6961.
14. Bychkova E. I. Analiz ob'ektivnykh priznakov narusheniia tainy golosovaniia [Analysis of objective evidence of a violation of voting secrecy]. *Iuridicheskii mir* [Legal World], 2014, no. 5, pp. 30–32.
15. Grishin N. V., Marmilova E. P. Puti optimizatsii izbiratel'noi sistemy Rossii [Ways of optimization of the electoral system in Russia]. *Kaspiiskii region: politika, ekonomika, kul'tura* [Caspian region: politics, economy, culture], 2014, no. 1 (35), pp. 79–90.
16. O Gosudarstvennoi avtomatizirovannoi sisteme «Vy-bory»: federal'nyi zakon ot 10.01.2003 g. № 20-FZ (red. ot 12.03.2014) [On the State Automated System «Elections». Federal law of 10.01.2003 № 20-FZ (ed. from 12.03.2014)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 2003, no. 2, art. 172; 2014, no. 11, art. 1098.
17. O novoi redaktsii Programmy uskorennoego tekhnicheskogo pereosnashcheniia izbiratel'noi sistemy Rossiiskoi Federatsii: postanovlenie TsIK Rossii ot 22.11.2013 g. № 205/1378-6 [On the new edition of the Quick technical modernization of the electoral system of the Russian Federation. Russian CEC decision from 22.11.2013 № 205/1378-6]. *Vestnik Tsentral'noi izbiratel'noi komissii Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Central Election Commission of the Russian Federation], 2013, no. 11.
18. O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «O politicheskikh partiikh»: federal'nyi zakon ot 02.04.2012 g. № 28-FZ [On Amending the Federal Law «On Political Parties». Federal law of 02.04.2012 № 28-FZ]. *Sobranie*



- zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 2012, no. 15, art. 1721.
19. Kurochkin A. V. Dinamika pravovogo regulirovaniia deiatel'nosti politicheskikh partii v sovremennoi Rossii [Dynamics of legal regulation of political parties in modern Russia]. *Vlast'* [Power], 2013, no. 1, pp 102–105.
 20. Amelin R. V. Konstitutsionnye printsipy izbiratel'nogo prava pri razrabotke avtomatizirovannykh informatsionnykh sistem [Constitutional principles of electoral law in the development of automated information systems]. *Konstitutsionnye chteniia: mezhvuzovskii sbornik nauchnykh trudov* [Constitutional reading. The interuniversity collection of scientific papers]. Saratov, Saratov Volga Region Academy of Public Service Publ., 2008, pp. 176–179.
 21. *Segodnia sostoiatsia vybory v Molodezhnyi parlament* (Today, elections will be held in the Youth Parliament). Available at: <http://www.newparlament.ru/news/view/12144> (accessed 12 October 2014).
 22. *Eksperimental'nyi elektronnyi opros izbiratelei s ispol'zovaniem seti Internet v edinye dni golosovaniia 12 oktiabria 2008 goda i 1 marta 2009 goda* [Experimental electronic survey of voters using the Internet in the single voting days October 12, 2008 and March 1, 2009]. Moscow, RTSOIT of the Central Election Commission of the Russian Federation, 2009. 90 p.
 23. Ob organizatsii predostavleniia gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug: federal'nyi zakon ot 27.07.2010 g. № 210-FZ (red. ot 21.07.2014) [On the organization of public and municipal services. Federal law of 27.07.2010 № 210-FZ (ed. from 07.21.2014)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 2010, no. 31, art. 4179; 2014, no. 30 (pt. 1), art. 4264.
 24. Serbin M. V. Perspektivy razvitiia elektronного golosovaniia v Rossiiskoi Federatsii [Prospects for the development of e-voting in the Russian Federation]. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i iuridicheskie nauki, kul'turologiia i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki* [Historical, philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art history. Questions of theory and practice], 2011, no. 4, pt. 2, pp. 168–170.
 25. Emirov M. B., Magdilova L. V., Magdilov M. M. K voprosu o sovershenstvovanii protsedur elektronного golosovaniia [On improvement of electronic voting procedures]. *Iuridicheskii vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta* [Legal bulletin of Dagestan State University], 2013, no. 2, pp. 108–116.
 26. Pavlushkin A. V., Postnikov A. E. Pravovoi mekhanizm distantsionnogo elektronного golosovaniia (analiz vozmozhnoi modeli) [Legal mechanism of remote electronic voting (analysis of possible models)]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian law], 2009, no. 11, pp. 5–13.
 27. O Kontseptsii razvitiia Gosudarstvennoi avtomatizirovannoi sistemy Rossiiskoi Federatsii «Vybory» do 2016 goda: postanovlenie TsIK Rossii ot 26.12.2012 g. № 155/1160-6 [On the Concept of the State Automated System of the Russian Federation «Elections» to 2016. Russian CEC decision from 26.12.2012 № 155/1160-6]. *Vestnik Tsentral'noi izbiratel'noi komissii Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Central Election Commission of the Russian Federation], 2013, no. 1, pp. 61–71.
 28. *KOIBy sdelali tainoe golosovanie iavnym* (Cohiba made a secret ballot explicitly). Available at: <http://yopolis.ru/cityboom/occasion/14177> (accessed 5 October 2014).
 29. O Poriadke elektronного golosovaniia s ispol'zovaniem kompleksov dlia elektronного golosovaniia na vyborah, provodimykh v Rossiiskoi Federatsii: postanovlenie TsIK Rossii ot 7.09.2011 g. № 31/276-6 (red. ot 27.08.2014) [On the Procedure of electronic voting systems using electronic voting at elections held in the Russian Federation. Russian CEC decision from 7.09.2011 № 31/276-6 (ed. from 27.08.2014)]. *Vestnik Tsentral'noi izbiratel'noi komissii Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Central Election Commission of the Russian Federation], 2011, no. 13, pp. 27–64; 2014, no. 8, pp. 34–103.
 30. *Natsional'naia Izbiratel'naia Komissiiia Estonii. Obzor sistemy elektronного golosovaniia* (The National Electoral Commission of Estonia. Overview of electronic voting). Available at: http://mexnap.info/articles.php?article_id=291 (accessed 15 October 2014).
 31. Ob elektronnoi podpisi: federal'nyi zakon ot 06.04.2011 g. № 63-FZ (red. ot 28.06.2014) [On Electronic Signature. Federal law of 06.04.2011 № 63-FZ (ed. from 06.28.2014)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 2011, no. 15, art. 2036; 2014, no. 26 (pt. 1), art. 3390.
 32. *Pol'zovateli interneta v Rossii* (Internet users in Russia). Available at: http://www.bizhit.ru/index/users_count/0-151 (accessed 15 October 2014).

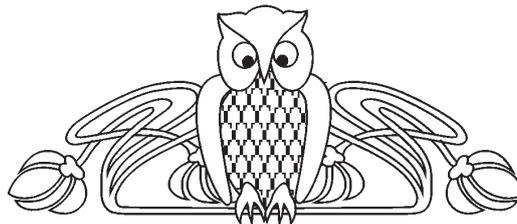


УДК [340.5:342.4:340.137](540+494+672.1)

СЕКСУАЛЬНЫЕ И РЕПРОДУКТИВНЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА В КОНСТИТУЦИЯХ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

А. В. Шалаев

аспирант кафедры конституционного и муниципального права,
Саратовский государственный университет
E-mail: andrei-shalaev@mail.ru



Введение. Организация Объединенных Наций и Всемирная организация здравоохранения завершают формирование международной системы сексуальных и репродуктивных прав и свобод, проводят имплементацию положений этой системы в национальное право. Происходящий процесс подчиняется ряду общих закономерностей, анализ которых проводится в данной статье. **Цель.** Выявить универсальные закономерности в развитии сексуальных и репродуктивных прав и свобод человека, используя в качестве иллюстративного материала конституции и законы Индии, Швейцарии и Габона. **Методы.** Исследование проводилось с использованием сравнительно-правового метода, опираясь на авторскую модель ограничения сексуальных и репродуктивных прав. Примеры, приведенные в настоящей публикации, подобраны с учетом дифференциации трех указанных государств по правовым семьям. Нижеприведенные выдержки из конституций являются авторским переводом их официальных текстов на английском и немецком языке. **Результаты.** Автором изучены конституционно-правовое закрепление и регламентация сексуальных и репродуктивных прав в изучаемых странах. Рассматриваемые в статье государства располагаются на разных этапах процесса достижения наивысшего возможного уровня соблюдения и защиты сексуальных и репродуктивных прав и свобод человека и гражданина. **Заключение.** Процесс достижения наивысшего возможного уровня соблюдения и защиты сексуальных и репродуктивных прав и свобод человека и гражданина протекает индуктивно. В статье представлена модель этого процесса.

Ключевые слова: конституция, права человека, конституционные права, сексуальные и репродуктивные права и свободы, сравнительное правоведение, закон, развитие, пол, гендер, Габон, Индия, Швейцария.

Введение

Изучая природу и закономерности становления и развития сексуальных и репродуктивных прав и свобод человека, нельзя обойти вниманием закрепление сексуальных и репродуктивных прав и свобод в конституциях и законодательстве зарубежных государств. Краткий обзор законодательства зарубежных государств и проведенный на его основе анализ позволяют сделать выводы сразу по нескольким интересующим нас вопросам:

– существуют ли универсальные закономерности в развитии сексуальных и репродуктивных прав и свобод человека?

– каковы пределы ограничения сексуальных и репродуктивных прав?

– насколько сформированы универсальные международные стандарты в области сексуальных и репродуктивных прав и свобод?

– насколько развиты сексуальные и репродуктивные права и свободы в Российской Федерации в сравнении с зарубежными государствами?

Цель

В настоящей публикации мы выявим универсальные закономерности в развитии сексуальных и репродуктивных прав и свобод человека, используя в качестве иллюстративного материала конституции и законы Индии, Швейцарии и Габона.

Методы

Исследование проводилось с использованием сравнительно-правового метода, опираясь на авторскую модель ограничения сексуальных и репродуктивных прав. Примеры, приведенные в настоящей публикации, подобраны с учетом дифференциации трех указанных государств по правовым семьям. Нижеприведенные выдержки из конституций являются авторским переводом их официальных текстов на английском и немецком языке.

Результаты

Конституция Габона, принятая 21 марта 1991 г., представляет собой типичную конституцию достаточно стабильного и богатого бывшего колониального государства и несет в себе черты конституции бывшей метрополии – Франции. Документ, выдержанный в духе международных стандартов прав и свобод человека и гражданина, по сравнению с другими конституциями невелик, однако содержит положения, рассматриваемые нами как исходные для сексуальных и репродуктивных прав и свобод, кроме того, он содержит в себе отсылки на основные международные и региональные документы, устанавливающие



права и свободы человека и гражданина. Преамбула Конституции Габона относит к таким документам среди прочего Африканскую хартию прав человека и народов и Национальную Хартию свобод 1990 года [1]. Это позволяет не включать непосредственно в текст конституции ряд принципов и прав, например принцип запрета дискриминации. С другой стороны, это способствует длительному сохранению в законодательстве дискриминационных норм (пример – избирательное законодательство, лишившееся дискриминационных норм только в 1997 г. и до 1996 г. не дававшее права женщинам избирать и быть избранными).

Непосредственно в Конституции Габона в ст. 1 предварительной ее части, носящей название «Принципы и основные права», закрепляются:

- личная и семейная неприкосновенность человека (п. 6);
- гарантия всем, в частности, ребенку, матери, инвалидам и людям пожилого возраста, охраны здоровья, социального обеспечения, безопасной природной среды, отдыха и досуга (п. 8);
- государственная защита семьи и брака, статус семьи как основной природной ячейки общества, государственная поддержка брака (п. 14);
- естественное право и обязанность родителей по поддержке детей и их развитию, осуществляемые под надзором и с помощью государственных и общественных структур;
- право родителей, в рамках обязанности обучения, принять решение относительно нравственного и религиозного воспитания своих детей;
- право детей на физическое, интеллектуальное и нравственное развитие (п. 16);
- государственная и общественная защита молодежи от эксплуатации и морального, интеллектуального и физического воздействия (п. 17) [2].

Африканская хартия прав человека и народов содержит положения, которые законодатель не потрудился включить в текст Конституции Габона. Среди них:

- принцип запрета дискриминации на основе каких-либо различий в отношении расы, принадлежности к определенной этнической группе, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных взглядов, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иных обстоятельств (ст. 2);
- принцип равенства (ст. 3);
- принцип неприкосновенности жизни, право на уважение жизни и целостности личности (ст. 4);

– право на свободу и неприкосновенность личности (ст. 6);

– право на доступ к информации, право на выражение и распространение своих взглядов в соответствии с законом (ст. 9);

– право на высший достижимый уровень физического и психического здоровья и получение медицинской помощи (ст. 16);

– статус семьи как естественной ячейки и основы общества, находящейся под защитой государства, которое заботится о ее физическом и моральном здоровье; обязанность государства помогать семье, которая является хранителем моральных и традиционных ценностей, признанных обществом (ч. 1, 2 ст. 18);

– принцип запрета дискриминации в отношении женщин, соблюдение прав женщин и ребенка, предусмотренных международными декларациями и конвенциями (ч. 3 ст. 18) [3].

С 1996 г. Габон проводит реформы и реализует программы, направленные на обеспечение сексуальных и репродуктивных прав граждан. Габон представляет собой страну, осуществляющую под давлением ЮНФПА, ООН и своих западных партнеров переход от традиционного типа регулирования сексуальных и репродуктивных прав к адаптированной к африканским условиям идеальной модели.

В Габоне существует три типа брака: гражданский брак, церковный брак и брак по обычному праву. Однако законодательство признает только гражданский брак. Брачный возраст для мужчин составляет 18 лет, для женщин – 15 лет и совпадает с установленным «возрастом согласия». Вопросы создания семьи регулируются Гражданским кодексом Габона (Code civil). В 2009 г. на рассмотрение парламента был внесен законопроект об узаконивании брака по обычному праву. Цель законопроекта состояла в том, чтобы закрепить за браком по обычному праву все преимущества гражданского брака. В 2011 г. это вопрос наконец получил одобрение правительства и обсуждался наравне с проектом Семейного кодекса Габона, но по состоянию на начало 2014 г. он так и не был принят.

Правительство признает право граждан свободно определять число детей и интервалы между их рождениями, а также право обладать информацией и методами планирования семьи. С 2009 г. в стране проводится кампания по распространению контрацепции и планированию семьи, предоставляется бесплатная пренатальная и акушерская помощь, однако наблюдаются сложности с получением экстренной акушерской помощи и услуг по планированию семьи.



На примере Габона мы видим государство, делающее первые шаги по созданию внятной государственной политики в области сексуальных и репродуктивных прав. Признание прав уже произошло, теперь необходимо действительно и стабильно обеспечить реализацию базовых, элементарных сексуальных и репродуктивных прав и свобод, распространить проводимую политику на всех членов общества, особенно на жителей сельских территорий и малых народностей традиционных племен, решить первоочередные задачи увеличения применения различных методов контрацепции, улучшения доступности перинатальной и акушерской помощи, снизить материнскую и детскую смертность.

Конституция Индии, принятая 26 ноября 1949 г., является самой большой конституцией мира. Основные права человека и гражданина перечислены в ч. 3 Конституции Индии. В контексте нашего исследования мы можем указать на:

- ст. 14, которая закрепляет равенство граждан перед законом;

- ст. 15, подробнее регламентирующую содержание и суть запрета дискриминации. Указывается, что ни один гражданин только по мотивам религиозной, расовой, кастовой принадлежности, пола, места рождения или по любому из этих мотивов не может быть подвергнут дискриминации со стороны государства, в какой-либо мере лишен правоспособности, не должен нести особых обязанностей, не может быть подвергнут ограничениям или поставлен в особые условия общественными местами, инфраструктурой и учреждениями. В статье перечислены категории граждан, в отношении которых могут устанавливаться особые режимы, нарушающие принцип равенства: женщины и дети, социально или культурно отсталые классы граждан (*classes of citizens*) или касты и племена, включенные в списки (*Scheduled Castes, Scheduled Tribes*).

В ч. 4 Конституции Индии регламентируются «определяющие направления государственной политики». Статья 39 Конституции гласит, что государство проводит политику, направленную на:

- обеспечение экономического равенства мужчин и женщин, в частности, политику, направленную на то, чтобы здоровье и силы рабочих, мужчин и женщин, а также малолетних детей не подвергались злоупотреблениям и чтобы граждане не были вынуждены в силу экономической необходимости обращаться к занятиям, не соответствующим их возрасту или силам;

- защиту детей и молодежи от эксплуатации и морального и материального сиротства;

- обеспечение возможности детям развиваться в условиях свободы, уважения их достоинства и поддержки их здоровья.

Статья 42 указывает на необходимость обеспечения справедливых и гуманных условий работы и помощи матерям, ст. 47 – на обязанность государства поднять уровень питания и уровень жизни и улучшить состояние народного здоровья [4].

Правовая регламентация исходных положений и собственно сексуальных и репродуктивных прав происходит на уровне национального законодательства. Индия по состоянию на 2012 г. находится в устойчивом тренде на улучшение положения как всех граждан, так и отдельных уязвимых групп [5]. Меры для обеспечения справедливых и гуманных условий работы и помощи матерям заключаются в Законе 1962 г. о льготах для матерей [6], установивший отпуска по беременности и родам, пособия по уходу за ребенком и по рождению. Брачный возраст в Индии составляет 18 лет для женщин и 21 год для мужчин. В рамках реализации ч. 3 ст. 15 Конституции Индии приняты:

- Закон 1929 года об ограничении детских браков [7];

- Закон 1961 года о запрещении приданного [8];

- Закон 1982 года о запрете сожжения вдов [9];

- Закон 1994 года о методах диагностики до зачатия и родов [10];

- Закон 2000 года о правосудии по делам несовершеннолетних (об уходе за детьми и их защите) [11];

- Закон 2005 года о насилии в семье [12];

- Закон 2005 года о праве на информацию, направленный на обеспечение подотчетности правительства [13];

- Закон 2006 года о запрещении детских браков [14];

- Закон 2009 года о праве детей на свободное и бесплатное образование [15];

- Закон 2012 года о защите детей от сексуального насилия [16];

- Закон 2013 года о сексуальном домогательстве в отношении женщин на рабочем месте [17] (о его предотвращении, запрете и о средствах правовой защиты).

Некоторые вопросы – образование, развитие инфраструктуры села, развитие здравоохранения – решаются с помощью национальных программ, похожих, по сути, на национальные проекты в России.



Перечисленные законы (Acts) снабжаются соответствующими правилами (Rules), регулирующими процессуальные и правоприменительные вопросы.

Наибольшее влияние на развитие системы защиты сексуальных и репродуктивных прав и свобод граждан Индии оказывает Верховный суд, дающий прогрессивные толкования Конституции и выпускающий ключевые решения. Последний пример – произошедшее 15 апреля 2014 г. признание трансгендеров третьим полом, который можно указывать в паспорте [18]. Учитывая последнее обстоятельство и успехи государственных программ, можно отнести Индию к государствам с моделью государственного ограничения сексуальных и репродуктивных прав и свобод граждан.

При этом в стране сохраняется значительное влияние традиций, служащих источником гендерной асимметрии. Об этом свидетельствуют выводы, изложенные в заключительных замечаниях Комитета по экономическим, социальным и культурным правам ООН [19] и результаты рассмотрения Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин объединенных четвертого и пятого периодических докладов Индии [20].

Конституция Швейцарии принята 18 апреля 1999 г. Швейцарское государство в своей основе несет принципы демократии, верховенства закона, федерализма и солидарности. Последний, представляющий Швейцарию как истинно социальное государство, находит отражение в преамбуле Конституции – «сила народа измеряется благом слабых».

Раздел второй Конституции Швейцарии устанавливает права человека, гражданина и социальные цели. Глава 1 указанного раздела называется «Основные права» и содержит в себе:

– принцип юридического, фактического равенства мужчин и женщин в семье, образовании и труде, принцип запрета дискриминации по происхождению, расе, полу, возрасту, языку, социальному положению, образу жизни, религиозным, мировоззренческим, политическим убеждениям или по телесным, душевным или психическим ограничениям (ч. 1–3 ст. 8);

– специфическое право любого лица требовать защиты от государственного произвола и добросовестности при толковании и исполнении государством обязательств (ст. 9);

– право на жизнь и личную физическую и духовную неприкосновенность (свободу личности) (ч. 1, 2 ст. 10);

– право на особую защиту неприкосновенности и содействие в развитии детей и молодежи,

а также границы их ответственности за свои действия (ст. 11);

– право требовать уважения своей личной и семейной жизни, а также право требовать защиты от сбора персональных данных (ст. 13);

– гарантию свободы мнений и информации, а также право свободно формировать свое мнение, свободно его высказывать и право свободно получать, добывать из открытых источников и распространять информацию (ст. 16) [21].

Части 1 и 2 ст. 41 гл. 3 Конституции Швейцарии устанавливает «Социальные ориентиры». Согласно им Федерация и кантоны прилагают усилия в области участия каждого в обеспечении социальной безопасности, в заботе о своем здоровье, обеспечении защиты и содействия семье как общности родителей и детей. Кроме того, в качестве социальных целей устанавливаются право и возможность детей, подростков и каждого в трудоспособном возрасте формировать, подтверждать и развивать свои способности, а также обязанность способствовать развитию детей и молодежи в самостоятельные, социально ответственные личности и оказывать помощь в их социальной, культурной и политической интеграции (пункты a, b, c, f, g ч. 1).

Федерация и кантоны прилагают усилия к тому, чтобы каждый был защищен от экономических последствий возраста, инвалидности, болезни, несчастного случая, безработицы, материнства, вдовства [21].

Собственно говоря, в кантонах приняты свои конституции, в чем-то повторяющие нормы общешвейцарской Конституции, а в чем-то выходящие за ее рамки.

Швейцарское законодательство характеризуется чрезвычайной стабильностью. На сегодняшний день швейцарское право в вопросах, касающихся регулирования и защиты сексуальных и репродуктивных свобод, является одним из стандартов в зарубежном праве. Тем не менее, с долей здорового перфекционизма Совет по правам человека ООН в своем Докладе Рабочей группы по универсальному периодическому обзору замечает, что «ни одна страна в мире не может претендовать на то, что она уже всего достигла в этой области» [22].

Система законодательства Швейцарии о сексуальных и репродуктивных правах и свободах схожа с законодательством соседней ФРГ.

Нормы семейного права включены в ч. 2 швейцарского Гражданского кодекса [23]. Вступление в брак возможно с 18 лет. Так же, как и в ФРГ, отдельным законом легализованы однополые браки – так называемые гражданские партнерства [24]. Прерывание беременности в срок



до 12 недель возможно только по медицинским показаниям либо по заявлению женщины, если она находится в затруднительном положении. Нормы, устанавливающие правила прерывания беременности, установлены §1181, 1191 Уголовного кодекса Швейцарии [25].

Швейцария, в отличие от ФРГ и России, 24 июля 2008 г. ратифицировала Конвенцию о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины 1997 г. [26], а также, как и Россия, ратифицировала 18 марта 2014 г. Конвенцию Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия [27].

Конституционные нормы и положения реализуются с помощью федеральных законов (Bundesgesetz) и постановлений (Verordnung). Следует отметить, что, в отличие от Индии и Габона, швейцарское право специальными нормативно-правовыми актами регулирует вспомогательные репродуктивные технологии [28] и репродуктивную медицину в целом [29], в стране действует комиссия по врачебной этике [30].

В целом в швейцарском законодательстве, за редким исключением, наблюдается картина, близкая к идеальной. Государство занимается достижением не формального, а реального равенства мужчин и женщин, полностью гарантирует и защищает их сексуальные и репродуктивные права, адаптировало свое законодательство для лиц с нетрадиционной сексуальной ориентацией, не смешав (sic!) при этом однополый брак с институтом семьи. Основные направления правовой политики Швейцарии сегодня – распространение сложившейся системы защиты прав человека на иностранных граждан и улучшение положения отдельных категорий граждан. При этом государство должно сдерживать антиконституционные общественные инициативы и разрушать сложившиеся в отношении детей, подростков, женщин стереотипы. Налицо фактическое осуществление идеальной модели поддержания баланса публичного и частного интересов в столь чувствительной сфере.

Заключение

Возвращаясь к перечисленным выше государствам, мы без труда заметим, что общими для всех стран являются конституционные права, свободы и гарантии, входящие в Международный билль о правах человека: равенство и запрет дискриминации, право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность, право на здоровье и получение медицинской помощи, право на уважение личной и семейной жизни, право на

информацию и развитие, право на создание семьи и ее государственную защиту.

Отдельно стоит отметить направления национальной политики, обозначенные в Индии и Швейцарии на конституционном уровне (в Российской Федерации им соответствуют концепции развития, имеющие статус федеральных подзаконных актов), определяющие, тем не менее, принятие общенациональных законов. Создание долгосрочных ориентиров и концепций единообразной правовой политики положительно характеризует государства, такие концепции разработавшие. Основные направления национальной политики Индии и Швейцарии среди прочего упоминают и элементы, относимые Всемирной организацией здоровья к социальным детерминантам здоровья [31], т.е. категориям, непосредственно влияющим на состояние здоровья гражданина, в частности, право на безопасное и достаточное жилище.

За счет наличия международных стандартов включенные в конституции разных стран механизмы и принципы ограничения прав и свобод человека и гражданина друг от друга коренным образом не отличаются. Признаки, по которым становится возможным отнести анализируемые государства к той или иной модели ограничения сексуальных и репродуктивных прав и свобод, необходимо искать в национальном законодательстве и практике юридических и общественных отношений. Кроме того, очевидно, что разные государства находятся на разном уровне развития общества и принадлежат к разным типам воспроизводства населения: если Швейцария озабочена проблемой увеличения рождаемости, то Габон, напротив, вынужден контролировать рост населения. Качественные различия существуют и в насущных проблемах реализации прав и свобод человека: в то время как Габон должен обеспечить свободный и равный доступ населения к услугам по охране здоровья, Швейцарии предписывается разработать и принять закон о всеобщем равном доступе, защищающем права независимо от гендерной идентичности.

Изучив общемировые исторические и национальные особенности имплементации, реализации и развития сексуальных и репродуктивных прав и свобод, можно сделать вывод о том, что в большинстве случаев процесс достижения наивысшего возможного уровня их соблюдения и защиты протекает индуктивно. Мы постарались представить типовую модель такого процесса (рисунок). Правовые положения, вводимые в действующее законодательство под воздействием международных организаций, изначально затрагивают всех граждан страны.



НАЧАЛО НОВОГО ЦИКЛА РАЗВИТИЯ В ОТНОШЕНИИ ФОКУС-ГРУППЫ VI
ФОКУС ГРУППА VI: УЗКИЕ ГРУППЫ НАСЕЛЕНИЯ, ИНОСТРАНЦЫ

ПРИНЦИП РАВНОГО ОБРАЩЕНИЯ НЕЗАВИСИМО ОТ ГЕНДЕРНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ

право на свободный доступ к медицинским учреждениям, ответственным за поддержание репродуктивного здоровья, и к службам планирования семьи	право на получение информации о безопасных, эффективных, доступных и приемлемых методах планирования семьи и регулирования деторождения	право на профилактику и лечение бесплодия, а также на медицинскую и иную помощь при искусственном оплодотворении
--	---	--

ФОКУС-ГРУППА III: ЖЕНЩИНЫ, МОЛОДЕЖЬ, «ГРУППЫ РИСКА», НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕНЬШИНСТВА. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ, МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА
ПРИНЦИП НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ЛИЧНОСТИ, УВАЖЕНИЯ ЛИЧНОЙ И СЕМЕЙНОЙ ЖИЗНИ

право на бесплатную и доступную медицинскую помощь на всех стадиях беременности, при родах и в послеродовой период	право на бесплатное лечение и медицинскую помощь в государственных медицинских учреждениях инфекционных и иных заболеваний, передаваемых половым путем	право на сексуальную независимость, целостность и физическую безопасность и защиту от любых произвольных и насильственных действий и намерений со стороны учреждений, должностных лиц, отдельных граждан, нарушающих репродуктивные и сексуальные права граждан и наносящих ущерб их здоровью	право на искусственное прерывание беременности, а также на лечение последствий осложненного аборта (опциональное право)
--	--	---	---

ФОКУС-ГРУППА II: БЕДНЯКИ, СЕЛЬСКИЕ ЖИТЕЛИ, ДЕТИ. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА СЕМЬИ И ДЕТЕЙ

ЗАПРЕТ ДИСКРИМИНАЦИИ ПО ПРИЗНАКУ ПОЛА, ВОЗРАСТА, СОЦИАЛЬНОМУ СТАТУСУ, ПРОИСХОЖДЕНИЮ, УБЕЖДЕНИЯМ И МИРОВОЗРЕНИЮ

право на охрану сексуального и репродуктивного здоровья	право супружеских пар и индивидов на свободный выбор и свободное определение числа, времени и периодичности рождения детей, принимаемая решения без какой-либо дискриминации, принуждения и насилия	право на свободу сексуальных союзов
---	---	-------------------------------------

ФОКУС-ГРУППА I: ВСЕ ГРАЖДАНЕ СТРАНЫ

ПРИНЦИП РАВЕНСТВА МУЖЧИН И ЖЕНЩИН НЕЗАВИСИМО ОТ ИМУЩЕСТВЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ, РАСЫ, НАЦИОНАЛЬНОСТИ, ЯЗЫКА

ПРИЗНАНИЕ СРПС

Универсальная эволюционная индуктивная модель развития сексуальных и репродуктивных прав и свобод человека в национальном законодательстве



После формирования необходимого базиса начинается процесс углубления и специализации предоставляемых законом гарантий и прав. Как правило, это выражается в принятии мер по социальной поддержке семьи, материнства, обеспечению личной неприкосновенности и недискриминации женщин, в акцентировании внимания на экономически слабых слоях общества и так называемых группах риска, затем в центре внимания государства оказываются более узкие группы населения страны – подростки, иностранцы. В наиболее развитых государствах цикл повторяется с учетом замены понятия «половая принадлежность» понятием «гендерная идентичность». На наш взгляд, не только в международном, но и в национальном праве на сегодняшний день сложилась унифицированная система сексуальных и репродуктивных прав, в системном анализе можно определить структуру этой системы как модульную, адаптирующуюся к конкретным особенностям конкретной страны.

Список литературы

1. La Charte Nationale des Libertés de 1990 (L. 1/97 du 22 Avril 1997). Loi № 2/90 du 26 Juillet 1990. URL: <http://gabonrevelation.over-blog.net/article-32884378.html> (дата обращения: 22.04.2014).
2. Constitution de la République Gabonaise (modifiée en dernier lieu par la loi № 13/2003 du 19 août 2003) // Editée par la Direction Des Publications Officielles B.P. 563 – Libreville.
3. African Charter on Human and Peoples' Rights (Adopted 27 June 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), entered into force 21 October 1986) // African Commission on Human and Peoples' Rights : [site]. URL: http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul_charter.pdf (дата обращения: 01.06.2014).
4. Constitutions of the Countries of the World, 2012-02. Oceana Publications, Inc., Dobbs Ferry, New York, United States of America, As amended to 2012. 309 p.
5. Совет по правам человека. Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору – Индия. A/HRC/21/10. 9 июля 2012 года // УВКБ ООН в России : [сайт]. URL: <http://www.refworld.org.ru/pdfid/506d87df2.pdf> (дата обращения: 16.03.2014).
6. Maternity Benefit Act 1961 (№ 53 of 1961) (anmeldet on 2008-12-15) // The Gazette of India, Extraordinary. 1961-12-13. Pt. II, section 1. № 57. P. 643.
7. The Child Marriage Restraint Act, 1929 (№ 19 of 1929) // Ministry of Women & Child Development : [site]. URL: <http://wcd.nic.in/cm1929.htm> (дата обращения: 12.03.2014).
8. Dowry Prohibition Act, 1961 (№ 28 of 1961) // Ministry of Women & Child Development : [site]. URL: <http://wcd.nic.in/dowryprohibitionact.htm> (дата обращения: 12.03.2014).
9. The Commission of Sati (Prevention). Act and rules 1987 (№ 3 of 1988) // Ministry of Women & Child Development : [site]. URL: <http://wcd.nic.in/commissionofsatiprevention.htm> (дата обращения: 12.03.2014).
10. Pre-natal Diagnostic Techniques (Regulation and Prevention of Misuse) Act, 1994 (№ 57 of 1994) (anmeldet on 2003) // The Gazette of India, Extraordinary. Part II. 1994-09-20. № 74. P. 1–15.
11. Juvenile Justice (Care and Protection of Children) Act (№ 56 of 2000) (anmeldet on 2011) // Ministry of Women & Child Development : [site]. URL: <http://wcd.nic.in/childprot/jjact2000.pdf> (дата обращения: 12.03.2014).
12. Protection of Women from Domestic Violence Act, 2005 (№ 43 of 2005) // Ministry of Women & Child Development : [site]. URL: wcd.nic.in/wdvact.pdf (дата обращения: 12.03.2014).
13. Right to Information Act, 2005 (№ 22 of 2005) // The Gazette of India, Extraordinary. Pt. II. 2005-06-18. Pt. II, section 1. № 25. P. 1–23.
14. Prohibition of Child Marriage Act (№ 6 of 2007) // The Gazette of India, Extraordinary. Pt. II. 2007-01-11. № 6. P. 1–6.
15. Right of Children to Free and Compulsory Education Act, 2009 (№ 35 of 2009) (as anmeldet on 2014) // The Gazette of India, Extraordinary. Pt. II. 2009-08-29. № 39. P. 1–13.
16. Protection of Children from Sexual Offences Act, 2012 (№ 32 of 2012) // The Gazette of India. № 2250, November 9 2012.
17. The Sexual Harassment of Women at Workplace (Prevention, Prohibition, and Redressal) Act, 2013 (№ 14 of 2013) // The Gazette of India, Extraordinary. Pt. II. 2013-04-23. № 18. P. 1–13.
18. National Legal Services Authority V. Union of India & Others. Writ Petition (Civil) № 400 of 2012 with Writ Petition (Civil) № 604 of 2013 // Supreme Court of India : [site]. URL: <http://supremecourtindia.nic.in/outtoday/wc40012.pdf> (дата обращения: 16.04.2014).
19. Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. E/C.12/IND/CO/5. 8 августа 2008 г. // Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/436/10/PDF/G0843610.pdf> (дата обращения: 16.03.2014).
20. Перечень тем и вопросов в связи с рассмотрением объединенных четвертого и пятого периодических докладов Индии. CEDAW/C/IND/Q/4–5. 28 октября 2013 г. // Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/532/78/PDF/N1353278.pdf?OpenElement> (дата обращения: 16.03.2014).
21. 101 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 3. März 2013) // Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft Systematische Rechtssammlung.



- URL: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/201303030000/101.pdf> (дата обращения: 18.05.2014).
22. Совет по правам человека. Резюме, подготовленное Управлением Верховного комиссара по правам человека в соответствии с пунктом 5 приложения к резолюции 16/21 Совета по правам человека. Швейцария. A/HRC/WG.6/14/CH.3. 30 июля 2012 г. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/156/52/PDF/G1215652.pdf> (дата обращения: 16.03.2014).
 23. Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Juli 2013) Zweiter Teil: Das Familienrecht // Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft Systematische Rechtssammlung. URL: <http://www.admin.ch/bundesrecht/> (дата обращения: 18.05.2014).
 24. 211.231 Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz, PartG) vom 18. Juni 2004 (Stand am 1. Juli 2013) // Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Systematische Rechtssammlung. URL: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20022194/201307010000/211.231.pdf> (дата обращения: 18.05.2014).
 25. 311.0 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. Januar 2014) // Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Systematische Rechtssammlung. URL: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19370083/201401010000/311.0.pdf> (дата обращения: 18.05.2014).
 26. 0.810.2 Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin (Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin). Abgeschlossen in Oviedo am 4. April 1997. Von der Bundesversammlung genehmigt am 20. März 2008 Ratifikationsurkunde von der Schweiz hinterlegt am 24. Juli 2008. In Kraft getreten für die Schweiz am 1. November 2008 (Stand am 8. August 2012) // Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Systematische Rechtssammlung. URL: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20011534/201208080000/0.810.2.pdf> (дата обращения: 18.05.2014).
 27. Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch. Abgeschlossen in Lanzarote am 25. Oktober 2007. Von der Bundesversammlung genehmigt am 27. September 2013. Schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 18. März 2014. In Kraft getreten für die Schweiz am 1. Juli 2014 // Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Systematische Rechtssammlung. URL: <http://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2014/1165.pdf> (дата обращения: 18.05.2014).
 28. 810.11 Bundesgesetz über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung (Fortpflanzungsmedizingesetz, FMedG) vom 18. Dezember 1998 (Stand am 1. Januar 2013) // Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Systematische Rechtssammlung. URL: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20001938/201301010000/810.11.pdf> (дата обращения: 18.05.2014).
 29. 810.112.2 Fortpflanzungsmedizinverordnung (FMedV) vom 4. Dezember 2000 (Stand am 1. Januar 2013) // Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Systematische Rechtssammlung. URL: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20002342/201301010000/810.112.2.pdf> (дата обращения: 18.05.2014).
 30. 810.113 Verordnung über die nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin (VNEK) vom 4. Dezember 2000 (Stand am 1. Januar 2012) // Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Systematische Rechtssammlung. URL: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20002343/201201010000/810.113.pdf> (дата обращения: 18.05.2014).
 31. Социальные детерминанты здоровья. Доклад Секретариата. Пункт 14.3 предварительной повестки дня 11 Марта 2013 г. A66/15 // Всемирная организация здравоохранения. URL: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA66/A66_15-ru.pdf (дата обращения: 17.05.2014).

Sexual and Reproductive Rights and Freedoms in the Constitutions and Legislation of Foreign States

A. V. Shalaev

Saratov State University,
83, Astrakhanskaya str., Saratov, 410012, Russia
E-mail: andrei-shalaev@mail.ru

Introduction. The United Nations and the World Health Organization are completing the formation of an international system of sexual and reproductive rights and freedoms, carrying out the implementation provisions of this system into national law. The ongoing process obeys to a number of general rules, whose analysis is carried out in this article. **Object.** Universal patterns in the development of sexual and reproductive rights and freedoms, using as illustrations of this development the constitutions and the laws of India, Switzerland and Gabon. **Results.** The author analyzes the constitutional establishment and regulation of sexual and reproductive rights and freedoms in the studied countries. The studied countries are located at different stages of the process of achieving the highest possible level of compliance and protection of sexual and reproductive rights and freedoms. **Conclusion.** The process of achieving the highest possible level of compliance and the protection of sexual and reproductive rights and freedoms proceeds inductively. The article presents a model of this process.

Key words: constitution, human rights, constitutional rights, sexual and reproductive rights and freedom, comparative law, law, development, sex, gender, Gabon, India, Switzerland.



References

1. *La Charte Nationale des Libertés de 1990 (L. 1/97 du 22 Avril 1997). Loi №2/90 du 26 Juillet 1990.* Available at: <http://gabonrevelation.over-blog.net/article-32884378.html> (accessed 22 April 2014).
2. Constitution de la République Gabonaise (modifiée en dernier lieu par la loi № 13/2003 du 19 août 2003). *Editée par la Direction Des Publications Officielles B. P. 563 – Libreville, 2011.*
3. African Charter on Human and Peoples' Rights (Adopted 27 June 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), entered into force 21 October 1986). *African Commission on Human and Peoples' Rights. Site.* Available at: http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul_charter.pdf (accessed 1 June 2014).
4. *Constitutions of the Countries of the World, 2012-02.* Oceana Publications, Inc., Dobbs Ferry, New York, United States of America, As amended to 2012. 309 p.
5. *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – India. A/HRC/21/10. 9 July 2012.* Available at: <http://www.refworld.org.ru/pdfid/506d87df2.pdf> (accessed 16 March 2014).
6. Maternity Benefit Act 1961 (№ 53 of 1961) (anmeldet on 2008-12-15). *The Gazette of India, Extraordinary, 1961-12-13, pt. II, section 1, no. 57, pp. 643–643.*
7. The Child Marriage Restraint Act, 1929 (№ 19 of 1929). *Ministry of Women & Child Development. Site.* Available at: <http://wcd.nic.in/cm1929.htm> (accessed 12 March 2014).
8. Dowry Prohibition Act, 1961 (№ 28 of 1961). *Ministry of Women & Child Development. Site.* Available at: <http://wcd.nic.in/dowryprohibitionact.htm> (accessed 12 March 2014).
9. The Commission of Sati (Prevention). Act and rules 1987 (№ 3 of 1988). *Ministry of Women & Child Development. Site.* Available at: <http://wcd.nic.in/commissionofsatiprevention.htm> (accessed 12 March 2014).
10. Pre-natal Diagnostic Techniques (Regulation and Prevention of Misuse) Act, 1994 (№ 57 of 1994) (anmeldet on 2003). *The Gazette of India, Extraordinary, pt. II, 1994-09-20, no. 74, pp. 1–15.*
11. Juvenile Justice (Care and Protection of Children) Act (№ 56 of 2000) (anmeldet on 2011). *Ministry of Women & Child Development. Site.* Available at: <http://wcd.nic.in/childprot/jjact2000.pdf> (accessed 12 March 2014).
12. Protection of Women from Domestic Violence Act, 2005 (№ 43 of 2005). *Ministry of Women & Child Development. Site.* Available at: wcd.nic.in/wdvact.pdf (accessed 12 March 2014).
13. Right to Information Act, 2005 (№ 22 of 2005). *The Gazette of India, Extraordinary, pt. II. 2005-06-18, section 1, no. 25, pp. 1–23.*
14. Prohibition of Child Marriage Act (№ 6 of 2007). *The Gazette of India, Extraordinary, pt. II, 2007-01-11, no. 6, pp. 1–6.*
15. Right of Children to Free and Compulsory Education Act, 2009 (№ 35 of 2009) (as anmeldet on 2014). *The Gazette of India, Extraordinary, pt. II, 2009-08-29, no. 39, pp. 1–13.*
16. Protection of Children from Sexual Offences Act, 2012 (№ 32 of 2012). *The Gazette of India, November 9 2012, no. 2250.*
17. The Sexual Harassment of Women at Workplace (Prevention, Prohibition, and Redressal) Act, 2013 (№ 14 of 2013). *The Gazette of India, Extraordinary, pt. II, 2013-04-23, no. 18, pp. 1–13.*
18. National Legal Services Authority V. Union of India & Others. Writ Petition (Civil) № 400 of 2012 with Writ Petition (Civil) № 604 of 2013. *Supreme Court of India. Site.* Available at: <http://supremecourtindia.nic.in/outtoday/wc40012.pdf> (accessed 16 April 2014).
19. Consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant (on Economic, Social and Cultural Rights): concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: India, 8 August 2008, E/C.12/IND/CO/5. *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR).* Available at: <http://www.refworld.org/docid/48bbdac42.html> (accessed 16 March 2014).
20. List of issues and questions in relation to the combined fourth and fifth periodic reports of India, 28 October 2013. *UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW).* CEDAW/C/IND/Q/4-5. Available at: <http://www.refworld.org/docid/52dd39f04.html> (accessed 16 March 2014).
21. 101 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 3. März 2013). *Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft Systematische Rechtssammlung.* Available at: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/201303030000/101.pdf> (accessed 18 May 2014).
22. *UN Human Rights Council, Summary: [Universal Periodic Review]: Switzerland / prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21, 30 July 2012, A/HRC/WG.6/14/CHE/3.* Available at: <http://www.refworld.org/docid/506d6c452.html> (accessed 16 March 2014).
23. Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Juli 2013) Zweiter Teil: Das Familienrecht. *Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft Systematische Rechtssammlung.* Available at: <http://www.admin.ch/bundesrecht/> (accessed 16 May 2014).
24. 211.231 Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz, PartG) vom 18. Juni 2004 (Stand am 1. Juli 2013). *Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Systematische Rechtssammlung.* Available at: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20022194/201307010000/211.231.pdf> (accessed 18 May 2014).



25. 311.0 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. Januar 2014). *Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Systematische Rechtssammlung*. Available at: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19370083/201401010000/311.0.pdf> (accessed 18 May 2014).
26. 0.810.2 Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin (Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin). Abgeschlossen in Oviedo am 4. April 1997. Von der Bundesversammlung genehmigt am 20. März 2008 Ratifikationsurkunde von der Schweiz hinterlegt am 24. Juli 2008. In Kraft getreten für die Schweiz am 1. November 2008 (Stand am 8. August 2012). *Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Systematische Rechtssammlung*. Available at: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/2011534/201208080000/0.810.2.pdf> (accessed 18 May 2014).
27. Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch. Abgeschlossen in Lanzarote am 25. Oktober 2007. Von der Bundesversammlung genehmigt am 27. September 2013. Schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 18. März 2014. In Kraft getreten für die Schweiz am 1. Juli 2014. *Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Systematische Rechtssammlung*. Available at: <http://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2014/1165.pdf> (accessed 18 May 2014).
28. 810.11 Bundesgesetz über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung (Fortpflanzungsmedizingesetz, FMedG) vom 18. Dezember 1998 (Stand am 1. Januar 2013). *Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Systematische Rechtssammlung*. Available at: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20001938/201301010000/810.11.pdf> (accessed 18 May 2014).
29. 810.112.2 Fortpflanzungsmedizinverordnung (FMedV) vom 4. Dezember 2000 (Stand am 1. Januar 2013). *Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Systematische Rechtssammlung*. Available at: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20002342/201301010000/810.112.2.pdf> (accessed 18 May 2014).
30. 810.113 Verordnung über die nationale Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin (VNEK) vom 4. Dezember 2000 (Stand am 1. Januar 2012). *Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Systematische Rechtssammlung*. Available at: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20002343/201201010000/810.113.pdf> (accessed 18 May 2014).
31. *World Health Organization. Social determinants of health. Report by the Secretariat. Provisional agenda item 14.3. 11 March 2013, A66/15*. Available at: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA66/A66_15-ru.pdf (accessed 18 May 2014).

УДК 342.84

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА ПОСРЕДСТВОМ АКТИВНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

М. А. Волкова

аспирант кафедры конституционного и муниципального права,
Саратовский государственный университет
E-mail: marina-volk87@mail.ru



Введение. Статья посвящена исследованию вопросов и возможностей участия граждан в управлении делами государства посредством активизации деятельности политических партий на местном уровне. **Цель.** Основная цель состоит в анализе нормативной и организационной основ повышения активности политических партий на местном уровне публичной власти, обеспечивающей реализацию права граждан на участие в управлении делами государства. **Результаты.** Исследованы российское законодательство, практика участия партий при решении вопросов местного уровня в западных странах и странах СНГ, проанализирована степень активности российских политических партий на местном уровне. Показано, что

возможности участия граждан в управлении делами государства расширяются за счет увеличения количества выборных должностей на местном уровне. Как раз в этом процессе и должны проявить свою активность политические партии, чья деятельность – средство реализации указанного права граждан. **Заключение.** Сделаны выводы о том, что активность политических партий на местном и региональном уровнях не является удовлетворительной и не отвечает приоритетам развития гражданского общества и политической системы; о возможности повышения эффективности деятельности политических партий и реализации права граждан на участие в управлении делами государства на основе принципов, зало-



женных в Конституции РФ и законодательстве о политических партиях; сформулирован возможный перечень вопросов, при решении которых политические партии могли бы играть одну из главных ролей.

Ключевые слова: политические партии, приоритет интересов избирателей, муниципальный уровень власти, региональное политическое развитие.

Введение

Не так давно российское законодательство о политических партиях претерпело существенные изменения: обозначены основания к приостановлению государственной регистрации партий, упрощена система отчетности партий, в том числе и финансовая, а также значительно снижены требования к численности членов партий в региональных отделениях. Как у любого явления, у данных новшеств нашлись и противники, и сторонники.

Противники таких новелл считают, что новшества направлены в целом на размывание имеющегося политического поля. Действительно, повышение количества партий далеко не означает повышение гражданской активности и увеличение количества форм участия граждан в управлении делами государства. Размытость политического поля, наоборот, способна привести к пассивности электората, который, не видя перспективных и достойных конкурентов, не пожелает выразить свое мнение и проявить активность к делам государства. Кроме того, появление огромного количества «мелких», «быстро созданных» партий и проявление к ним явной симпатии со стороны граждан будет своего рода индикатором неэффективности деятельности крупных политических партий, снижения к ним доверия, а значит, неверного их курса. Количественное соотношение партий и их представительства никак не влияет на качественное эффективное повышение участия в делах государства граждан посредством этих политических партий.

Тем не менее, существует и обратная сторона: подход с жесткой нормативной регламентацией к функционированию партийной системы в России зачастую является и ее недостатком, когда превращает некие процедуры в формализм. Например, осложнение процедуры создания политической партии, ее чрезмерная бюрократизация со сбором подписей и регистрацией фактически исключают всякую возможность формирования партий «снизу», ввиду того что зарождающиеся местные инициативы практически не способны преодолеть все трудности бюрократической машины, что приводит к искусственному механизму создания

политической партии сверху вниз, практически путем искусственного найма в последующем региональных структур. На наш взгляд, реализация права на участие в управлении делами государства в такой партии менее эффективна, чем в той, что прошла обратный путь своего создания. Любая попытка централизации и усиления государственного контроля над политическими партиями, несомненно, сказывается на всей партийной системе.

Цель

Основная цель состоит в анализе нормативной и организационной основ повышения активности политических партий на местном уровне публичной власти, обеспечивающей реализацию права граждан на участие в управлении делами государства.

Результаты

Одним из важных направлений становления принципа народовластия в современных условиях и приоритетным направлением в развитии современных партийных отношений должно стать повышение коэффициента эффективности участия граждан в управлении делами государства на региональном уровне.

Во многих странах СНГ долгое время партии как инструменты участия граждан в управлении делами государства игнорировались либо создавались партии власти (например, в Азербайджане и Казахстане). Слепое копирование существующих в других государствах систем организации партийных институтов и государственной власти не представляется эффективным в силу разности исторических этапов развития, этнического соотношения, территориальных особенностей, специфики формирования политической культуры в каждой стране, традиций политической жизни, однако заимствование некоторых положительных моделей участия граждан в управлении делами государства вполне было бы оправданным, особенно это касается регионального уровня.

Региональные сети партийных организаций в России принципиально отличаются от таковых в странах Запада тем, что чаще всего создаются центрами реальной власти, не стремясь стать массовыми партиями с сильной организационной структурой и последовательной идеологией, а субъектами формирования партий выступают административные элиты регионов и политико-финансовые кланы [1].

Развитие народовластия на муниципальном уровне с целью включения населения муниципального образования в процесс управления



местными делами является важной современной задачей. Граждане должны иметь право на осуществление местного самоуправления во всем его содержании, а именно во всех муниципальных образованиях на территории проживания населения, во всех сферах местной жизни [2]. Граждане, желая выразить через политическую партию свою волю, должны быть вовлечены в региональный политический процесс и иметь реальные возможности участвовать в муниципальной политической жизни.

Расширение количества выборных должностей в муниципальном образовании и возможности партии участвовать в выборе кандидатур на эти должности позволит увеличить эффективность реализации права гражданина на участие в управлении делами государства. Например, в США выборными должностями являются не только должности шерифа, атторнея, казначея, клерка суда, аудитора, но и должности руководителя комиссариата шоссежных дорог, регистратора, землемера и др. [3]. Представляется, что современное российское законодательство имеет еще достаточные резервы для упрощения процедуры муниципальных выборов и расширения возможностей участия граждан в управлении делами государства на региональном и муниципальном уровнях, а инициативные проекты власти должны быть направлены на более активное участие партий в формировании органов местного самоуправления. Все эти меры в настоящее время полностью соответствовали бы законному интересу российского общества – общественному интересу к достижению общего блага. Реализация законного интереса общества возможна в том числе и через институты политических партий, чему сейчас не способствуют низкий уровень политической активности населения на муниципальном уровне и отсутствие четкой специфики деятельности политических партий на местах.

М. И. Цапко, исследуя проблемы законодательства о политических партиях и предлагая ограничения на участие вновь созданных политических партий в выборах, считает, что «либерализация» требований к созданию и деятельности политических партий в дальнейшем породит больше проблем, чем в краткосрочной перспективе сможет решить. Снижение требований к численности и к финансовой отчетности политических партий сопровождается резким повышением их роли в региональном политическом процессе. Однако, по мнению М. И. Цапко, снижение требований к численности и финансовой отчетности открывает воз-

можности для создания, по сути, региональных, этнических и профессиональных партий [4].

Развитие активности партий на местном уровне видится нам одной из гарантий реализации права граждан на участие в управлении делами государства. Для этого необходимы трансформация и качественное обновление политического поля. При существующем множестве партий в настоящее время на политической арене в России можно назвать не более пяти тех, которые имеют реальные шансы бороться за власть и участвовать в политической жизни страны, остальные же практически не имеют возможности выжить и представлять интересы своего избирателя. Тем не менее, выход видится в деятельности как раз таких, «более мелких», партий на муниципальном уровне, именно здесь они могли бы реализовать свои идеи, воплотить их в жизнь и найти своего избирателя. Такие партии заняли бы свою нишу на политической арене, тем более что в настоящее время крупные партии, находящиеся у власти, практически не проявляют активности на местах, не живут проблемами населения на муниципальном уровне. В 2011 г. Президент РФ Д. А. Медведев подчеркнул, что роль большинства политических партий в работе муниципалитетов пока практически не ощущается, в результате на местном уровне не все партии выполняют функцию общероссийских политических организаций [5].

Постоянное взаимодействие в различных формах крупных партий у власти и мелких на местах позволило бы развиваться партийным отношениям и формироваться политической системе на качественно новом уровне, при этом остался бы соблюденным принцип многопартийности, закрепленный в Конституции РФ, а также можно было бы говорить о значительном повышении эффективности участия граждан в управлении делами государства на региональном и муниципальном уровнях. Кроме того, созданным на местах и действующим на местном уровне партиям необходимо предоставить возможность участвовать в заседаниях местных органов власти, законодательных органах на местах, возможно, без права голоса, но с правом вносить изменения и предложения в повестку дня.

При таком урегулировании заявленных вопросов партии на местах занимались бы разрешением действительно важных для конкретного региона проблем, стали бы вполне «жизнеспособными», а в дальнейшем, возможно, смогли бы конкурировать с более крупными партиями, находящимися у власти. Все вышепредложен-



ные перемены будут способствовать укреплению конкурентоспособности российских партий. Обязательное взаимодействие местных партий с крупными позволит доносить проблемы регионов до федерального центра.

Безусловно, многопартийная основа отвечает духу времени и принципам демократического государства, но только в условиях жесткой конкуренции и жизнеспособной оппозиции. В настоящее же время множество созданных партий практически не являются игроками на политической арене, не решают заявленных целей и задач и неизвестны населению, кроме того, даже по своим программным документам, целям, задачам они мало чем отличаются друг от друга и не могут сориентировать избирателя, который не видит особенной разницы между ними.

«Местные» партии смогут решать следующие задачи:

- 1) мобилизация местного населения на борьбу с негативными явлениями на местах;
- 2) выявление насущных проблем на местном уровне;
- 3) привлечение внимания к развитию сельских территорий и агросектора;
- 4) участие в разработке комплексных программ регионального развития;
- 5) обеспечение участия местного населения в демократических процессах, налаживание результативного диалога власти с населением на местном уровне;
- 6) системное оздоровление внутренних механизмов деятельности партий на местах.

Не всегда те изменения, которые были введены в законодательство, ускоряли процесс демократизации общества и способствовали повышению эффективности участия граждан в управлении делами государства на региональном уровне. Наоборот, многие из них явились тормозящим фактором развития регионального народовластия. Так, к примеру, на одном из этапов развития российского избирательного законодательства был снижен порог явки граждан на региональные выборы до 20%, в то время как в некоторых странах существуют даже штрафы за неявку на выборы (например, в Турции, Египте, Италии, Германии, Австрии, Австралии; в Бельгии можно лишиться избирательных прав на 10 лет и права занимать должности на государственной службе за систематическую неявку на выборы; в Греции кроме штрафа возможна санкция в виде ареста; практику лишения гражданина права занимать государственные должности в случае неявки на выборы внедрили в Аргентине и Бразилии [6]).

Но важно учесть и то, что ст. 32 Конституции РФ [7] закреплено право, а не обязанность участия граждан в управлении делами государства, а также право, а не обязанность граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, что противоречит практике введения штрафов и различных других санкций за невыражение своего мнения на выборах в РФ и сдерживает принятие законопроектов с подобными инициативами, которые уже неоднократно предлагались депутатами.

Заключение

Еще в 2004 г. в Послании Президента России В. В. Путина Федеральному собранию РФ была отмечена важность повышения уровня политической культуры партий и их заинтересованности в освоении навыков межпартийного диалога и коалиционных действий [8]. По прошествии десяти лет эти меры по-прежнему остаются важными и актуальными, а предложенные нами пути комплексного и системного расширения возможностей участия граждан в управлении делами государства посредством таких институтов, как политические партии на местном уровне, позволят достичь надлежащего уровня развития партийных отношений и конструктивного межпартийного диалога и взаимодействия (постоянного и непрерывного, а не ситуативного), найти избирателям «свою» партию и сформировать устойчивые политические симпатии, что, безусловно, будет способствовать формированию стабильной политической системы.

Список литературы

1. Баранов А. В. Тенденции и перспективы развития партий России на региональном уровне в 2000-х гг. URL: <http://aisorgsu.ru/?p=691> (дата обращения: 19.07.2014).
2. Тюлегенов А. Э. Муниципальная демократия как механизм реализации местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 689–695.
3. Старцев Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. Курс лекций. URL: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/49355> (дата обращения: 29.07.2014).
4. Цанко М. И. Современное состояние и основные направления совершенствования законодательства о политических партиях // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 2. С. 80–86.
5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/9637> (дата обращения: 02.08.2014).



6. Отказ от участия в выборах станет дороже // Коммерсантъ. 2011. 8 июня.
7. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (в ред. от 30.12.2008 г.) // Рос. газ. 1993. 26 дек. ;
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.05.2004 // Рос. газ. 2004. 26 февр.

The Participation of Citizens in Managing the Affairs of the State Through the Activity of Political Parties at the Local Level

M. A. Volkova

Saratov State University,
83, Astrakhanskaya str., Saratov, 410012, Russia
E-mail: marina-volk87@mail.ru

Introduction. The article is dedicated to analyze questions and opportunities of participation of citizens in managing the affairs of the state through the activity of political parties at the local level. **Object.** The main point of the article is to analyze a regulatory framework of improving political parties' activity at the local level ensuring the realization citizens' rights of the participation in managing the affairs of the state. **Results.** The author has completed his research of Russian legislation, practice of parties' participation in resolving local issues in the CIS countries and in the world, benchmark of Russian parties' activity in resolving local issues. He proved that opportunities of citizen participation in government process are increasing simultaneously with the increase of number of elected local officials. Proper realization and enforcement of this citizens right to influence government on the local level and participate in management is exactly the point where political parties have growing opportunities and should be more active. **Conclusion.** Author concluded that parties' activity on the local and regional level is not enough and it doesn't confirm the priorities of the development of civil society and the political system. Author discovers roots about the opportunity of improving efficiency of political parties' activity and the realization citizens' rights of the participation in government process based on principles of the Russian Constitution and the legislation of the political parties. There is also a list of problems is formulated. The political parties could play a major role solving these problems.

Key words: political parties, priority of interests of voters, local authority's level, regional political development.

References

1. Baranov A. V. *Tendentsiji i perspektivy razvitija partij Rossii na regional'nom urovne v 2000-h godah* (The tendencies and prospects of the Russian parties' development on the local level in 2000s). Available at: <http://aisorgsu.ru/?p=691> (accessed 19 July 2014).
2. Tyulegenov A. E. *Municipalnaja demotratija kak mechanism realizacii mestnogo samoupravlenija* [The municipal democracy as mechanisms of realization of local government]. *Administrativnoe i municipalnoe pravo* [Administrative and municipal law], 2014, no. 7, pp. 689–695.
3. Startsev J. Yu. *Gosudarstvennoe i municipalnoe upravlenije v zarubezhnyh stranah* (State and local administration in foreign countries). Available at: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/49355> (accessed 29 July 2014).
4. Tsapko M. I. *Sovremennoe sostojanie i osnovnye napravlenija sovershenstvovaniya zakonodatelstva o politicheskikh partijah* [The current status and the main directions of improving legislation of political parties]. *Leningradskiy juridicheskiy zhurnal* [Leningrad juridical magazine], 2013, no. 2, pp. 80–86.
5. *Poslanije Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniju ot 22.12.2011* (The message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly from 22.12.2011). Available at: <http://www.kremlin.ru/transcripts/9637> (accessed 2 August 2014).
6. *Otkaz ot uchastija v viborah stanet dorozhe* [The refuse to participate in the elections will be more expensive]. *Komersant* [Komersant], 2011, 8 June.
7. *Konstitutsija Rossijskoj Federatsii ot 12.12.1993 (v redactsiji ot 30.12.2008)* [The Constitution of the Russian Federation 12.12.1993 (ed. 30.12.2008)]. *Rossijskaja gazeta* [Russian newspaper], 1993, 26 December; *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 2009, no. 4, art. 445.
8. *Poslanije Prezidenta RF Federal'nomu sobraniju ot 26.05.2004* [The message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly]. *Rossijskaja gazeta* [Russian newspaper], 2004, 2 February.