

ISSN 2658-7874

Volume 1 Number 3 Oct. 2019

Systems and Management

Systems and Management**sysnmgt.ru**

(Системы и управление)

ISSN: 2658-7874

Scientific peer-reviewed journal

Registered by The Federal Service
for Supervision of
Communications, Information
Technology, and Mass Media, the
solution series Эл № ФС77-74182
from 02 November 2018.

The Journal has four issues per
year: April, June, October and
December.

Founder and publisher - LLC
"Center of problems of control and
security" (state registration number
1077764704082), 107392, Russia,
Moscow, Zelyev pereulok, 3.
+79262185939, www.cspcenter.ru

Editor-in-chief - Vladimir
Gaponenko, doctor of Economics,
Professor.

editorial@cspcenter.ru**Systems and Management****sysnmgt.ru**

(Системы и управление)

ISSN: 2658-7874

Научный рецензируемый журнал

Зарегистрирован Федеральной
службой по надзору в сфере
связи, информационных
технологий и массовых
коммуникаций, решение серия
Эл № ФС77-74182 от 02 ноября
2018 г.

Журнал выходит четыре раза в
год, в апреле, июне, октябре,
декабре. Форма периодического
распространения - сетевое
издание.

Учредитель и издатель журнала -
ООО "Центр проблем контроля и
безопасности" (ОГРН
1077764704082), 107392,
г. Москва, Зельев пер., д. 3.
+79262185939, www.cspcenter.ru

Главный редактор - Гапоненко
Владимир Федосович, д.э.н.,
профессор.

Адрес редакции - 107392,
г. Москва, Зельев пер., д. 3.
+79262185939

editorial@cspcenter.ru

Editorial board

Betskov, Aleksandr Viktorovich, Doctor of Engineering, associate Professor;

Gaponenko, Vladimir Fedosovich, Doctor of Economics, PhD in Engineering, Professor, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Financial University under the Government of the Russian Federation - **Editor-in-Chief**;

Gaponenko, Nadezhda Vasilievna, Doctor of Economics, Professor, Institute for the Study of Science of the Russian Academy of Sciences;

Goroshko, Igor Vladimirovich, Doctor of Engineering, PhD in Economics, Professor, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia;

Grebenik, Viktor Vasilievich, Doctor of Economics, Professor, Financial University under the Government of the Russian Federation;

Emelianova, Elena Vladimirovna, Doctor of Law, PhD in Economics, associate Professor, Law Institute of the St. Petersburg Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation;

Mazur, Sergey Filippovich, Doctor of Law, Professor, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia;

Maksimov, Sergey Vasilyevich, Doctor of Law, Professor, Institute for the Study of Science of the Russian Academy of Sciences;

Melnikov, Alexander Borisovich, Doctor of Economics, Professor, Kuban state agrarian University named after I.T. Trubilin;

Molchan, Alexey Sergeevich, Doctor of Economics, Professor, Institute of Economics, management and business of Kuban State Technological University;

Naumov, Yuri Gennadievich, Doctor of Economics, Professor, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia;

Opalsky, Alexander Pavlovich, Doctor of Economics, Professor, Department of research activities (Research Institute of Criminalistics) of the Main Department of criminalistics of the Investigative Committee of the Russian Federation;

Petrov, Igor Valentinovich, Doctor of Economics, Professor, Institute of Economics, management and business of Kuban State Technological University;

Samolysov, Pavel Valerievich, PhD in Pedagogics, associate Professor, Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation;

Kharitonov, Alexander Nikolaevich, Doctor of Law, Professor, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences;

Tsepelev, Valery Filippovich, Doctor of Law, Professor, Kutafin Moscow State Law University;

Shamarov, Vyacheslav Matveevich, Doctor of Law, Professor, Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia.

Editorial office

Anokhina Ekaterina Aleksandrovna;

Bespalko Andrey Albertovich, PhD in Economics, LLC Center for problems of control and security - **Executive editor**.

Редколлегия

Бецков Александр Викторович, доктор технических наук, доцент, Академия управления МВД России;

Гапоненко Владимир Федосович, доктор экономических наук, кандидат технических наук, профессор, Академия управления МВД России, Финансовый университет при Правительстве РФ — **Главный редактор**;

Гапоненко Надежда Васильевна, доктор экономических наук, профессор, Институт проблем развития науки РАН;

Горошко Игорь Владимирович, доктор технических наук, кандидат экономических наук, профессор, Академия управления МВД России;

Гребеник Виктор Васильевич, доктор экономических наук, профессор, Финансовый университет при Правительстве РФ;

Емельянова Елена Владимировна, доктор юридических наук, кандидат экономических наук, доцент, Юридический институт Санкт Петербургской Академии Следственного комитета РФ;

Мазур Сергей Филиппович, доктор юридических наук, профессор, Академия управления МВД России;

Максимов Сергей Васильевич, доктор юридических наук, профессор, Институт проблем развития науки РАН;

Мельников Александр Борисович, доктор экономических наук, профессор, Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина;

Молчан Алексей Сергеевич, доктор экономических наук, профессор, Институт экономики, управления и бизнеса Кубанского государственного технологического университета;

Наумов Юрий Геннадьевич, доктор экономических наук, профессор, Академия управления МВД России;

Опальский Александр Павлович, доктор экономических наук, профессор, Управление научно-исследовательской деятельности (НИИ криминалистики) Главного управления криминалистики Следственного комитета РФ;

Петров Игорь Валентинович, доктор экономических наук, профессор, Институт экономики, управления и бизнеса Кубанского государственного технологического университета;

Самолысов Павел Валерьевич, кандидат педагогических наук, доцент, Федеральная антимонопольная служба России;

Харитонов Александр Николаевич, доктор юридических наук, профессор, Институт государства и права РАН;

Цепелев Валерий Филиппович, доктор юридических наук, профессор, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина;

Шамаров Вячеслав Матвеевич, доктор юридических наук, профессор, Академия управления МВД России.

Редакция

Анохина Екатерина Александровна;

Беспалко Андрей Альбертович, кандидат экономических наук, ООО «Центр проблем контроля и безопасности» - **Ответственный редактор**.

Systems and Management

Системы и управление

Том 1, № 3, 2019

Оглавление

Экономика. Управление в социальных и экономических системах.....	6
<i>Гапоненко Н.В., Устенко В.С.</i> Использование инструментария форсайта для формирования приоритетов Программы ЕС «Горизонт Европа 2021-2027».....	6
<i>Гапоненко Н.В.</i> Глобальные вызовы в контурах научной и инновационной политики	27
<i>Гапоненко Н.В.</i> Глобальные вызовы в исследованиях будущего и стратегических решениях в условиях глобализации 3.0	36
<i>Костыря Ю.С.</i> Инвестиции в человеческий капитал как основа экономического развития	52
<i>Гапоненко В.Ф.</i> Особенности разработки антикризисной финансовой стратегии предприятий в нефтегазовом комплексе России в контексте экономической безопасности	64
<i>Артемьев Н.В., Костыря Ю.С.</i> Специфика теневой деятельности малого и среднего бизнеса в России.....	81
<i>Шишов Ю.В.</i> Изменение системы взглядов на концепцию обеспечения экономической безопасности	96
<i>Булгакова М.А.</i> Экономика лесных пожаров	105
<i>Белова С.Н.</i> Новеллы планирования бюджетной деятельности и исполнения программного бюджета в МВД России	112
<i>Гюев Г.В., Коледов, М.В., Воротнев А.С., Белова С.Н.</i> Анализ укомплектованности подразделений тыла территориальных органов МВД России на районном уровне.....	126
Современное право и управление.....	137
<i>Цвилий-Букланова А.А.</i> Организационные принципы контроля в налоговой сфере Российской Федерации	137
<i>Ключихин В.А., Русанов М.С.</i> Уголовно-правовые и криминалистические вопросы расследования фиктивного банкротства	150
<i>Токарева Е.В., Тришкина Е.А.</i> Особенности возбуждения уголовных дел по преступлениям экономической направленности	159
<i>Кузин Н.Н., Загинайлов В.И.</i> Возмещение материального ущерба государству - элемент повышения качества управления финансово-хозяйственной деятельностью.....	175
Управление. Информационные системы и технологии	189
<i>Коцюбинский М.Ю.</i> Тенденции развития программного модуля «Независимый регистратор» единой информационной системы в сфере государственных закупок	189
<i>Бобрецов А.А.</i> Цифровизация лесного хозяйства России	199
От редакции	207

Systems and Management

Vol.1, No.3, 2019

Contents

Economics. Governance in social and economic systems	6
<i>Gaponenko N.V., Ustenko V.S.</i> Technology Foresight and Its Role in Identifying Priorities for the Horizon Europe Framework Program (2021-2027)	6
<i>Gaponenko N.V.</i> Global challenges in the contours of science and innovation policy	27
<i>Gaponenko N.V.</i> Global challenges in future studies and strategic decision making in the context of globalization 3.0	36
<i>Kostyrya Yu.S.</i> Investment in human capital as a basis for economic development	52
<i>Gaponenko V.F.</i> Features of the development of anti-crisis financial strategy of enterprises in the oil and gas complex of Russia in the context of economic security	64
<i>Artemyev N.V., Kostyrya Yu.S.</i> Specifics of shadow activity of small and medium-sized businesses in Russia	81
<i>Shishov Yu.V.</i> Transformation of economic security concept	96
<i>Bulgakova M.A.</i> Economics of forest fires	105
<i>Belova S.N.</i> Novelties of planning of budgetary activity and execution of the program budget in the Ministry of internal Affairs of Russia	112
<i>Gioev G.V., Koledov M.V., Vorotnev A.S., Belova S.N.</i> Analysis of staffing units rear territorial subdivisions of the Ministry of internal Affairs of Russia at the district level	126
Modern law and administration	137
<i>Tsviliy-Buklanova A.A.</i> Organizational principles of control in the tax sphere of the Russian Federation	137
<i>Klochikhin V.A., Rusanov M.S.</i> Criminal, legal and criminalistics issues of investigation of fictitious bankruptcy	150
<i>Tokareva E.V., Trishkina E.A.</i> Features of initiation of criminal cases on crimes of economic orientation	159
<i>Kuzin N.N., Zaginaylov V.I.</i> Compensation of material damage to the state is an element of improving the quality of management of financial and economic activities	175
Management. Information systems and technologies	189
<i>Kotsyubinsky M.Yu.</i> Development trends of the software module «Independent Registrar» of the unified information system in the field of public procurement	189
<i>Bobretsov A.A.</i> Digitalization of forestry in Russia	199
Editorial	207

**Экономика. Управление в социальных и
экономических системах**
**Economics. Governance in social and economic
systems**

УДК 338.27

**Использование инструментария форсайта для формирования
приоритетов Программы ЕС «Горизонт Европа 2021-2027»**

Гапоненко Надежда Васильевна

Институт проблем развития науки РАН, Россия, 117218, Москва,
Нахимовский пр-т, 32.

Начальник отдела, д.э.н., ngaropenko@gmail.com

Устенко Виктория Сергеевна

Институт проблем развития науки РАН, Россия, 117218, Москва,
Нахимовский пр-т, 32.

С.н.с., к.э.н., vs.ustenko@migsu.ru

Аннотация. В статье рассматриваются методологические подходы к реализации технологического форсайта и возможности использования данного инструмента для формирования приоритетов научно-инновационной политики на примере форсайта «Богемия», проведенного Европейской комиссией в 2017 г. Обоснована роль форсайта в обеспечении эволюционной преемственности между рамочными программами «Горизонт 2020» и «Горизонт Европа». Проанализированы основные целевые сценарии будущего, сформулированные в результате форсайта, в контексте актуальных вызовов, стоящих перед ЕС. Предложены рекомендации по совершенствованию методологии форсайта, в том числе ориентированные на повышение гибкости реагирования на внезапные вызовы и слабые сигналы.

Ключевые слова: форсайт, научно-инновационная политика, ЕС, Дельфи, Горизонт 2020, Горизонт Европа.

Technology Foresight and Its Role in Identifying Priorities for the Horizon Europe Framework Program (2021-2027)

Nadezhda Gaponenko

Institute for the Study of Science of the Russian Academy of Sciences; 32,
Nakhimovsky Av., Moscow, 117218, Russia.
Head of Department, Prof., ngaponenko@gmail.com

Victoria Ustenko

Institute for the Study of Science of the Russian Academy of Sciences; 32,
Nakhimovsky Av., Moscow, 117218, Russia.
PhD in Economics, vs.ustenko@migsu.ru

Abstract. The article discusses the methodological approaches to the implementation of the technological foresight and the possibility of using this tool to formulate priorities for science and innovation policy on the example of the Bohemia foresight conducted by the European Commission in 2017. The role of the foresight in ensuring evolutionary continuity between the framework programs "Horizon 2020" and "Horizon Europe" is substantiated. The main target scenarios of the future, formulated as a result of foresight, in the context of the current challenges facing the EU are analyzed. Recommendations on improving the foresight methodology are proposed, including those aimed at increasing the flexibility of responding to sudden calls and weak signals.

Key words: foresight, research and innovation policy, EU, Delphi, Horizon 2020, Horizon Europe.

Сегодня ведущие экономические центры сталкиваются с необходимостью адаптироваться к ускоряющимся технологическим и социальным изменениям и направлять эти изменения в желаемое русло. Предвидение возможных вариантов будущего является важным условием формирования моделей устойчивого развития. В этой связи при разработке экономических стратегий на современном этапе все большее внимание уделяется использованию форсайта.

Форсайт экономики, основанной на знаниях, представляет собой диалог между основными субъектами политики для формирования согласованного видения перспектив развития и стратегического банка знаний с целью разработки скоординированных мер и механизмов реализации стратегически важных целей и приоритетов, адаптивных стратегий и политики [1]. Форсайт позволяет анализировать варианты развития событий в долгосрочной перспективе с позиции ключевых вызовов, стоящих перед экономикой и обществом: становление цифровой экономики и биоэкономики, развитие Индустрии 4.0, новые вызовы в демографической сфере и т.д. При этом изучаются сложившиеся тренды и слабые сигналы, исследуются альтернативные сценарии будущего и вероятность их наступления, а затем формулируются рекомендации, призванные способствовать реализации желаемых сценариев.

За последние десятилетия инструментарий форсайта претерпел значительные изменения и был адаптирован к решению наиболее сложных и масштабных задач. В этой статье мы сфокусируемся на методологических приемах и некоторых результатах использования технологического форсайта для формирования приоритетов Европейского Союза.

Наука и инновации в Европейском Союзе. «Горизонт 2020».

Страны ЕС обладают значительным научным и исследовательским потенциалом. Более 1,8 млн. ученых работают в тысячах университетов, исследовательских центров и на промышленных предприятиях мирового уровня. Функционирует развитая исследовательская инфраструктура, сформированы экосистемы для инновационных малых и средних предприятий и стартапов. На долю ЕС приходится 7% населения мира, 24% мирового ВВП и 30% всех научных публикаций.

Вместе с тем замедление темпов экономического роста, которое наблюдается в Европе последнее десятилетие, свидетельствует о недостаточно высоких темпах конвертации знаний в рыночный продукт и новые рабочие

места. По данным отчета высокопоставленной группы экспертов, возглавляемой Паскалем Лами, при колоссальном научном потенциале «Европа не использует в должной мере те знания, которые имеет и производит» [2].

Уровень расходов на исследования и разработки в ЕС остается достаточно низким, составляя немногим более 2% ВВП. Целевой показатель в 3% ВВП так и не была достигнут (Рисунок 1). Доля расходов бизнеса на исследования и разработки в составе ВВП в Европе в два раза ниже, чем в Южной Корее. В странах ЕС регистрируется в три раза меньше заявок на патенты, чем в Японии. Объем венчурного капитала в пять раз ниже аналогичного показателя в США. По уровню инвестиций в нематериальные активы ЕС также значительно отстает от США [3].

В этой связи основной задачей в научно-инновационной сфере для ЕС является генерирование, трансферт и использование прорывных инноваций, имеющих потенциал для формирования новых рынков, что закреплено в действующей рамочной программе «Горизонт 2020». Данный стратегический ориентир останется неизменным и для следующей программы – «Горизонт Европа», которая будет опираться, скорее, на эволюционное развитие существующих подходов, нежели радикальный разрыв с ними.

Результаты промежуточной оценки «Горизонта 2020» свидетельствуют о достаточно высоком экономическом эффекте от реализации рамочной программы. Хотя на долю «Горизонта 2020» приходится лишь 10% совокупных государственных расходов на исследования и разработки в странах-членах ЕС, макроэкономический эффект этих инвестиций значителен. По оценкам, порядка 83% проектов, профинансированных в рамках «Горизонта 2020», не получили бы развития без поддержки на уровне ЕС. Прогнозируемый социально-экономический эффект «Горизонта 2020» к 2030 году может составить 600 млрд. евро и 179 000 новых рабочих мест [4].

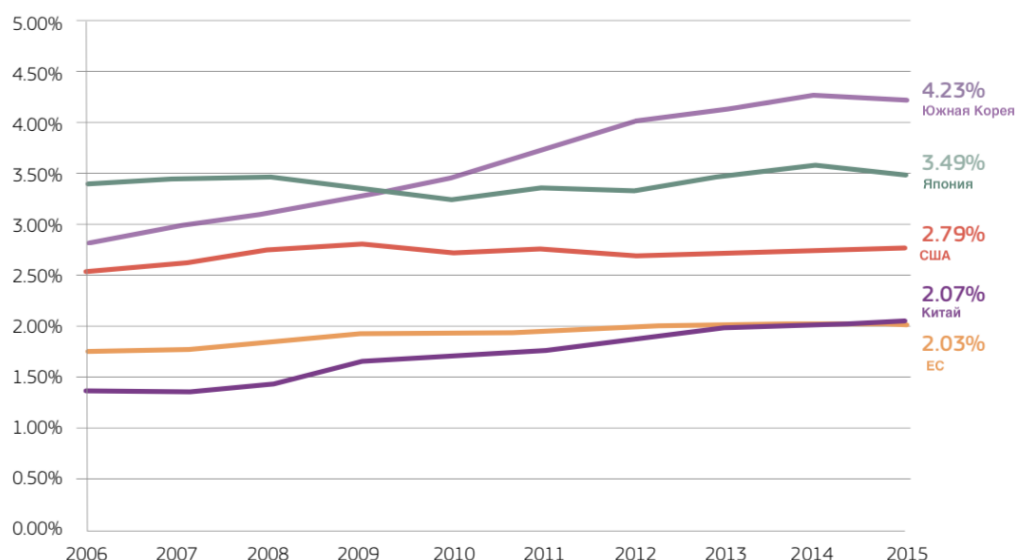


Рисунок 1. Динамика расходов на исследования и разработки в структуре ВВП в крупнейших экономиках. Источник: Евростат и ОЭСР

По прогнозам, сделанным на основе макроэкономических моделей Nemesis, Rhomolo и Quest [5], максимальный эффект «Горизонта 2020» с точки зрения вклада в темпы прироста ВВП придется на период 2030-2035 гг. (рисунок 2). Долгосрочный характер инвестиций в исследования и разработки объясняется тем, что от появления новой идеи до создания на ее основе действующего прототипа проходят годы, а реализация экономического эффекта от диффузии новой технологии может занять десятилетия. Таким образом, дать комплексную оценку эффективности «Горизонта 2020» *ex-post* можно будет только через 10-15 лет после официального завершения программы.

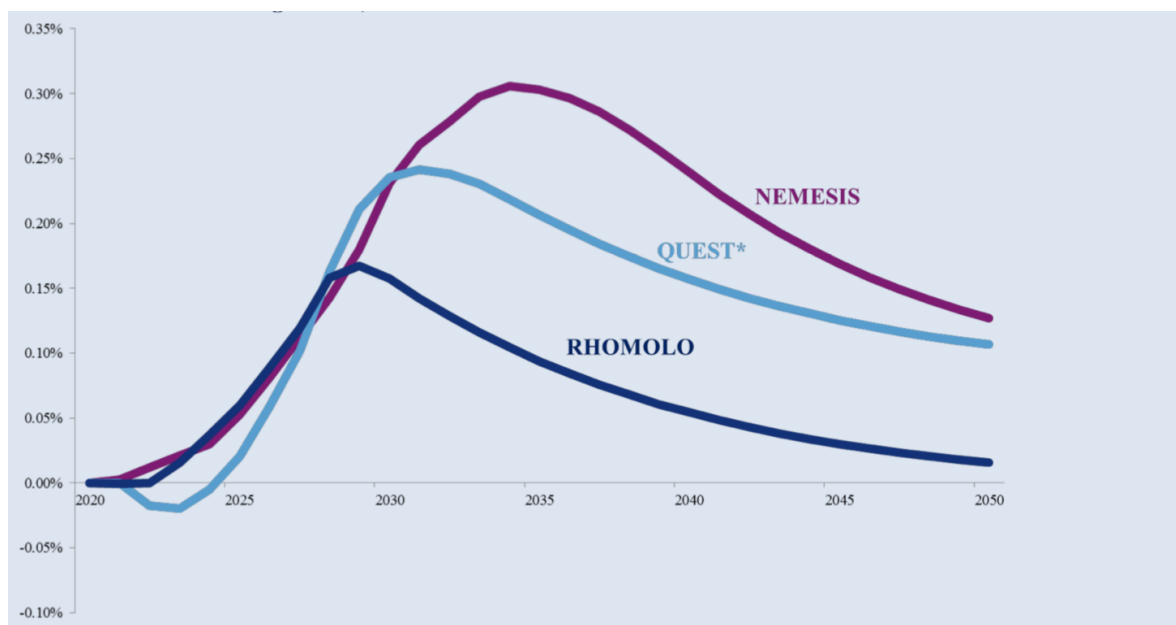


Рисунок 2. Экономический эффект от реализации программы «Горизонт 2020» (вклад в среднегодовые темпы прироста ВВП, %). Рассчитан на основе моделей RHOMOLO, QUEST и NEMESIS. Источник: Европейская комиссия

При этом значительное повышение производительности экономики ЕС в долгосрочном периоде может быть достигнуто лишь при условии продолжения и развития действующих программ финансирования науки и инноваций, поэтому при переходе к новой рамочной программе «Горизонт Европа 2021-2027» предполагается сохранить преемственность подходов и приоритетов научно-инновационной политики. Вместе с тем, результаты промежуточной оценки «Горизонта 2020» позволяют сформулировать ряд направлений для совершенствования механизмов следующей рамочной программы и повышения эффективности использования средств.

1) В рамках «Горизонта 2020» оказана поддержка ряду перспективных проектов, имеющих потенциал для создания новых рынков, однако, по оценкам, объем финансирования должен быть существенно увеличен. Согласно докладу «группы Лами», сейчас в рамках «Горизонта 2020» финансируется только один из четырех проектов, которые получили высокую оценку по итогам экспертной проверки. Объем финансирования должен быть

достаточным для того, чтобы покрывать как минимум 30% заявок высокого уровня.

2) Необходимо добиться более точной ориентации инструментов рамочной программы на решение стратегических задач, стоящих перед ЕС. Для этого следует расширить круг инструментов технологического форсайта и пригласить к обсуждению научно-инновационной повестки дня более широкий круг участников. Ответом на глобальные вызовы должны стать крупномасштабные исследовательские и инновационные «миссии», разделяемые государством, бизнесом и обществом.

3) Следующая рамочная программа должна быть ориентирована на более высокий уровень вовлеченности граждан в процесс формирования и реализации научно-инновационной повестки дня. Достигнув широкого общественного консенсуса по важнейшим социальным и технологическим проблемам, можно добиться более высокого уровня мобилизации ресурсов на соответствующих направлениях. Кроме того, вовлечение конечных пользователей в разработку инновационных решений позволяет ускорить процесс диффузии новых технологий и создания новых рынков.

Таким образом, очевидна целесообразность в использовании инструментария форсайта при подготовке проекта новой рамочной программы. Форсайт позволяет, с одной стороны, более точно очертить круг наиболее перспективных научно-технологических направлений и повысить эффективность инвестиций в исследования, а с другой — способствует формированию общего видения между всеми стейкхолдерами научно-инновационной политики относительно стратегических вызовов, стоящих перед ЕС. Форсайт, объединяя в рамках диалога различных акторов, превращается в важный инструмент формирования новой модели экономики, инновационной системы и общества. Он служит инструментом для изменения стереотипов поведения и мышления, превращается в двигатель трансформации, в инструмент, задающий вектор изменений, и становится

частью трансформационных процессов. Он выявляет новые проблемы, вызовы, за которые в системе принятия решений еще никто не отвечает и структуры, которые должны инициировать и принимать ответственность за реализацию мер. В условиях роста неопределенностей он закладывает возможности для более стабильной игры, повышает устойчивость стратегий всех агентов, их конкурентоспособность, позволяет мобилизовать интеллектуальный потенциал на разработку стратегических решений и аккумулировать ресурсы на их реализацию; он обеспечивает демократизацию выработки стратегических решений [6].

Методологические подходы к реализации Форсайта.

По поручению Европейской комиссии в рамках комплекса мер по формированию приоритетов для девятой рамочной программы ЕС в области исследований и разработок на период 2021-2027 гг. был проведен форсайт Богемия. Цель форсайта заключалась в конкретизации возможностей и условий реализации научно-исследовательской политики Европы в долгосрочной перспективе (на период до 2035-2040 гг.) и формировании приоритетов девятой рамочной программы.

В этой связи форсайт «Богемия» должен был решить следующие задачи:

- 1) Разработать возможные сценарии будущего с точки зрения тех социальных, экономических и политических условий, в которых будет реализовываться научно-инновационная политика ЕС,
- 2) Оценить возможные траектории научно-технологического развития в рамках сценарных альтернатив,
- 3) Выявить научно-технологические приоритеты и сформулировать соответствующие рекомендации для политики ЕС.

Каждая из этих задач решалась в рамках отдельной фазы форсайта (Рисунок 3). В *первой фазе* был сделан обзор литературы и сформулированы контекстные сценарии, которые описывали возможные будущие условия и ограничения для научно-инновационной политики ЕС до 2030-2040 гг. Во

второй фазе был проведен опрос по методу Дельфи, который позволил собрать и систематизировать экспертные мнения относительно будущих трендов в научной, технологической и социальной сферах. Была сформирована база данных экспертных прогнозов и обоснований, которые затем должны были использоваться для формирования научно-инновационной повестки дня Европейской комиссии. В *третьей фазе* результаты опроса по методу Дельфи легли в основу разработки целевых сценариев, характеризующих траектории социальных и технологических сдвигов. Затем были проведены публичные консультации, в рамках которых обсуждались сценарные альтернативы с точки зрения научно-инновационной политики ЕС. Результаты публичных обсуждений были использованы для конкретизации приоритетов политики в рамках второго из трех столпов «Горизонта Европа» — «Глобальные вызовы и промышленная конкурентоспособность» [7].

Контекстные сценарии

Контекстные сценарии отражают общее видение будущих вызовов и стратегических целей развития ЕС, которое разделяют все участники форсайта. В качестве долгосрочного ориентира для научно-инновационной политики ЕС в рамках форсайта были приняты «Цели в области устойчивого развития», в поддержку которых в 2015 г. выступили страны-члены ООН. В соответствии с данным подходом к 2030 г. необходимо приложить усилия для того, чтобы существенные позитивные изменения произошли в следующих ключевых сферах (key transitions):

- а) социальная сфера (добиться удовлетворения базовых потребностей и улучшить качество жизни населения),
- б) биосфера (сохранить благоприятные условия жизни на планете),
- в) инновации (поставить под контроль силы, трансформирующие экономику),

г) управление (добиться объединения усилий всех акторов для улучшения условий жизни).

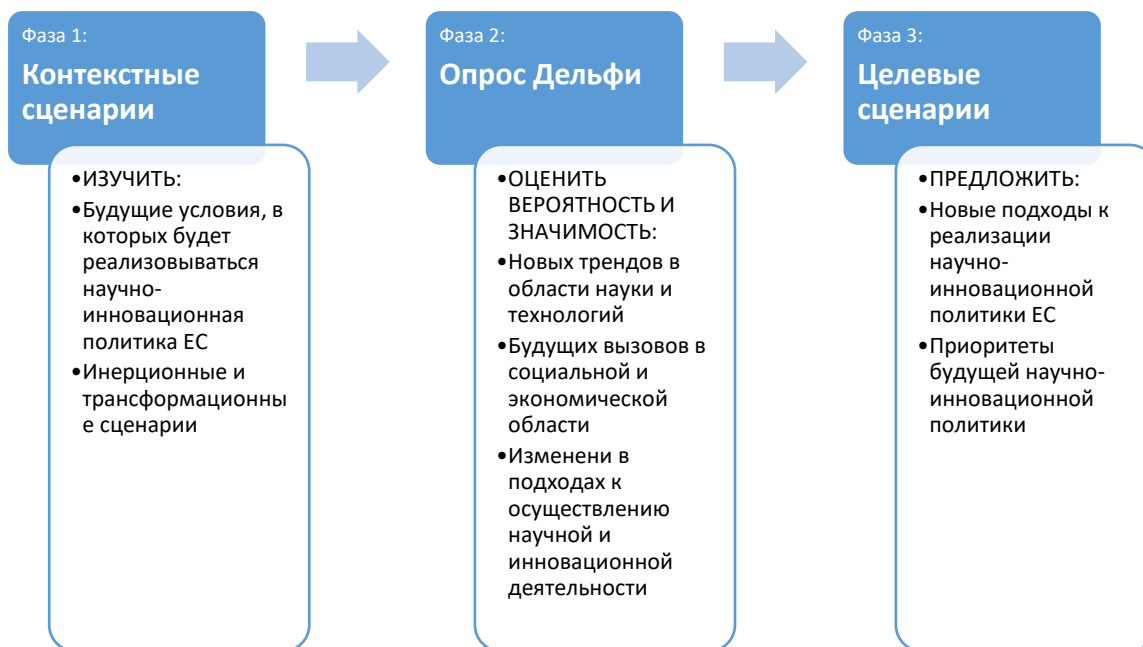


Рисунок 3. Основные задачи и соответствующие им фазы форсайта «Богемия»

В рамках данных четырех сфер участники форсайта уделили особое внимание следующим областям: глобальный политический и социально-экономический контекст, климат и энергия, окружающая среда и ресурсы экосистемы, здоровье, безопасность и устойчивость, ускорение инновационного развития и умные экогорода. Для каждой из данных областей была сформулирована пара контекстных сценариев — инерционный и трансформационный.

Трансформационные контекстные сценарии представляют собой конструктивный ответ на долгосрочные вызовы в научно-технологической и социальной сферах и требуют серьезных структурных и институциональных преобразований. Данные сценарии предъявляют наиболее высокие требования к научно-инновационной стратегии и требуют мобилизации ресурсов на ключевых направлениях. При этом успешная их реализация не гарантирована.

Инерционные контекстные сценарии предполагают развитие ситуации в ключевых сферах в соответствии с наблюдаемыми сегодня трендами. При условии сохранения текущих институциональных и структурных параметров переход на иную траекторию развития не происходит и наблюдается «эффект колеи».

На базе трансформационных и инерционных сценариев, описывающих возможные варианты развития ситуации в каждой из четырех ключевых сфер, были сформулированы вопросы, которые предстояло оценить экспертам в рамках опроса Дельфи.

Опрос по методу Дельфи.

В основу форсайта был положен опрос по методу Дельфи, в ходе которого были собраны мнения экспертов относительно предложенных утверждений, описывающих различные варианты будущего в технологической и социальной сферах. Участники опроса имели доступ к промежуточным результатам и могли пересмотреть свои ответы. Если раньше опросники Дельфи рассылались в несколько раундов, то сегодня респонденты получают доступ к онлайн-платформе, которая позволяет им пересматривать свои ответы в свете промежуточных результатов в режиме реального времени.

Отличительная особенность форсайта «Богемия» заключается в использовании техники динамического аргументированного Дельфи (dynamic argumentative Delphi – DAD): участников опроса просили предлагать и ранжировать аргументы, которые легли в основу их оценки различных вопросов опросного листа. DAD используется для того, чтобы стимулировать интерактивные онлайн-консультации между большим числом участников (от сотни человек), позволяющие не просто высказывать свои суждения, но и прояснять стоящие за ними аргументы.

В рамках Дельфи «Богемия» участникам предлагалось высказать свое мнение по поводу 147 ключевых вопросов, которые касались различных вариантов будущего и имели высокую значимость для научно-инновационной

политики в Европе. Утверждения и исходные списки аргументов были разработаны на основе следующих источников:

- контекстных сценариев, сформулированных на первом этапе форсайта;
- обзора научной литературы (например, статей Web of Science) и интернет-источников;
- анализа прессы;
- внутреннего воркшопа;
- интервью (утверждения для включения в Дельфи предлагались как экспертами в отдельных областях знания, так и специалистами широкого профиля) [8].

Приглашения получили около 15 500 человек; для участия в опросе зарегистрировалось порядка 1500 человек. Около половины участников полностью прошли опрос для одной или нескольких областей, и порядка 18% вернулись к своим первоначальным оценкам и пересмотрели их. Более 10% участников были гражданами стран, не входящих в ЕС. Представительство различных стран-членов ЕС среди участников опроса было сбалансированным, при этом более высокой была активность представителей Австрии, Германии, Италии и Румынии.

Результаты опроса Дельфи были проанализированы с точки зрения вероятности их реализации во временном горизонте 2035-2040 гг. и их значимости для научно-инновационной политики ЕС. Утверждения, которые получили наиболее высокую оценку с точки зрения вероятности их реализации, были синтезированы и положены в основу 19 целевых сценариев (targeted scenarios). При выработке целевых сценариев учитывались также мнения участников специального воркшопа и онлайн-консультаций с широким кругом участников, которым предлагалось обсудить обобщенные результаты Дельфи.

Целевые сценарии и рекомендации.

Результаты опроса Дельфи были проанализированы с точки зрения вероятности их реализации во временном горизонте 2035-2040 гг. и их значимости для научно-инновационной политики ЕС. Позиции опросного листа, которые получили наиболее высокую оценку с точки зрения вероятности их реализации, были синтезированы и положены в основу 19 целевых сценариев (targeted scenarios). При разработке целевых сценариев учитывались также мнения участников специального воркшопа и онлайн-консультаций с широким кругом участников, которым предлагалось обсудить обобщенные результаты Дельфи.

Целевые сценарии представляют собой возможные варианты будущего, которые могут реализоваться к 2040 г. В них воплощены как возможности, которыми можно воспользоваться для улучшения качества жизни, так и угрозы, которым нужно противостоять. Целевые сценарии конкретизируют те изменения, которые произойдут в четырех ключевых сферах, которые входят в состав «Целей устойчивого развития», и могут служить точной отсчета для разработки научно-инновационной политики ЕС.

На основе целевых сценариев были проведены публичные консультации, в результате которых были сформулированы рекомендации для проекта девятой рамочной программы (Таблица 1).

Таблица 1. Целевые сценарии и соответствующие приоритеты научно-инновационной политики

Целевой сценарий	Приоритеты в области науки и инноваций
Сопровождаемое проживание	Решения в области цифровой медицины: телемедицина, сбор и передача данных о здоровье
	Исследования в области технологий, необходимых для сопровождаемого проживания, и оценка эффективности их внедрения
Биоэкономика	Разработка и испытание новых биоэкономических процессов

Дешевая возобновляемая энергия	Методы, практики и решения в области энергосбережения и сокращения энергопотребления
	Поиск альтернативных решений для хранения электроэнергии без батарей
Непрерывная кибервойна	Средства для мониторинга и оценки угроз, а также реагирования на них
Универсальные экспертные системы	Совершенствование алгоритмов машинного обучения
Победа над инфекционными заболеваниями	Просвещение общественности об инфекционных заболеваниях: профилактика, лечение, гигиена, дезинфекция.
Онлайн-решения в сфере эмоционального интеллекта	Разработка стандартов поведения касательно использования данных об эмоциях людей в коммерческих целях; защита и обмен данными об эмоциях
	Исследования и разработки в области кибербезопасности, в частности в области обмена и использования информации об эмоциях людей в сети Интернет
Трансплантация человеческих органов	Искусственное выращивание тканей и органов (теория и практика)
Безопасность и оборона на базе ИКТ	Понимание природы новых вызовов в сфере безопасности
Низкоуглеродная экономика	Распространение новых бизнес-моделей для экономики замкнутого цикла и популяризация «экологичного» образа жизни
Эффективность использования материальных ресурсов	Оценка воздействия на окружающую среду
Интегрированные производственные системы «от нано- до макро-»	Оценка влияния 3D-печати на здоровье, безопасность и окружающую среду (для разных отраслей)
Забота об окружающей среде	Создание моделей для устойчивой экономики замкнутого цикла, основанной на возобновляемых ресурсах и возобновляемой энергии
Точная медицина	Использование биотехнологий для персонализированной медицины
Рефрейминг работы	Изучение новых типов предпринимательской деятельности, основанных на коллаборации
«Умные» средства передвижения в устойчивой экономике	Исследования в области эффективности батарей, хранения и извлечения энергии
Электросфера сенсоров	Разработка новых сенсоров, основанных на более глубоком понимании связи между «восприятием» и «знанием»
Создание более диверсифицированной системы поставки продуктов питания	Управление устойчивыми системами выращивания животных и растений на суше и в воде

Создание новой системы знаний	Адаптация образовательных методик к онлайн-среде и пилотное внедрение различных решений (например, массовыми онлайн-курсы с индивидуальным наставником, системы навигации в базах данных и т.д.)
	Понимание нейрофизиологической основы приобретения знания и соотношение опыта и познания в более широком смысле
	Создание моделей защиты интеллектуальной собственности в открытых системах знания, эксперименты с разными формами обмена объектами интеллектуальной собственности

Источник: Transitions on the Horizon, 2018.

Выводы.

Форсайт в очередной раз продемонстрировал свою эффективность для формирования приоритетов. По результатам форсайта Богемия можно вычленил следующие принципы и подходы, на которые следует опираться при разработке «Горизонта Европа».

Во-первых, понятно, что научно-инновационная политика должна сыграть ключевую роль в решении задач, стоящих перед ЕС, в области повышения темпов экономического роста в долгосрочной перспективе и достижения целей устойчивого развития. К 2040 г. страны-члены ЕС должны добиться существенного прогресса в четырех ключевых областях, в рамках которых были заданы контекстные сценарии форсайта «Богемия». Таким образом, на базе форсайта удалось сформировать общее видение, которое стало точкой отсчета для дискуссии о том, какие инструменты и приоритеты научно-инновационной политики должны лечь в основу «Горизонта Европа».

Во-вторых, необходимо строить научно-инновационную политику ЕС на принципах «готовности» и опережающего реагирования. На основе форсайта «Богемия» были сформулированы 19 целевых сценариев, которые помогли снизить уровень неопределенности относительно будущего, но не устранить ее. Сохраняется потребность в проведении новых форсайтов для конкретизации приоритетов научно-инновационной политики по мере разворачивания отдельных программ «Горизонта Европы».

В-третьих, следует ускорить создание новых рынков и создать пространство для экспериментов в области инструментов и механизмов научно-инновационной политики. Форсайт показал, что вызовы, с которыми столкнется мир, являются серьезными и не до конца понятными. Однако если откладывать политические решения до того момента, когда прояснится природа этих вызовов, промедление может привести к тяжелым последствиям. Каждая попытка приблизиться к решению этих глобальных проблем должна рассматриваться в качестве эксперимента, из которого необходимо выносить уроки.

В-четвертых, необходимо скоординировать научно-инновационную политику и секторальную политику ЕС. Для реализации многих из целевых сценариев форсайта необходимо задействовать инструменты секторальной поддержки для ускорения появления прорывных инноваций в ключевых отраслях.

В-пятых, необходимо усилить у граждан стран-членов ЕС чувство сопричастности к формированию научно-инновационной повестки дня и научно-инновационной политики. Существуют многочисленные свидетельства того, что вовлечение граждан стимулирует инновационную деятельность, ускоряет создание новых рынков и способствует разрешению этических споров по вопросам науки и технологий. Кроме того, значительная часть участников форсайта «Богемия» высказались положительно о консультативном подходе к формированию научно-инновационной повестки дня.

Как показал анализ, форсайт «Богемия» сыграл существенную роль в подготовке новой рамочной программы, позволив сформировать общее видение стратегических вызовов и задач в технологической и социальной сфере среди представителей экспертного сообщества, государственных деятелей и гражданского общества. Удалось сформировать систему научно-

технологических приоритетов, которые были зафиксированы в пяти кластерах «Горизонта Европы». Хотя в данной области существует значительная преемственность между «Горизонтом 2020» и «Горизонтом Европа», ряд новых вызовов и слабых сигналов, которые показал форсайт, могут в дальнейшем получить отражение при более детальной проработке программы финансирования науки и инноваций в рамках рабочих программ.

С методологической точки зрения форсайт «Богемия» опирался на зарекомендовавшие себя подходы к организации экспертной дискуссии по перспективам технологического развития в ключевых областях. Эффективность данных методов подтверждается тем, что полученные результаты во многом определили структуру научно-инновационных приоритетов «Горизонта Европа» и получили широкую поддержку среди экспертного сообщества и государственных деятелей. При этом можно выделить ряд направления для совершенствования инструментария форсайта, которые позволяет расширить круг участников будущих опросов, а также спектр затрагиваемых в них проблем [9].

Во-первых, методология проведения форсайта должна быть лучше адаптирована для поиска ответов на внезапные вызовы, которые требуют срочного реагирования со стороны государства и общества. Скорость технологических изменений в современном мире настолько велика, что полномасштабного форсайта с долгосрочным горизонтом, проводимого раз в 3-5 лет, уже недостаточно. Новые вызовы в сфере безопасности, миграции, искусственного интеллекта, Индустрии 4.0 и т.д., требуют постоянного мониторинга и быстрого реагирования. В этих условиях целесообразно дополнять глубокий анализ долгосрочный трендов в рамках традиционного форсайта регулярным использованием методов сканирования и мониторинга. Использование механизмов «гибкого реагирования» позволит в условиях

заданных временных ограничений привлекать широкий круг экспертов к поиску необходимых ответов с опорой на имеющиеся сведения и ресурсы.

Механизмы «гибкого реагирования» позволят давать ответы на внезапные вызовы (будь то технологические сдвиги, неожиданные события в политической и социальной сферах), а также конкретизировать научно-исследовательские приоритеты на отдельных этапах реализации рамочной программы с привлечение самых актуальных данных и отраслевой экспертизы.

Во-вторых, целесообразно адаптировать методологию форсайта для вовлечения в данный процесс большего числа стейкхолдеров, в том числе представителей гражданского общества. На сегодняшний день представители гражданского общества принимают лишь ограниченное участие в оценке вероятности и значимости различных социальных и технологических событий в рамках форсайта. И даже в этом случае их участие ограничивается заранее заданной повесткой дня и контекстными сценариями. Целесообразно задаться вопросом о том, возможно ли привлекать гражданское общество к формулировке общей повестки дня, разработке рамочных сценариев. Речь идет о возможности реализации по-настоящему *инклюзивного форсайта*.

В подавляющем большинстве случаев лица, ответственные за принятие решений, прислушиваются к исследователям, представителям индустрии или некоммерческих организаций. Но данные группы стейкхолдеров обобщают проблемы на уже достаточно высоком уровне абстракции. При этом мнение представителей гражданского общества о том, что действительно важно для общества и экономики, в полной мере не учитывается.

Идея инклюзивного форсайта, учитывающего мнение рядовых граждан на уровне формирования научно-технологической повестки дня, согласуется с концепцией «демократии 2.0», предполагающей такую трансформацию систем управления, при которой граждане смогут по-настоящему участвовать

в решении ключевых социально-экономических проблем. В рамках форсайта подобный подход опирается на вовлечение граждан и местных сообществ в формирование рамочных сценариев, разработку научно-инновационной политики и ее реализацию.

Список литературы

1. Гапоненко Н.В. Форсайт: теория, методология, опыт: монография/ Н.В. Гапоненко. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008
2. LAB – FAB – APP — Investing in the European future we want. European Commission. July 2017.
3. EIB Group Survey on Investment and Investment Finance: EU overview // European Investment Bank Working Paper 2016/08. Available at: <http://www.eib.org/attachments/efs/economicsworkingpaper201608en.pdf>
4. Interim Evaluation of Horizon 2020. Commission staff working document. Directorate-General for Research and Innovation, 2017.
5. Di Comite F., Kanacs D. Macroeconomic Models for R&D and Innovation Policies. JRC Technical Reports. IPTS Working Papers on Corporate R&D and Innovation. – No 03/2015.
6. Гапоненко Н.В. Форсайт экономики, основанной на знаниях: в поисках траектории. – Экономические стратегии. - №4, 2018
7. Transitions on the Horizon: Perspectives for the European Union’s future research and innovation policies. European Commission, March 2018.
8. New Horizons: Data from a Delphi Survey in Support of European Union Future Policies in Research and Innovation. European Commission, October 2017.
9. Strategic Foresight in EU R&I Policy. Wider Use – More Impact. Report of the Expert Group “Strategic Foresight for R&I Policy in Horizon 2020”. EU Directorate-General for Research and Innovation, 2017.

References

1. Gaponenko, N.V. (2008). *Forsayt: teoriya, metodologiya, opyt* [Foresight: theory, methodology, experience] Moscow, YuNITI-DANA (in Russian).
2. LAB – FAB – APP — Investing in the European future we want. European Commission. July 2017. Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/conferences/sof/hlg_2017_report.pdf.
3. EIB Group Survey on Investment and Investment Finance: EU overview // European Investment Bank Working Paper 2016/08. Available at: <http://www.eib.org/attachments/efs/economicsworkingpaper201608en.pdf>.
4. Interim Evaluation of Horizon 2020. Commission staff working document. Directorate-General for Research and Innovation, 2017. Available at: https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/book_interim_evaluation_horizon_2020.pdf.
5. Di Comite, F. & Kanacs, D. (2015). Macroeconomic Models for R&D and Innovation Policies. *JRC Technical Reports. IPTS Working Papers on Corporate R&D and Innovation* (03/2015).
6. Gaponenko, N.V. (2018). Forsayt ekonomiki, osnovannoy na znaniyakh: v poiskakh traektorii [Foresight of the knowledge-based economy: in search of a trajectory]. *Ekonomicheskie strategii* (4), (in Russian).
7. Transitions on the Horizon: Perspectives for the European Union’s future research and innovation policies. European Commission, March 2018. Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/transitions-on-the-horizon-2018_en.pdf
8. New Horizons: Data from a Delphi Survey in Support of European Union Future Policies in Research and Innovation. European Commission, October 2017. Available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1ea6c83-e538-11e7-9749-01aa75ed71a1>.
9. Strategic Foresight in EU R&I Policy. Wider Use – More Impact. Report of the Expert Group “Strategic Foresight for R&I Policy in Horizon 2020”. EU

Directorate-General for Research and Innovation, 2017. Available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d3610c1-9c1b-11e7-b92d-01aa75ed71a1>.

УДК 338.27

Глобальные вызовы в контурах научной и инновационной политики ¹

Гапоненко Надежда Васильевна

Институт проблем развития науки РАН, Россия; 117218, Москва,
Нахимовский пр-т, 32.

д.э.н., начальник отдела, ngaponenko@gmail.com

Аннотация. В статье рассмотрена логика трансформации миссии науки и модели научной и инновационной политики. Рассмотрен сформировавшийся уже фокус в сторону глобальных вызовов и трансформационные изменения, которые он диктует научной и инновационной политике.

Ключевые слова: глобальные вызовы, большие вызовы, научная и инновационная политика, инновационные системы.

Global challenges in the contours of science and innovation policy

Nadezhda Gaponenko

Institute for the Study of Science of the Russian Academy of Sciences; 32,
Nakhimovsky Av., Moscow, 117218, Russia.

Prof., Head of Department, ngaponenko@gmail.com

Abstract. Article discusses the logic of transformation of the mission of science and the model of scientific and innovation policy. The already formed focus towards global challenges and the transformational changes that it dictates to science and innovation policy is considered.

Keywords: global challenges, grand challenges, science and innovation policy, innovation systems

В последние годы проблематика глобальных вызовов вызывает все больший интерес среди исследователей, лиц, ответственных за принятие

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Программы Президиума РАН «Большие вызовы и научные основы прогнозирования и стратегического планирования»

решений, и широкой общественности. Переориентация научно-инновационной политики на поиск ответов на глобальные вызовы, то есть решение важных для всего человечества задач в таких сферах, как энергетика, здравоохранение и защита окружающей среды, объясняется потребностью привлечь значительный объем государственных и частных инвестиций в данные сферы, разработать новые управленческие механизмы и задать общий вектор экономической политики в долгосрочной перспективе.

В контексте возрастающей значимости глобальных вызов и широкого распространения данной концепции в научной литературе и в программных документах, данная статья ставит перед собой двойную цель: во-первых, проанализировать, какое место концепция глобальных вызовов занимает в эволюции наших представлений о целях и модели научно-инновационной политики; во-вторых, проследить то, как происходила диффузия концепции глобальных вызовов и ее принятие в качестве одного из направляющих принципов в практической деятельности правительств, международных организаций и наднациональных структур. Наибольший интерес в этой связи вызывает роль глобальных вызовов в научно-инновационной политике ЕС, где впервые в мире была инициирована масштабная наднациональная программа финансирования исследований — рамочная программа «Горизонт 2020», на смену которой придет «Горизонт Европа» (2021-2027).

Появление и стремительное распространение концепции глобальных вызовов, как в теоретических работах, так и в масштабных программах финансирования исследований по всему миру свидетельствует о зарождении нового подхода к разработке и реализации научно-инновационной политики и возникновении новых схем взаимодействия между учеными, инженерами, лицами, ответственными за принятие решений, и прочими стейкхолдерами. Наша позиция состоит в том, что концепцию глобальных вызовов

целесообразно рассматривать в более широком контексте развития идей о миссии науки.

Эволюция представлений о миссии науки и научной политике шла по пути кумулятивного расширения: от узкого рассмотрения научной политики как ориентированной на развитие относительно автономной сферы исследований и разработок (ИиР), к научно-технологической политике, направленной на использование научных достижений для поиска ответа на технологические вызовы, которые позволяли бы, в конечном счете, решать социальные, экономические и технологически проблемы, далее к концепции инновационных систем, нацеленной на ускорение генерирования, диффузии и использования знаний и инноваций, и, наконец, к модели научной и инновационной политики, включающей в свой контур глобальные вызовы, и нацеленной на формирование ответа на глобальные вызовы.

Начать следует с того, что большую часть двадцатого века *наука* рассматривалась как *относительно обособленная система*. Система производства знаний (сфера ИиР) и их использования были отделены друг от друга институционально (институты производства и использования знаний фрагментарно взаимодействовали друг с другом), методологически и аналитически (методология анализа была нацелена на оценку сферы ИиР либо на анализ развития экономики и ее секторов, она не рассматривала производство, распространение и использование знаний как единую систему), политически (в практике принятия решений на уровне структур власти также имела место быть изолированность этих подсистем, не было координации действий между структурами власти, отвечающими за эти две ветви политики, равно как и не оценивались потребности, спрос на новые знания и структура их производства). В этот период наука функционировала преимущественно в национальных границах: в академиях наук, исследовательских центрах и вузах. Следует отметить, что и внутри сферы ИиР различные ее блоки были относительно обособленными; фундаментальная наука развивалась в

академическом секторе, а прикладная наука – в отраслевом или корпоративном, причем, связи между ними были фрагментарными. Задача фундаментальной науки состояла в систематизации и приумножении знаний о природе и обществе с целью их сохранения и последующей передачи. Значительная часть академических знаний получала практическое применение, однако это не было самоцелью академических исследований.

Первый серьезный сдвиг в подходах к научной политике произошел после Второй мировой войны и в западной литературе ассоциируется с докладом Ванневары Буша «Наука: бесконечные рубежи» [1], который изменил представление о миссии науки. *Наука* перестала рассматриваться как некий анклав, а *получила статус одного из важнейших двигателей социального и экономического прогресса*. Сформировалась линейная модель инновационного процесса, согласно которой научное знание превращается в технологию, и, наконец, приводит к удовлетворению потребностей людей.

В 1960-е гг. в развитие данного круга идей была разработана концепция проблемно-ориентированных исследований, увязывавшая фундаментальные исследования с конкретной социально и экономически значимой целью, которую они призваны были решить. Примерами таких целеориентированных научных проектов можно считать советскую и американскую космические программы, а на современном этапе — проект «Геном человека», который был инициирован в 1990 г. правительством США и завершился в 2003 г. достижением поставленной цели. Особенность целеориентированных программ подобного типа заключалась в том, что они формулировали конкретную цель, которая могла быть достигнута за ограниченный, пусть и длительный период времени. Обычно подобные проекты были построены вокруг конкретного технологического вызова: в сфере энергетики, космических технологий, биоинженерии и т.д.

Новой фундаментальной трансформацией того, каким образом генерируются и используются знания стала концепция инновационных

систем. *Концепция инновационных систем* представляет собой эвристический подход (согласно Ч. Эдквисту концептуальную основу) с помощью которого «все важные экономические, социальные, политические, организационные, институциональные и другие факторы, которые влияют на генерирование, диффузию и использование инноваций, могут быть выявлены и оценены» [2]. В ней генерирование, диффузия и использование знаний и инноваций и среда, в которой происходят эти процессы, рассматриваются как система, а в фокусе исследования находятся не отдельные фазы инновационного цикла, не отдельные факторы, а система в целом. В основе концепции лежат теоретические положения Й. Шумпетера относительно движущих сил экономического развития, основанные на идеях «созидательного разрушения» (как результат технологического прорыва), траекторий «зависимого» развития, длинных волн экономической активности [3]. Б.-А. Лундвалл выделил четыре основных предположения, лежащие в основе концепции. Во-первых, национальные системы различаются специализацией в части генерирования знаний, производства товаров и услуг и торговли. Во-вторых, знания, важные для экономического развития, локализованы и в отличие от информации легко не распространяются между агентами. В-третьих, знания есть нечто большее, чем информация; они имеют некодифицируемую составляющую. Неоклассическая теория не делала различия между знаниями и информацией. В-четвертых, для того чтобы понимать инновационный процесс необходимо фокусироваться на взаимосвязях и взаимодействии [4]. В настоящее время системный подход к инновациям реализуется на нескольких уровнях: национальный, региональный, глобальный и секторальный.

Следующий этап в трансформации миссии науки и, соответственно, модели научной и инновационной политики стало включение в ее контур «больших вызовов». Термин «*большие вызовы*» (*grand challenges*) впервые появился в работах Кеннета Уилсона, лауреата Нобелевской премии по физике, который выступал за создание в США государственной программы по

созданию суперкомпьютеров, чьи мощности можно было бы использовать для прорыва в различных областях, в том числе в теоретической физике. С этого момента концепция больших вызовов продолжает использоваться в технологических областях, связанных с информационно-коммуникационными технологиями и искусственным интеллектом, то есть, это научные и технологические вызовы, которые являются глобальными по своей природе, и могут повлиять на смену технологического уклада и технологической базы экономики.

В середине 1990-х годов Миллениум проектом был введен в глобальные исследования и в научно-инновационную повестку дня термин *«глобальные вызовы»*. Глобальные вызовы вновь переинформатировали поле научных и технологических проблем, которые должны быть в фокусе научной и инновационной политики и потребовали изменений в базе знаний, в реконфигурации исследовательских сетей и сетей по регулированию развития инновационных систем.

Проследить за всплеском интереса к глобальным вызовам в научной среде можно на основе анализа журналов, индексируемых в базе Web of Science (Рисунок 1). По результатам анализа доля публикаций по глобальным вызовам за последние двадцать лет выросла практически в три раза.

Глобальные вызовы связаны с наиболее масштабными задачами, с которыми сталкивается человечество в сфере энергетики, изменения климата, старения населения, безопасности и т.д. Подобные вызовы являются экзистенциальными по своей природе и масштабу, то есть от решения многих из них без преувеличения зависит будущее человечества. При этом поиск ответов на эти вызовы выходит далеко за пределы возможностей отдельных организаций и национальных государств и требует развития международного сотрудничества с целью мобилизации ресурсов, не доступных ни одному отдельно взятому актору. Таким образом, распространение концепции глобальных вызовов означает сдвиг в сторону реализации социальной и

экономической миссии науки не только на принципах конкуренции, как было во второй половине двадцатого века, но и международной кооперации.

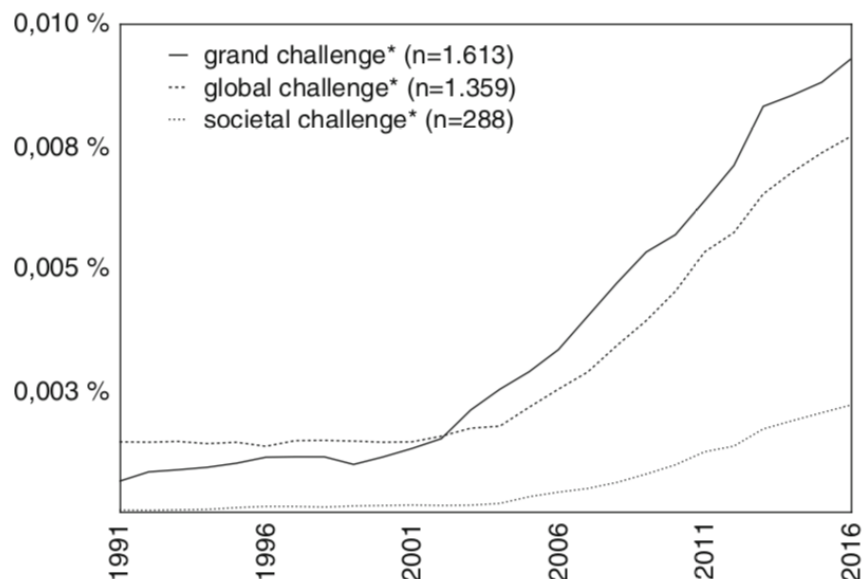


Рисунок 1. Доля публикаций в коллекции журналов Web of Science, содержащих термин «глобальные вызовы» (grand challenge, global challenge или societal challenge) в заголовке, кратком содержании или в ключевых словах статьи, в общей численности публикаций (1991-2016)

Концепция глобальных вызовов не только вносит новое измерение в теорию и практику научно-инновационной политики, но и сохраняет значительную преемственность с прежними этапами развития представлений о миссии науки и задачах научной и инновационной политики. Множественность агентов, заинтересованных в поиске ответов на глобальные вызовы, предполагает необходимость создания сетевых механизмов коммуникации и кооперации.

Post scriptum. Идея о том, что наука и инновации должны искать ответы на важнейшие социальные вызовы, сегодня все чаще находит отражение в программных документах правительств и международных организаций. В 2015 г. страны-члены ООН утвердили список из 17 глобальных вызовов — «Целей в области устойчивого развития». В «Инновационной стратегии» ОЭСР за 2010 г. есть отдельная глава, посвященная тому, как «поставить

инновации на службу глобальным и социальным вызовам», а в 2012 г. вышел отчет, посвященный роли международного сотрудничества в области науки, технологий и инноваций в контексте глобальных вызовов. В «Стратегии для американских инноваций» (Strategy for American Innovation, 2009) говорится о необходимости использовать потенциал науки и технологий для ответа на глобальные вызовы, что позволит улучшить качество жизни населения и создать отрасли и рабочие места будущего. В 2010 г. правительство Канады выступило с инициативой «Глобальные вызовы Канада». В 2014г. правительство Нидерландов опубликовало отчет «Глобальные вызовы, голландские решения», в котором подчеркивалась необходимость привести ключевые параметры научно-инновационной деятельности ведущих отраслей голландской экономики в соответствие с европейскими стандартами. Однако, наибольший интерес в этой связи представляет транснациональная программа по финансированию науки и инноваций, которая была инициирована Европейским союзом. Статья подготовлена при финансовой поддержке Программы Президиума РАН «Большие вызовы и научные основы прогнозирования и стратегического планирования».

Список литературы

1. Bush V. Science: the endless frontier. – Washington DC: Government Printing office, 1945
2. Edquist, C. Systems Of Innovation: Perspectives And Challenges/ The Oxford Handbook Of Innovation/Eds. by J. Fagerberg, D.C. Mowery, R. Nelson. - New York.: Oxford University Press, 2005. - P. 181-208.
3. Национальные инновационные системы в России и ЕС; под ред. В.В. Иванова, Н.И. Ивановой, Й. Розембума, Х. Хайсберса. – М.:ЦИПРАН РАН, 2006. – 280 с.
4. Lundvall, B. National Innovation Systems: analytical focusing device and policy learning tool. – Sweden: ITPS, 2007. – 59 p. (memo).

References

1. Bush, V. (1945). *Science: the endless frontier*. Washington DC: Government Printing office.
2. Edquist, C. (2005). *Systems Of Innovation: Perspectives And Challenges/ The Oxford Handbook Of Innovation*/Eds. by J. Fagerberg, D.C. Mowery, R. Nelson. New York, Oxford University Press, 181-208.
3. *Natsional'nye innovatsionnye sistemy v Rossii i ES*; pod red. V.V. Ivanova, N.I. Ivanovoy, Y. Rozembuma, Kh. Khaysbersa [National innovation systems in Russia and the EU, ed. by V.V. Ivanov, N.I. Ivanova, Y. Rozembum, Kh. Khaysbers] (2006). Moscow, TsIPRAN RAN (in Russian).
4. Lundvall, B. (2007). *National Innovation Systems: analytical focusing device and policy learning tool*. Sweden, ITPS.

УДК 338.27

Глобальные вызовы в исследованиях будущего и стратегических решениях в условиях глобализации 3.0¹

Гапоненко Надежда Васильевна

Институт проблем развития науки РАН; Россия, 117218, Москва,
Нахимовский пр-т, 32.

д.э.н., начальник отдела, ngaponenko@gmail.com

Аннотация. Глобальные вызовы рассматриваются в статье как новый феномен и категория в глобальных исследованиях. Выявлены специфические характеристики глобальных вызовов, их соотношения с родственными понятиями (большие вызовы, социальные вызовы). В статье представлен инструментарий форсайта для исследования глобальных вызовов в эпоху цифровизации.

Ключевые слова: глобальные вызовы, большие вызовы, форсайт, глобализация, Дельфи.

Global challenges in future studies and strategic decision making in the context of globalization 3.0.

Nadezhda Gaponenko

Institute for the Study of Science of the Russian Academy of Sciences; 32,
Nakhimovsky Av., Moscow, 117218, Russia.

Prof., Head of Department, ngaponenko@gmail.com

Abstract. Global challenges as a new phenomenon and category in global research are considered in the article. The specific characteristics of global challenges, their relationship with related concepts (grand challenges, social challenges) are revealed. Foresight methods and tools for the study of global challenges in times of digitalization are represented.

Keywords: global challenges, grand challenges, foresight, globalization, Delphi

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Программы Президиума РАН «Большие вызовы и научные основы прогнозирования и стратегического планирования»

Глобализация превратила все страны и регионы мира во взаимосвязанный и взаимозависимый организм. Ее следует рассматривать как процесс эволюционный, охватывающий все сферы, и меняющий баланс внешних и внутренних факторов развития для всех агентов в пользу первых. Сегодня выделяют три этапа в развитии этого феномена: первый этап – глобализация 1.0 – глобализация стран, которая продолжалась до Первой мировой войны; второй этап (глобализация 2.0.) – глобализация компаний, которая продолжалась до 2000 года и, наконец, третий этап характеризует глобализацию индивидуумов (глобализация 3.0.) (1. С.5). Следует особо отметить, что каждый последующий этап не отменяет предыдущего, скорее расширяющаяся вширь и вглубь глобализация стран и компаний и зарождающаяся глобализация индивидуумов происходят одновременно, взаимодействуют и взаимоусиливают друг друга, придают ускорение этим процессам. Отдельно следует подчеркнуть, что цифровая революция придала новый импульс разворачиванию глобализации вглубь и вширь. Кроме того, если на предыдущих стадиях Запад являлся драйвером, то в 21 веке новую роль в потоках капитала, товаров, знаний, инноваций, технологий и в принятии глобальных решений будут играть новые игроки типа Китая, Индии или России.

Глобализация влияет все больше на политику правительств, межправительственных организаций и корпораций. Глобальные вызовы, как ядро вокруг которого разворачиваются эти процессы, уже затрагивают все страны, всех экономических агентов и всех членов общества, что требует переосмысления их роли в развитии экономики и общества и инкорпорирование их в систему принятия решений. Это вызывает ряд вопросов: как эта категория появилась в научной и политической повестке дня; каковы специфические особенности глобальных вызовов, и какие

требования они задают к методологии исследования. Эти проблемы остаются открытыми, именно на них мы сфокусируемся в этой статье.

К новой категории в глобальных исследованиях.

Глобальные вызовы, как категория, были введены Миллениум проектом, который был образован в 1996 году как проект Американского Совета Университета ООН для разработки методологии форсайта и проведения стратегических исследований глобальных процессов. Исторически была проведена следующая цепочка исследований, которая в конечном счете привела к новому термину. В 1996 году проект поставил перед собой задачу: выявить проблемы, которые будут влиять в стратегической перспективе на большую часть человечества. Для этих целей был реализован первый Дельфи-опрос глобальной панели экспертов, которая была специально сформирована для этих целей. Необходимо отметить, что панель состояла из 200 экспертов из более чем 40 стран мира. В ее состав входили известные ученые, эксперты правительственных и межправительственных организаций, общественных организаций и корпораций. Распределение респондентов по регионам и институциональным структурам приведено на Рисунке 1 и Рисунке 2.

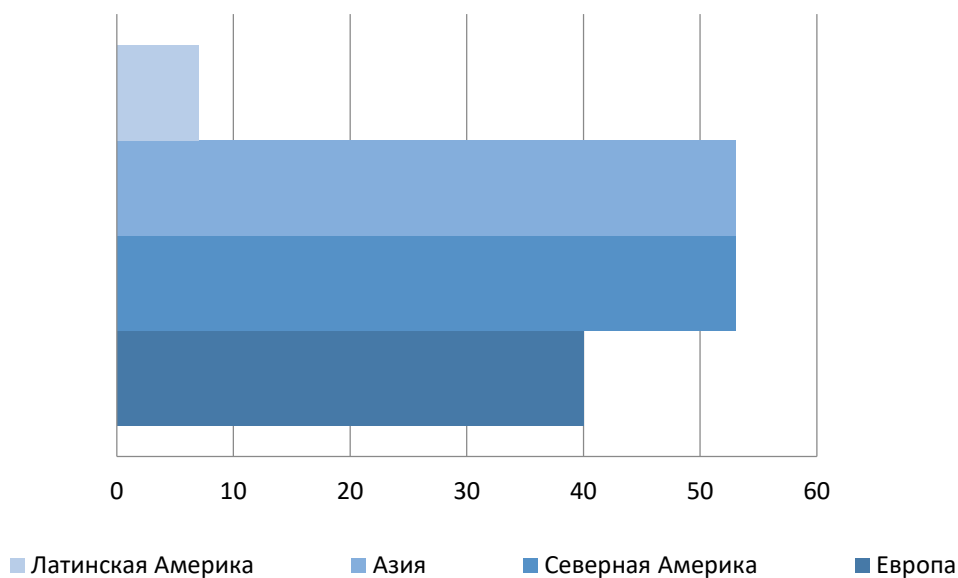


Рисунок 1 – Распределение респондентов по регионам

Методологический подход к имплементации Дельфи был специально сформирован для работы с глобальными проблемами и его можно рассматривать как первый опыт исследования глобальных проблем

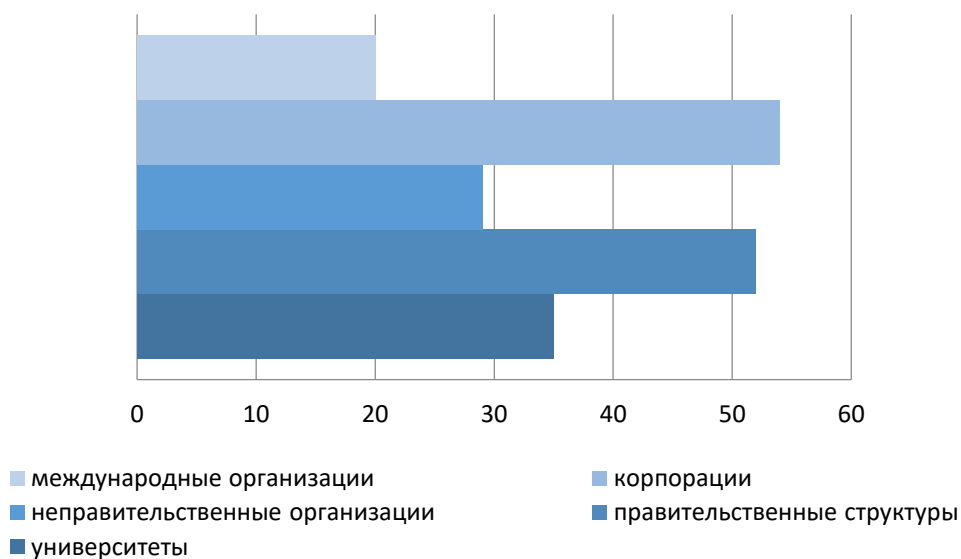


Рисунок 2 – Распределение ответов по основным стейкхолдерам

глобальной панелью экспертов. Логику исследования можно коротко очертить следующим образом.

В первом раунде выявлялись проблемы, которые удовлетворяют трем критериям:

- Острота их ощутима уже сегодня или будет проявляться в ближайшем будущем;
- Ожидается «постоянство» их действия во времени, т. е. сиюминутные проблемы не подлежали рассмотрению;
- Ожидается, что они будут влиять на большие группы людей, т. е. будут глобальными по своему влиянию, а не локальными.

Чтобы в последующем понять суть проблемы и правильно подойти к ее оценке, эксперты должны были дать краткую характеристику проблемы:

- описать природу тех последствий, которые она может «спровоцировать» в перспективе;
- сформировать хотя бы одну стратегию/ меру, которая позволила бы снизить остроту ее влияния.

Уникальность построения Дельфи заключалась в том, что выявление проблем и механизмов их регулирования объединялось в один раунд.

Перед экспертами была поставлена еще одна ключевая проблема; нужно было предложить, базируясь на своем опыте проблемы, которые:

- окажут глобальное влияние на эволюцию в будущем, но еще не известны за пределами их области экспертизы;
- проблемы, для которых не разработаны должным образом механизмы их регулирования или имеются существенные разногласия в отношении того, какие механизмы могут быть использованы;
- для которых не определены политические институты, в чьи функции входило бы их регулирование.

Такой подход к построению Дельфи позволил выявить зарождающиеся проблемы (слабые сигналы). Уникальность методологии заключалась в том,

что уже на первом этапе выявлялись не только «устоявшиеся», но и зарождающиеся проблемы, которые еще не имели резонанса в научных и политических кругах.

Второй раунд основывался на результатах первого раунда, но предложенные в первом раунде проблемы уже адресовались всей группе экспертов. Международная панель экспертов должна была оценить вероятность того, что они будут прогрессировать в будущем, а также важность каждой из них в контексте влияния на большую часть населения земли. Такой подход позволял, с одной стороны, нивелировать субъективизм мнений отдельно взятых экспертов (в результате получились не индивидуальные предложения, а коллективные оценки), а с другой стороны, сформировать информационную базу для оценки и выделения наиболее значимых проблем (там, где у экспертов складывается консенсус относительно важности проблемы в контексте ее влияния на будущее). Кроме того, экспертам было предложено определить перечень тех структур, которые должны играть ведущую роль в их регулировании. В качестве такого рода структур выделялись организации ООН, правительственные и неправительственные организации, корпорации и другие.

По окончании второго раунда было выявлено около 150 проблем и принято решение сгруппировать их в отдельные блоки (кластеры) в зависимости от области, в которой они действуют (например, ИКТ, устойчивое развитие, и т.д.). Таким образом было выявлено 14 кластеров – агрегированных глобальных проблем высокого уровня приоритетности с точки зрения долгосрочного развития большей части населения планеты.

В 1997 году по аналогичной методологической схеме был проведен Дельфи - опрос экспертов с целью выявления новых глобальных возможностей для значительной части населения планеты. Сравнение глобальных проблем с глобальными возможностями показало, что состав сформированных кластеров идентичен. После продолжительного обсуждения

этого феномена было принято решение ввести термин «глобальные вызовы» для его характеристики.

Таким образом, в глобальные исследования был введен новый термин – «глобальные вызовы», под которым понимаются *проблемы* и *возможности*, которые влияют на значительную часть населения планеты и которые имеют кроссинституциональный характер. Термин начал использоваться параллельно с термином «большие вызовы» (grand challenges), который появился в 80-е годы двадцатого века с подачи Национального научного фонда США при реализации государственной программы США по созданию суперкомпьютеров. С помощью термина «большие вызовы» пытаются отразить наиболее значимые технологические вызовы для концентрации ресурсов на ключевых технологиях, которые являются сквозными, то есть могут быть использованы в различных секторах экономики для решения масштабных социальных и экономических проблем и перевода экономики на новую технологическую базу. Это вызовы также глобального порядка, но технологические. В 7-ой Рамочной программе ЕС был введен в оборот еще один родственный термин «социальные вызовы», которые представляют собой ни что иное как некую выборку из глобальных вызовов Миллениум проекта с некоторыми коррективами для специфики Европейского пространства, которые возведены в статус приоритетов Европейского Союза и которые фокусируются на социальных аспектах.

Таким образом, Миллениум проект, опираясь на глобальную панель экспертов, выделил в 1997 году 14 глобальных вызовов, к которым в 2000-е годы был добавлен еще один вызов «образование и обучение», и на протяжении двух десятилетий производится их мониторинг. Следует отметить, что, несмотря на то, что тренды, конкретные проблемы и возможности, события, акторы, «питающие» и задающие динамику и траекторию глобальным вызовам меняются, их состав остается достаточно устойчивым; все они взаимосвязаны и способны продуцировать

синергетические эффекты. На сегодняшний день действует следующий состав глобальных вызовов:

1. *Как сбалансировать рост населения и ресурсы?* Рост населения во многих регионах мира и улучшение качества жизни требуют соответствующих изменений в производстве продовольствия, питьевой воды, в системе образования и медицинского обслуживания. Это давит на ресурсы, экологию, что, в свою очередь, в порядке бумеранга, влияет на здоровье, качество жизни, репродуктивность населения.

2. *Как обеспечить население и экономику пресной водой без конфликтов?* Рост населения, прогресс промышленности и сельского хозяйства привели к тому, что вода превратилась в критический ресурс в 21 веке и ряд факторов обострят эту проблему в ближайшем будущем.

3. *Как сократить разрыв в уровне жизни богатых и бедных, который превращается в важнейший фактор, провоцирующий нестабильность во многих регионах мира.* За последние годы около 90 стран мира в экономическом отношении стали более «слабыми», разрыв между бедными и богатыми существенен и внутри стран, даже экономически благополучных.

4. *Как улучшить здоровье населения и снизить угрозы появляющихся новых болезней и трансформирующихся старых заболеваний?* Вспышка бубонной чумы в Индии и туберкулеза в Америке, приспособление микроорганизмов к антибиотикам, появление более 30 новых заболеваний и угрозы «возрождения» многих старых (типа чумы) поставили общество перед необходимостью переосмысления отношения к политике в области здравоохранения.

5. *Как улучшить систему принятия решений в условиях быстрых изменений через использование технологий форсайта?* Научное сообщество и лица, принимающие решения не готовы к тому, что будущее нелинейно, является продуктом быстрых изменений, причем, глобализация, сложность и

быстрота изменений нарастают быстрее, чем возможность исследовать и решить проблему.

6. Как можно снизить угрозы терроризма, этнических конфликтов и использования оружия массового уничтожения? Терроризм превратился в сложную глобальную проблему, которая лишь частично может быть решена на национальном уровне. Оружие, которым могут пользоваться террористы - ядерное, химическое, биологическое, компьютерное еще более осложняет ситуацию.

7. Как устойчивое развитие может быть достигнуто для всех, несмотря на проблемы, обусловленные изменением климата? Рост населения и производства привел к ухудшению качества окружающей среды и хищническому использованию природных ресурсов. Несмотря на то, что имеется определенный прогресс в области контроля за экологией и уже подписано ряд межправительственных соглашений, проблему эту следует отнести к разряду чрезвычайно острых.

8. Как меняющийся статус женщин может быть использован на благо устойчивого развития? Женщины составляют около 40% рабочей силы мира, но на них приходится лишь 25% доходов. Несмотря на то, что во всех странах статус женщин улучшился, однако, им придется проделать огромный путь, для претворения в жизнь платформы, принятой на четвертой конференции женщин в Пекине в 1995 году.

9. К новой системе ценностей, морали и этике. Решение большинства глобальных проблем и обеспечение устойчивого развития требуют изменения системы ценностей власти, бизнеса и населения. Многие эксперты считают, что по мере развертывания процессов глобализации формируется глобальная этика.

10. Конвергенция информационно-коммуникационных технологий, которые предоставили новые возможности для развития человечества, хотя

одновременно породили и новые проблемы. На пути диффузии цифровых технологии существует ряд правовых и институциональных барьеров.

11. *Каким образом можно остановить организованную преступность, которая превратилась в огромную силу и переросла национальные границы; все острее осознается необходимость регулирования этой проблемы на межправительственном уровне.*

12. *Как обеспечить растущий спрос на энергию наиболее безопасным способом.* Решение энергетических проблем лежит в плоскости разработки и трансферта новых технологий, которые потребуют около 16 трлн долл.

13. *Как поставить развитие науки и технологий на благо развития общества?* В гонку за лидерство в науке, инновациях и технологиях вступили все развитые и развивающиеся страны. Меняется баланс лидеров, технологическая база экономики, но новые технологии ставят на повестку дня и новые экологические и социальные проблемы.

14. *Как улучшить систему образования с тем, чтобы обеспечить развитие экономики, основанной на знаниях?* Система образования должна трансформироваться фундаментально, включая ее взаимосвязи с наукой, бизнесом, а также должны поменяться технологии, лежащие в основе образовательных процессов.

15. *Как обеспечить развитие демократии?* Демократия рассматривается как отношения между ответственными гражданами и ответственным правительством, которые реализуются через участие граждан в разработке и реализации политики на всех уровнях и гарантирование основных прав человека. Это обеспечивает прозрачность политическим решениям, формирует основу для борьбы с коррупцией, развития технологий форсайта с целью разработки согласованного видения перспектив развития и скоординированного плана действий для его достижения.

Сегодня глобальные вызовы включены в повестку Глобального экономического форума, Глобальной экологической перспективы ЮНЕП,

Программы ЮНЕСКО по оценке водных ресурсов, а также они сформировали основу для установления целей ООН по устойчивому развитию, рассматриваются многими странами и бизнесом в качестве приоритетов. Однако, до сих пор не выявлены основные характеристики глобальных вызовов, что, безусловно, влияет на методологию исследования и политические меры.

Глобальные вызовы как феномен и категория в глобальных исследованиях.

Исторически, в качестве ключевой характеристики этой категории Миллениум проект выделил их влияние на развитие значительной части населения. Безусловно, это та основа, которая выделяет эту категорию. При этом следует иметь ввиду, что страны и регионы отличаются уровнем экономического развития, климатом, культурой и имеют множество других особенностей, поэтому временной горизонт, острота и формат проявления глобальных вызовов могут различаться, но это не отменяет глобального характера их действия. Даже если нет прямого действия какого-то вызова на страну, то опосредованно влияние должно быть существенным. Например, повышение уровня океана напрямую не ударит по всем странам, однако волна беженцев повлияет на экономику, социальную стабильность, потребует создания рабочих мест, развития инфраструктуры, оказания социальной поддержки, и т.д., то есть сопутствующие события повлияют на мир глобально. Эффект этого воздействия может превзойти возможности отдельно взятой страны и подорвать экономическую и социальную устойчивость. Поэтому Новая Зеландия первой приняла закон об экологических беженцах.

Еще одной фундаментальной особенностью глобальных вызовов является то, что они могут поменять конфигурацию основных игроков на всех уровнях – от глобального до местного. Например, одним из вызовов является производство солнечной энергии в космосе (на спутнике, на Луне, и т.д.). Первой страной, которая начала реализовывать такую программу, является

Япония. Такой прорыв поменяет расстановку игроков на мировом энергетическом рынке, да и внутри страны.

По своей природе глобальные вызовы транснациональны, не могут быть эффективно решены на уровне отдельно взятой страны и требуют координационных механизмов на глобальном уровне. Страны могут формировать политику, каким образом защитить себя или использовать новые возможности, но зачастую не могут поменять природу тех изменений, которые лежат в основе вызовов. Пожалуй, наиболее характерным примером является изменение климата. Даже последствия от наводнений и засух могут быть глобальными; беженцы, эпидемии, мутация вирусов, которая может активизироваться под их влиянием – это далеко не полный перечень возможных катаклизмов.

Если перейти к национальному уровню, то механизмы политики по регулированию глобальных вызовов затрагивают, как правило, различные ветви политики и являются межсекторальными, а сами вызовы сквозными, проходящими сквозь ряд политических областей. Поэтому для эффективного регулирования глобальных вызовов необходимы координационные механизмы в качестве которых могут выступать межведомственные советы, комиссии, программы. Поскольку они влияют на различных стейкхолдеров и гражданское общество, то при разработке политических решений необходим диалог со всеми заинтересованными сторонами, то есть целесообразно привлечение инструментария форсайта.

Еще одной важной характеристикой глобальных вызовов является то, что они могут поменять геополитический баланс, внешнюю политику стран, корпоративные стратегии и действия гражданского общества. Некоторые страны уже начали использовать их для формирования глобальной повестки дня, в которой они могут выйти в ключевые игроки, или же для реконфигурации глобальных сетей, их замыкания на себя с целью получения некоторых преимуществ от лидирующих позиций.

Наконец, наш опыт показывает, что все глобальные вызовы взаимосвязаны, изменение ситуации в одной области влечет за собой серию изменений в других областях. Следует учитывать, что синергетические эффекты от их взаимодействия могут превзойти эффекты от влияния глобальных вызовов. Эта особенность требует разработки методов для анализа взаимного влияния глобальных вызовов с целью разработки политических мер по их регулированию.

Инструментарий форсайта для формирования ответа на глобальные вызовы.

Фундаментальный вклад в развитие глобальных исследований, как в части оценки ретроспективы, так и в ракурсе выявления траекторий развития в будущем, внесли международные структуры Организации Объединенных Наций, прежде всего, Глобальная экологическая перспектива ЮНЕП, Межправительственная группа экспертов по изменению климата, Всемирная программа по оценке водных ресурсов. В них глобальные стратегические исследования получили институциональную основу и проводятся на систематической основе, более того, это позволило аккумулировать интеллектуальные ресурсы, объединяя экспертов из различных регионов мира для продвижения методологии, формирования информационной платформы, а в последние годы и разработки скоординированных (рекомендательных) действий для стран-участниц. Эти организации использовали сценарный подход в качестве форсайт-метода, как наиболее адаптивный инструмент, позволяющий выявить разрывы в эволюционной динамике, неопределенности и системные риски. Эти исследования носят междисциплинарный характер, объединяют различных стейкхолдеров, но фокусируются на определенной области (изменение климата, водный сектор). Глобальные сценарии разрабатываются последние два десятилетия многими международными структурами (ОЭСР, ВОЗ и другие), правительственными структурами и большинством транснациональных компаний. Все эти глобальные

исследования «принимают во внимание», но не фокусируются на глобальных вызовах.

Для формирования ответа на глобальные вызовы программы форсайта должны «использовать» новые возможности цифровых технологий и основываться на комбинации следующих ключевых методов [1, С. 193]:

- Дельфи-диалог в реальном режиме времени. Этот метод имеет достаточно большой функционал в глобальных исследованиях. Он может быть использован для оценки влияния различных вызовов на развитие страны, или на какие-то события; его следует использовать для выявления зарождающихся угроз и возможностей (слабые сигналы). С изменением роли различных стейкхолдеров в эволюции его целесообразно использовать для выявления механизмов политики, в особенности, модель Дельфи, которая получила название Дельфи-диалог. Она позволяет формировать механизмы политики как диалог между различными стейкхолдерами, учитывая их знания, мотивации и ожидания [2, 3].
- Методы обработки больших данных для улавливания событий, трендов, слабых сигналов.
- Методы оценки перекрестного влияния и оценки трендов.
- Модели, относящиеся к классу сложных адаптивных систем, базирующиеся на теории сложности и хаоса.

Post scriptum. Рассмотренный в статье исторический экскурс появления и исследования глобальных вызовов позволяет вычленить ключевые проблемы, которые требуют решения, и острота которых нарастает. Во-первых, несмотря на существенный прогресс в этой области, все еще не оценивается влияние глобальных вызовов на регионы и страны на системной основе. Однако, именно региональный разрез проблемы приобретает все большее значение как для принятия решений на национальном уровне, так и для разработки скоординированных действий на глобальном уровне.

Во-вторых, с ускорением ритма эволюции и ростом уровня сложности проблем все отчетливее проявляет себя необходимость выявления слабых сигналов глобальных угроз и возможностей, которые могут реконфигурировать глобальные и национальные тренды, изменить геополитический и геоэкономический баланс сил.

В-третьих, глобальные вызовы взаимосвязаны и могут привести к синергетическим эффектам, одни могут набирать силу, а другие иметь нисходящую динамику. Именно синергетика от их взаимодействия может привести к разрывам в эволюционной динамике.

Наконец, с ростом влияния глобальных факторов на национальные траектории все острее проявляет себя необходимость формирования системы сканирования, мониторинга и оценки влияния глобальных вызовов на экономику и общество и увязывания их с системой принятия решений.

Таким образом, актуальность этой проблематики - теоретическая, методологическая и прикладная – набирает силу и требует концентрации усилий ученых и лиц, принимающих решения.

Статья подготовлена при финансовой поддержке Программы Президиума РАН «Большие вызовы и научные основы прогнозирования и стратегического планирования».

Список литературы

1. Гапоненко Н.В. Форсайт экономики, основанной на знаниях: в поисках траектории. – Экономические стратегии. - №4, 2018
2. Гапоненко Н.В. Глобальные вызовы в достижении стратегических целей в условиях цифровизации экономики и общества. Экономические отношения в условиях цифровой трансформации. Ежегодная научная конференция Ломоносовские чтения – 2019. Секция экономических наук. – М.: МГУ им. Ломоносова, 2019.

3. Gaponenko, N. (2018). In Search of Sectoral Foresight Methodology: Bridging Foresight and SIS. Available at: <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/fta2018-paper-b1-gaponenko.pdf>.
4. Гапоненко Н.В. Форсайт: теория, методология, опыт. – М.:ЮНИТИ-ДАНА, 2008.

References

1. Gaponenko, N.V. (2018). Forsayt ekonomiki, osnovannoy na znaniyakh: v poiskakh traektorii [Foresight of the knowledge-based economy: in search of a trajectory]. *Ekonomicheskie strategii* (4), (in Russian).
2. Gaponenko, N.V. (2019). Global'nye vyzovy v dostizhenii strategicheskikh tseley v usloviyakh tsifrovizatsii ekonomiki i obshchestva. Ekonomicheskie otnosheniya v usloviyakh tsifrovoy transformatsii. [Global challenges in achieving strategic goals in terms of digitalization of the economy and society. Economic relations in the conditions of digital transformation] *Ezhegodnaya nauchnaya konferentsiya Lomonosovskie chteniya-2019. Sektsiya ekonomicheskikh nauk* [Annual scientific conference Lomonosov readings-2019. Section of economic Sciences]. Moscow, MGU im. Lomonosova (in Russian).
3. Gaponenko, N. (2018). In Search of Sectoral Foresight Methodology: Bridging Foresight and SIS. Available at: <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/fta2018-paper-b1-gaponenko.pdf>.
4. Gaponenko, N.V. (2008). *Forsayt: teoriya, metodologiya, opyt* [Foresight: theory, methodology, experience] Moscow, YuNITI-DANA (in Russian).

УДК 331

Инвестиции в человеческий капитал как основа экономического развития

Костыря Юрий Степанович

Академия управления МВД России; Россия, 125993, г. Москва, ул. Зои и
Александра Космодемьянских, д. 8.

к.э.н., доцент, kos.mos@bk.ru

Аннотация. В статье рассмотрены понятие человеческого капитала и людских ресурсов, а также их структура, обоснована необходимость изучения людских ресурсов государства на современном этапе. Предложено авторское определение инвестиций в людские ресурсы, рассмотрены субъекты инвестиций и основные стадии инвестирования в людские ресурсы. В статье приводится авторская классификация инвестиций в человеческие ресурсы, рассматривается вопрос об их целесообразности и об оценке отдачи от инвестиций. Кратко освещаются возможные социальные и экономические эффекты от инвестиций в людские ресурсы.

Ключевые слова: человеческий капитал, людские ресурсы, человеческие ресурсы, структура людских ресурсов, инвестиции в людские ресурсы, стадии инвестирования в людские ресурсы, классификация инвестиций в людские ресурсы, доходность, отдача от инвестирования в людские ресурсы.

Investment in human capital as a basis for economic development

Yuri Kostyrya

Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia; Russia, 125993,
Moskva, ul. Zoi i Aleksandra Kosmodem'yanskikh, d. 8.

PhD in Economics, docent, kos.mos@bk.ru

Abstract. The article considers the concept of human capital and human resources and their structure, justifies the need to study the human resources of the state at the present stage. The author's definition of investments in human resources is offered, subjects of investments and the main stages of investment in human

resources are considered. The article presents the author's classification of investments in human resources, considers the question of their feasibility and evaluation of the return on investment. The possible social and economic effects of investments in human resources are briefly highlighted.

Keywords: human capital, human resources, human resources, structure of human resources, investment in human resources, stages of investment in human resources, classification of investment in human resources, profitability, return on investment in human resources.

Эффективная деятельность, конкурентоспособность и рост доходности любой организации в условиях рыночной экономики напрямую зависит от рационального использования ее стратегически важных ресурсов. Важнейшим и ключевым из стратегических ресурсов который напрямую связан с успешной деятельностью любой организации в современных условиях является человеческий капитал. Характерной чертой трудовых ресурсов является то, что творческие и креативные способности людей позволяют любой организации динамично развиваться, предлагать новые решения и конечные продукты, а также быстро адаптироваться к постоянно изменяющимся условиям конкурентной среды. Поэтому инвестиции в людские ресурсы является базовым условием эффективного функционирования и развития не только отдельных хозяйствующих субъектов, но и экономики в целом.

Совершенно не случайно и на экономические, и на социальные, и на политические проблемы президент В.В. Путин призвал элиту смотреть сквозь призму "человеческого капитала". Новый "человеческий капитал" позволит выстроить качественно иную стратегию экономического развития.

«В основе деятельности государства лежит сбережение народа России и благополучие граждан. Решение этих задач - ключевой фактор прорывного развития. Человек, его настоящее и будущее - главный смысл, цель нашего развития", - сказал В.В. Путин, обращаясь к Федеральному Собранию.

Поэтому развитию человеческого потенциала уделяется важное внимание. В принятом Распоряжении Правительства «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» охватываются среднесрочные и долгосрочные цели, приоритеты и основные направления демографической политики, политики модернизации здравоохранения и образования, развития пенсионной сферы и социальной помощи, развития культуры, формирования эффективных рынков труда и жилья¹. Концепцией предусмотрено развитие человеческого потенциала, которое включает системные преобразования двух типов:

- направленные на повышение конкурентоспособности кадрового потенциала, рабочей силы и социальных секторов экономики;
- улучшающие качество социальной среды и условий жизни людей.

Людские ресурсы или человеческий капитал – это важнейшие понятия современной экономики, отражающие совокупность врожденных или приобретенных качеств, компетенций, навыков, опыта, способностей, мотиваций и культурного развития людей, накопленных за определенный период времени и определяющих возможности человека к производству материальных и духовных благ в процессе общественного производства.

Людской ресурс можно представить, как комплекс различных активов, которые характеризуют различные стороны индивида или группы людей. К основным активам людских ресурсов можно отнести:

- 1) Образовательный актив – включает в себя те знания, умения и навыки, которые человек приобретает в процессе получения общего и специального образования и которые могут быть использованы им в процессе общественного производства;

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 28.09.2018) <О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года> (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года")

2) Интеллектуальный актив – проявляет себя не просто при получении образования, а в ходе развития навыков применения этих знаний, при более сложных интеллектуальных действиях в практической деятельности человека. Интеллектуальный актив обнаруживает себя при создании ноу-хау различного уровня, когда индивиду необходимо прибегать к методам анализа, синтеза, индукции, дедукции, абстракции, моделированию и др.;

3) Трудовой актив – объединяет профессиональные знания, умения и навыки, которые определяют квалификацию индивида, его профессиональное мастерство, способность к эффективной производственной деятельности, его профессионализм. Формирование и развитие трудового актива возможно только в ходе профессиональной деятельности, при получении индивидом трудового опыта;

4) Культурный актив – это актив человеческого ресурса, который включает мотивы поведения человека, степень принятия им социальных норм, ценностные ориентиры, этические нормы, коммуникационные навыки и нормы общения, которые влияют на возможность и эффективность его социальной, трудовой активности и экономической деятельности человека.

5) Актив здоровья – то есть состояние здоровья конкретного человека, семьи, группы лиц, населения территории, нации или человечества в целом. Иными словами, это физические способности к выполнению трудовых операций;

Академик Л.И. Абалкин утверждал: «Глобальные изменения, которые происходили и происходят в мире, состоят в том, что сейчас главным фактором общественного развития становится не НТП и многое другое, а качество человека. Все остальное, в частности культура производства, уровень производительности труда – вторичны по отношению к этому фактору. Тут предстоит большое переосмысление» [1].

Именно люди, а не деньги, здания, техника, являются решающим отличительным признаком успешного мероприятия, выступая важнейшим

источником экономического роста. В развивающейся экономике знаний невозможно переоценить их роль. Необходимым условием конкурентоспособности во многих отраслях, регионах, и даже между странами становится именно обеспеченность квалифицированной рабочей силой, с достаточным уровнем современных компетенций, здоровья, мотивации и пр.

Подходы, связанные с минимизацией затрат на персонал, на современном этапе развития экономики показал свою неэффективность. Поэтому передовые в экономическом аспекте страны отказались от подобной политики в области управления персоналом в пользу концепции человеческих ресурсов. Так, например, по некоторым оценкам общие затраты частного бизнеса на все виды обучения в США превышают 30 млрд. долл. в год. Исследования показали, что при 10% повышении уровня образования работника его производительность возрастает на 8,6% [2]. Достаточно высокий уровень людских ресурсов позволяет работникам успешнее адаптироваться к технологическим, институциональным, социальным сдвигам, активнее включаться в процесс освоения новых навыков, быстрее реагировать на достижения НТР.

Инвестиции в людские ресурсы представляют собой любые расходы на получение необходимых знаний, умений и навыков, на поддержание и укрепление здоровья носителя ресурса, поддержание и развитие его умственных и творческих способностей, формирование его ценностных ориентиров и моральных установок, на культурное развитие личности и т.д. Другими словами, инвестиции в людские ресурсы представляют собой такие затраты, которые формируют и развивают любой из активов этого ресурса.

В качестве затрат, связанных с формированием и развитием людских ресурсов, могут выступать:

- Прямые затраты – то есть финансовые расходы самого работника, общества или государства на поддержание здоровья, оплаты обучения,

повышение квалификации, расходы на смену места жительства и поиска работы и т.д.;

- Упущенный заработок – то есть те выгоды, которые были потеряны, не использованы индивидом в связи с поиском работы, воспитанием детей, сменой места жительства и т.д.;
- Моральный ущерб – обоснован тем, что поиск работы или смена места жительства чаще всего сопряжены с определенным психологическим дискомфортом для индивида; смена круга знакомых, привычной обстановки может вызывать стресс.

Осуществление затрат на человеческий ресурс может осуществляться на разных уровнях и преследовать различные цели. Инвестиции в людские ресурсы целесообразны:

- Со стороны самого носителя людского ресурса – поскольку от качества этого ресурса зависит его конкурентоспособность на рынке труда, размер его дохода, уровень жизни;
- Со стороны предприятия – поскольку людские ресурсы могут выступать конкурентным преимуществом для фирмы, оказывая влияние на ее прибыль;
- Со стороны государства. Выгоды от осуществления затрат на формирование и развитие человеческих ресурсов со стороны государства могут носить как экономический характер (рост ВВП, повышение конкурентоспособности страны, возрастание влияния на мировые рынки товаров и услуг и др.), так и социальный (улучшение здоровья нации, демографической ситуации, развитие гражданского общества и пр.).

Инвестиции в людские ресурсы осуществляются на 2 основных стадиях:

1 стадия связана с обеспечением условий для саморазвития человека-носителя ресурса. Является первостепенной, базовой стадией, сопряженной с взрослением и становлением личности индивида, и может осуществляться следующими основными путями:

- Осуществление инвестиций в семейный бюджет; благодаря этому может происходить рост количества детей в одной семье, удовлетворение насущных потребностей членов семьи, развитие способностей внутри семьи всех ее членов. Такого рода инвестиции представляют собой базовые, необходимые вложение в формирование людских ресурсов, закладывают основу для дальнейшего их развития;
- Осуществление инвестиций в системе здравоохранения, благодаря которым возможно поддержание физической и психологической составляющей ресурса человека;
- Осуществление инвестиций в целях умственного, интеллектуального развития личности. На первой стадии эти инвестиции в большей мере относятся к начальному и среднему образованию, формированию базовых знаний, умений и навыков.

Таким образом, основное назначение инвестиций на первой стадии их осуществления – это первоначальное формирование человеческого ресурса, создание благоприятных условий для саморазвития индивида как субъекта экономической деятельности.

2 стадия осуществления инвестиций в человеческий ресурс предполагает более целенаправленный процесс, ориентированный на формирование и развитие производственно-ценных знаний, умений, навыков и качеств, необходимых для осуществления конкретного рода экономической деятельности носителя ресурса.

Рассматривая целесообразность инвестиций в человеческий ресурс, важно оценить текущую стоимость вложений и будущий доход от инвестиций. Наиболее наглядно это проявляется в отношении инвестиций в образовательный актив человеческого ресурса. Так, стимулом при принятии решения о получении высшего образования (второго высшего образования) для многих людей выступает возможность получения дополнительного заработка в дальнейшем. Однако, такие доходы, связанные с получением

образования, должны многократно превышать инвестиции, поскольку дисконтирование будущих доходов уменьшает их величину при приведении к настоящему моменту времени [3, стр. 17]. Иначе говоря, инвестиции в образования окажутся целесообразными, выгодными только в том случае, если приведенная стоимость будущих доходов окажется выше затрат на образование. Рассчитать это соотношение поможет следующая формула:

$$V_0 = \frac{B_1}{1+r} + \frac{B_2}{(1+r)^2} + \frac{B_3}{(1+r)^3} \dots + \frac{B_n}{(1+r)^n} \geq C, (1)$$

где V_0 – текущая стоимость потока будущих денежных доходов;

B_n – ежегодная разница в заработках выпускников высших учебных заведений и общеобразовательных школ;

r – процентная ставка (ставка дисконтирования);

n – период;

C – общие затраты на высшее образование.

Аналогично, представленную формулу можно применять и для оценки целесообразности инвестиций в другие активы человеческого ресурса.

Ю.Г. Быченко предлагает другую формулу для оценки инвестиций в образование, имеющую следующий вид [4, стр. 178]:

$$D = \frac{(d_1 - d_2)}{1+H}, (2)$$

$$U = \frac{P}{1+H}, (3)$$

где D – оценка суммарного дохода в результате того или иного уровня образования индивида;

U – оценка суммарных издержек в результате того или иного уровня образования индивида;

d_1 – доход до получения образования;

d_2 – доход после получения образования;

H – дисконта (ценность сегодняшних выгод по отношению к выгодам будущих периодов);

P – прямые расходы на образование.

Разница между формулами (2) и (3) показывает, насколько оценка индивидом дохода от образования больше, чем издержки на его получение. Важно отметить, что норма дисконтирования определяется каждым индивидом самостоятельно, так как каждый человек определяет разную ценность сегодняшних выгод по сравнению с будущим доходом.

Стоит учитывать, что в реальной жизни далеко не всегда индивид при принятии решения обращается к математическим вычислениям. Несмотря на это, каждый человек использует те или иные оценки: советы родственников или коллег, отзывы, репутация организации и т.д. Возможность получения дополнительного дохода в большинстве случаев принимается во внимание, хотя эти оценки чаще всего и носят вероятностный, не строгий характер.

Смена места жительства или места работы также сопровождается определенными затратами, которые носят краткосрочный характер. В таком случае, также, как и при принятии решения о получении высшего образования, целесообразно провести оценки текущих издержек и будущих выгод от мобильности индивидуума. Для расчетов текущей стоимости чистых выгод возможно применить формулу, предложенную Л.А. Кормишкиной и В.А. Гориним [3, стр. 18]:

$$W_1 = \sum_{\tau=1}^T \frac{U_{j\tau} - U_{i\tau}}{(1+r)^\tau} - U, \quad (4)$$

где W_1 – текущая стоимость чистых выгод в году τ ;

$U_{j\tau}$ – полезность, полученная от j -той работы в году τ ;

$U_{i\tau}$ – полезность, полученная от i -той работы в году τ ;

U – выгода, потерянная при переезде и смене работы;

r – процентная ставка;

T – время в годах, в течение которого от мобильности появляется выгода.

Если текущая стоимость выгод, связанных с переездом или сменой места работы превышает текущие издержки, то такая мобильность является рациональной, оправданной. В том случае, если выгода не превышает затрат, то переезд не приносит прибыли и нерационален для индивида в таких условиях.

Обратим внимание, что в таком ракурсе данная формула может применяться только относительно к конкретному человеку, с ее помощью можно оценить целесообразность единичных примеров мобильности. Однако, оценивая процессы мобильности в большем масштабе, можно делать выводы о том, какие социальные слои, работники каких профессий и с каким средним доходом наиболее склонны к смене места жительства или места работы, какие отрасли являются наиболее привлекательными для населения и наоборот – какие отрасли и профессии не пользуются популярностью; это позволяет делать прогноз относительно потоков миграции и своевременно корректировать политику государства.

Отметим, что отдача от инвестиций не всегда может быть оценена математически, но обязательно будет проявляться в экономических или социальных эффектах от инвестиций. На микроуровне это может выражаться в росте заработной платы индивида, удовлетворенностью жизнью; на макроуровне – повышение уровня ВВП, устойчивое развитие территории, повышение уровня экономической безопасности и т.д.

М.П. Сергеев и другие авторы выделили ряд факторов, которые могут снижать отдачу от инвестиций в людские ресурсы [5, стр. 56]:

- Низкое качество образования, его несоответствие требованиям современной экономики;
- Низкий спрос на накопленный человеческий ресурс со стороны работодателей;

- Преднамеренное снижение разницы в доходах людей с высоким и низким уровнем образования со стороны государства в целях сглаживания социальной напряженности.

Существует потенциальная опасность отрицательных социальных и экономических эффектов, которые могут иметь место при недостаточном инвестировании в человеческие ресурсы, либо при нерациональном осуществлении таких инвестиций. Поэтому "Человеческий капитал" становится главным фактором развития и роста. Новое качество жизни, комфортная среда обитания, нормальная экология, инвестиции в образование и здравоохранение - все это "инвестиции в человека".

Список литературы

1. Османова А.М. Человеческий и интеллектуальный капитал: сущность и измерение. URL: <http://www.rae.ru/forum2012/pdf/1984.pdf>
2. Левин А.И. Институциональные и экономические основы формирования человеческих ресурсов – дисс. к.э.н., Саратов, 2005, 185 с.
3. Кормишкина Л.А., Горин В.А. Формирование новой инвестиционной парадигмы: инвестиции в человека (региональный аспект) – Саранск: Издательство Мордовского университета, 2002. – 68 с.
4. Быченко Ю.Г. Формирование человеческого капитала: социально-экономический аспект. Монография. – Саратов, Издательство Саратовского университета, 1999. 236 с.
5. Сергеев М.П. Цветкова А.А., Церцеил А.Г. Человеческий капитал и экономическая безопасность России: проблемы и перспективы. Монография. – Казань: ТГГПУ, 2008. 180 с.

References

1. Osmanova, A.M. Chelovecheskiy i intellektual'nyy kapital: sushchnost' i izmerenie [Human and intellectual capital: essence and dimension]. Available at: <http://www.rae.ru/forum2012/pdf/1984.pdf>.
2. Levin, A.I. (2005). Institutsional'nye i ekonomicheskie osnovy formirovaniya chelovecheskikh resursov – diss. k.e.n. [Institutional and economic bases of formation of human resources-Diss. Ph. D.]. Saratov.
3. Kormishkina L.A. & Gorin V.A. (2002). Formirovanie novoy investitsionnoy paradigmy: investitsii v cheloveka (regional'nyy aspekt) [Formation of a new investment paradigm: investments in human beings (regional aspect)] Saransk, Izdatel'stvo Mordovskogo universiteta.
4. Bychenko, Yu.G. (1999). *Formirovanie chelovecheskogo kapitala: sotsial'no-ekonomicheskiy aspekt. Monografiya.* [Formation of human capital: socio-economic aspect]. Saratov, Izdatel'stvo Saratovskogo universiteta.
5. Sergeev, M.P. Tsvetkova, A.A. & Tsertseil, A.G. (2008). *Chelovecheskiy kapital i ekonomicheskaya bezopasnost' Rossii: problemy i perspektivy. Monografiya.* [Human capital and economic security of Russia: problems and prospects]. Kazan, TGGPU.

УДК 338.2

Особенности разработки антикризисной финансовой стратегии предприятий в нефтегазовом комплексе России в контексте экономической безопасности¹

Гапоненко Владимир Федосович

Академия управления МВД России; Россия, 125993, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8.

Финансовый университет при Правительстве РФ; Россия, 125993 (ГСП-3), г. Москва, Ленинградский просп., 49.

д.э.н., профессор, profgaropenko@gmail.com, +79035929078

Аннотация. Статья посвящена исследованию особенностей разработки антикризисной финансовой стратегии предприятий нефтегазового комплекса России, освещению исследований в области развития финансовой стратегии. Проведенный анализ различных методик разработки финансовой стратегии показал, что наиболее полной методикой является подход, сформированный И.А. Бланком. Предложен авторский метод развития финансовой стратегии предприятий нефтегазового комплекса России в контексте экономической безопасности. Предложен вывод о том, что точное определение эффективности деятельности компании в рамках антикризисной финансовой стратегии должно проводиться посредством стратегического финансового анализа, факторного анализа эффективности компании, а также регрессионного анализа.

Ключевые слова: антикризисная финансовая стратегия, предприятия нефтегазового комплекса, методики разработки финансовой стратегии предприятий, экономическая безопасность.

¹ Статья выполнена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) – Договор № 18-010-01061/19 по проекту: «Моделирование стратегии инновационного развития и импортозамещения нефтегазового комплекса России в контексте экономической безопасности»

Features of the development of anti-crisis financial strategy of enterprises in the oil and gas complex of Russia in the context of economic security

Vladimir Gaponenko

Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia; Russia, 125993, Moskva, ul. Zoi i Aleksandra Kosmodem'yanskikh, d. 8.

Financial University under the Government of the Russian Federation; 49 Leningradsky Prospekt, Moscow, Russia, 125993, GSP-3.

Doctor of Economics, Professor,
profgaponenko@gmail.com, +79035929078

Annotation. The article is devoted to the study of the features of developing an anti-crisis financial strategy for Russian oil and gas companies, and the coverage of research in the field of developing a financial strategy. The analysis of various methods of financial strategy development showed that the most complete method is the approach formed by I. Blank. An author's method of developing the financial strategy of enterprises of the oil and gas complex of Russia is proposed. It is concluded that an accurate determination of the effectiveness of a company within the framework of an anti-crisis financial strategy should be carried out through strategic financial analysis, factor analysis of company performance, as well as regression analysis.

Key words: anti-crisis financial strategy, oil and gas complex enterprises, methods for developing the financial strategy of enterprises, economic security

Одним из основных инструментов управления финансово – хозяйственной деятельностью предприятиями нефтегазового комплекса России в контексте экономической безопасности является разработка финансовой стратегии, которая является частью общей стратегии развития предприятий и обеспечивает основные направления развития их дальнейшей деятельности [1].

Эффективность функционирования, рентабельность деятельности, конкурентоспособность предприятий нефтегазового комплекса России в контексте экономической безопасности зависит от грамотного выбора,

разработки и реализации финансовой стратегии, которая является составляющей общей корпоративной стратегии предприятий. Финансовая стратегия определяет поведение предприятий на рынке, формирует рыночную позицию, оперируя источниками финансирования и направлениями использования финансовых ресурсов предприятий.

Успех финансовой стратегии предприятий нефтегазового комплекса России в контексте экономической безопасности осуществляется при взаимной увязки теории и практики финансовой стратегии, соответствии финансовых стратегий финансовым возможностям предприятий через жесткую централизацию финансового стратегического руководства и гибкость его методов по мере изменения финансово – экономической ситуации.

Как уже было упомянуто, финансовая стратегия является ключевым аспектом деятельности любой компании. В соответствии с этим прогнозируются все будущие доходы и расходы, и принимаются решения о перспективах развития предприятий нефтегазового комплекса России в контексте экономической безопасности.

Данная часть статьи посвящена освещению исследований в области развития финансовой стратегии. Огромная работа была проделана с точки зрения изучения этой сферы в последние годы, и некоторые авторы, такие как Гранди, Каплан, Бригхем и Эрхардт, создали основу для исследования стратегического финансирования. Однако из-за быстрых изменений в финансовой сфере проведение исследования представляется довольно сложным, и по этой причине не так много работ посвящено развитию финансовой стратегии именно предприятий нефтегазового комплекса России в контексте экономической безопасности.

Это исследование направлено на заполнение упомянутого выше информационного вакуума. Принцип разработки финансовой стратегии в разных подходах во многом похож, но алгоритмы проведения стратегического

финансового анализа могут быть различны, также есть большое количество аналитических инструментов.

По этой причине данное исследование основано на двух основных подходах: разработке финансовой стратегии и разработке антикризисной финансовой стратегии. Указанные подходы были выбраны не только по причине их высокой популярности и широкой применимости, но и по причине того, что они могут дополнять друг друга.

На современном этапе все большее число предприятий нефтегазового комплекса России осознают необходимость сознательного перспективного управления финансовой деятельностью на основе научной методологии. Эффективным инструментом перспективного управления финансовой деятельностью предприятий нефтегазового комплекса России в контексте экономической безопасности выступает финансовая стратегия. Существуют различные методики разработки финансовой стратегии, которые требуют эффективного анализа.

Методика, предложенная И. Бланком [15], включает в себя следующие этапы:

1. определение периода становления финансовой стратегии. Главным условием является предсказуемость развития экономики, отраслевая принадлежность предприятия, его размер, стадия жизненного цикла и другие;
2. исследование факторов внешней среды на основе SWOT-, SNW- и PEST-анализов, портфельного анализа, сценарного анализа, сравнительного финансового анализа, анализа финансовых коэффициентов, интегрального анализа по модели Дюпон, экспертного анализа исследуются факторы внешней среды;
3. оценка сильных и слабых сторон финансовой деятельности;
4. оценка стратегическая финансовая позиция предприятия;

5. разработка финансовых целей компании;
6. конкретизация целевых показателей финансовой стратегии по периодам ее реализации;
7. рассмотрение возможных способов достижения стратегических финансовых целей и принятие основных стратегических финансовых решений;
8. оценка эффективности принятой финансовой стратегии;
9. контроль реализации финансовой стратегии.

3. Аминова предлагает все возможные виды финансовой стратегии фирмы представить в виде матрицы [6]. Действуя в рамках данной матрицы, можно рассматривать проблему в динамике, давая возможность не только формулировать финансовую стратегию, но и менять ее в результате изменения каких-то очень важных параметров функционирования предприятия.

Для изучения данной матрицы вводится несколько новых и очень важных категорий финансового менеджмента, а именно:

БРЭИ – брутто-результат эксплуатации инвестиций. Результат хозяйственной деятельности (РХД) с финансовой позиции может быть определен как денежные средства предприятия после финансирования развития. РХД говорит о ликвидности предприятия после финансирования всех издержек, связанных с его развитием.

Результат финансовой деятельности (РФД) отражает финансовую политику предприятия. При его подсчете используется только движение финансовых потоков. РФХД раскрывает величину и изменение денежных средств предприятия после совершения всего комплекса инвестиционно-производственной и финансовой деятельности.

В основе подхода к портфельному анализу, предложенного фирмой «Arthur D. Little» лежит концепция жизненного цикла отрасли. Концепция

предполагает, что каждая бизнес-единица проходит в своем развитии четыре цикла: рождение, развитие, зрелость и спад. Другим параметром является конкурентная позиция бизнеса: ведущая (доминирующая), сильная, благоприятная (заметная), прочная или слабая.

Данная методика включает в себя реализацию трех этапов:

- 1) определение конкурентной позиции бизнес-единицы;
- 2) определение стадии жизненного цикла отрасли;
- 3) выбор уточненной стратегии.

С помощью матрицы ADL возможно установить распределение объемов продаж, дохода и инвестиций по отдельным видам бизнеса в зависимости от стадии жизненного цикла и положения бизнеса и отрасли.

А.П. Градов варианты поведения в различных сферах финансовой деятельности не называет финансовой стратегией. Эти сферы идут как стратегия ценообразования, стратегия поведения фирмы на рынках денег и ценных бумаг, стратегия инвестиционной деятельности. По каждой из предложенных стратегий достаточно четко прописываются этапы реализации [7].

А.П. Градов предлагает следующие этапы установления цены:

- 1) исследование рынка и его конъюнктуры;
- 2) определение модели конкурентного рынка, этапа жизненного цикла товара, общих целей фирмы;
- 3) выбор ценовой политики, исследование факторов, влияющих на уровень цен;
- 4) принятие базового уровня цены и определение его динамики.

В ходе рассмотрения вышеперечисленных подходов к формулировке методического инструментария разработки финансовой стратегии предприятия можно сделать вывод о том, что наиболее полной методикой является подход И.А. Бланка. Данная методика максимально отвечает всем стратегическим целям предприятий нефтегазового комплекса России в контексте экономической безопасности и всесторонне подходит к планированию и анализу их финансовой деятельности.

Отдельно хочется отметить подход к разработке финансовой стратегии, предложенный Т.Генибергом, Н.Ивановой и О.Поляковой [8] и основанный на различных подходах, предлагаемых другими исследованиями. Первый из них принадлежит И. Бланку и представлен в виде пирамиды, разделенной на 5 частей: стратегия работы внизу, затем функциональная стратегия (маркетинг, продуктивность, финансовые и инвестиционные), бизнес-стратегия, корпоративная стратегия и миссия компании, Второй подход предложен А.Загорским [9] и состоит также из 5 основных стратегий: рыночной стратегии, инновационной, инвестиционной, социальной, кадровой и финансовой. По мнению Л.Давыдовой и Н.Соколовой [10], разработка финансовой стратегии должна приниматься на основе трех основных критериев: формирования финансовых ресурсов, обеспечения эффективности инвестиций и обеспечения финансовой стабильности. И наконец, есть ученые, которые предлагают матрицу финансовых стратегий, которая позволяет определять будущие улучшения без дополнительных усилий.

Как подчеркивают авторы, основной вопрос, освещенный в исследовании, — это пренебрежение финансовой стратегией в пользу конъюнктуры рынка. Авторы призывают разделять эти пути развития, при этом, не жертвуя ни одним из них. Проблематика в исследовании определена не четко, но ее значимость все же отражена.

Основным недостатком этого исследования является отсутствие правильного вывода, направленного на подведение итогов всех подходов и отсутствие их совместного анализа.

В связи с этим хочется отметить, что хоть и имеется довольно небольшое количество работ, посвященных вопросу разработки финансовой стратегии, и практически все они оторваны от практики, ими все же были отмечены основные и важные подходы к проведению стратегического финансового анализа. Особо подчеркивается широкая применимость регрессии при проведении анализа. Данный подход хорошо известен и широко распространен среди экономистов и активно применяется.

Исходя из всех перечисленных концепций, особенно эконометрических, предлагается метод развития финансовой стратегии предприятий нефтегазового комплекса России в контексте экономической безопасности и тем самым восполнить пробел в этой теме.

Методы, рассмотренные в ходе исследования, являются наиболее подходящими для разработки антикризисной финансовой стратегии предприятий нефтегазового комплекса России в контексте экономической безопасности, поскольку они не только указывают, как сохранить предприятия во время рецессии, но и позволяют прогнозировать их работу в краткосрочной перспективе. Методология состоит из 3 основных частей: диагностики рецессии посредством сильного стратегического финансового анализа, выработки стратегии и оценки ее эффективности.

Далее перечислим шесть основных механизмов стабилизации в антикризисном менеджменте: снижение издержек, оптимизация денежных потоков, правовое регулирование, изменение политики дебиторов и сокращение коммерческих кредитов, стимулирование сбыта, реструктуризация кредиторской задолженности. После их воплощения в жизнь необходимо выполнить оценку произведенных действий.

Также стоит упомянуть еще один метод, предложенный Д. Ряховским и Н. Акуловой [11], а именно стратегию с использованием трех основных этапов: стратегия оптимизации структуры финансовых ресурсов (подразумевает рост капитала и сокращение его «утечки»), стратегия повышения платежеспособности/ликвидности (предполагает положительный рост денежных потоков и отрицательное снижение CF) и стратегии оптимизации финансовых результатов эффективности (подразумевает общий рост выручки и прирост оборота ресурсов).

Разработка антикризисной финансовой стратегии предприятий нефтегазового комплекса России в контексте экономической безопасности должна преследовать цель роста стоимости активов. В конечном итоге это должно привести к максимизации рыночной стоимости компаний и поддержанию их «инвестиционной привлекательности». Разработка антикризисной финансовой стратегии предприятий нефтегазового комплекса России в контексте экономической безопасности направлена на поддержание эффективной системы управления финансами, которая полезна при принятии управленческих решений.

Необходимо развивать четыре основные сферы финансов.

Стратегия повышения ликвидности активов. Этот тип финансовой стратегии связан с ростом стоимости чистых активов как важнейшим требованием финансовой санитарии компании. Другими словами, он должен начинаться с финансовой перестройки, затем увеличения стоимости чистых активов в соответствии с уменьшением затрат и ростом прибыли, а затем заканчивается лучшими финансовыми коэффициентами, характеризующими прибыльный и сильный бизнес.

Стратегия оптимизации структуры капитала. Она направлена на получение приемлемого значения рычагов, минимизацию привлеченных капитальных затрат и рост рыночной стоимости компании.

Стратегия повышения издержек. Эта стратегия достигается при внутреннем обнаружении резервов, стратегических затратах и управлении прибылью. Это также может быть достигнуто с ростом конкурентоспособности.

Стратегия оптимизации прибыли. Она включает в себя ужесточение контроля за рентабельностью и стоимостью активов. Это также предполагает переоценку цен с полным использованием его возможностей и улучшения товарных линий.

Подводя итог отметим, что выбранная финансовая стратегия предприятий нефтегазового комплекса России в контексте экономической безопасности должна быть единственной, чтобы полностью сосредоточить все внимание и ресурсы.

Антикризисная финансовая стратегия предприятий нефтегазового комплекса России в контексте экономической безопасности связана с обеспечением финансовой стабильности в период кризиса. В этих условиях компании вынуждены сокращать нерентабельные активы и продукты. В этот период финансовые потоки жестко контролируются и возникает необходимость обеспечения экономической и финансовой безопасности [2; 3; 4; 5; 14]. Это достигается при надлежащей рентабельности, платежеспособности и финансовой стабильности предприятий нефтегазового комплекса России в условиях обеспечения экономической безопасности.

Общие вторичные этапы антикризисной финансовой стратегии могут быть следующими:

- 1) мониторинг финансовых условий;
- 2) оценка вероятности банкротства;
- 3) меры по предотвращению банкротства;
- 4) контроль за антикризисной финансовой политикой.

Последний этап должен контролироваться в течение всего периода санации.

Антикризисная финансовая стратегия позволяет определить, как предприятия нефтегазового комплекса России в контексте экономической безопасности могут противостоять изменениям внешней среды и какие профилактические средства могут сохранить устойчивость и нацелить все цели. После этого обсуждается тактика реализации стратегии, а затем реализуется на практике.

Точное определение эффективности деятельности компании в рамках антикризисной финансовой стратегии должно проводиться посредством стратегического финансового анализа, факторного анализа эффективности компании, а также регрессионного анализа.

Одним из первых подходов стратегического финансового анализа был рассмотрен С. Гусятниковой [12] и основан на двухэтапной стратегии, которая включает анализ текущей финансовой ситуации и некоторые стабилизирующие антикризисные мероприятия. Как утверждает автор, они включают все сферы деятельности и позволяют мобильным внутренним ресурсам компании поддерживать стабильный денежный поток для должной ликвидности. Они также обеспечивают эффективность и рентабельность основных показателей, а также управляют задолженностью и финансовыми рисками. Эти шаги состоят из снижения рисков, оптимизации денежных потоков, стимулирования продаж и т.д.

Автор также утверждает, что вероятность внезапного кризиса бесконечно мала, а его «маркеры» могут быть обнаружены при надлежащем мониторинге. В качестве примера автор предлагает снижение эффективности использования капитала, снижение рентабельности, что приводит к нерациональному использованию текущих активов. Автор также предоставляет информацию о финансовых инструментах, которые должны использоваться для контроля эффективности. Они включают ликвидность, коэффициенты платежеспособности и модели обнаружения банкротства

(модели Альтмана, Таффлера, Спрингэта и Бивера). Следующим шагом будет развитие антикризисных процессов и преодоление кризиса компании.

Данное исследование показало, что универсального антикризисного метода не существует в силу различных причин и факторов. Тем не менее, можно утверждать, что существует множество эффективных методов и финансовых инструментов, применение которых должно обеспечить достижение эффективных результатов деятельности предприятий нефтегазового комплекса России в контексте экономической безопасности [13].

Основная проблема, сформулированная в этой статье, четко определена и заключается в следующем. Несмотря на множество методов, эффективность антикризисной кампании во многом зависит от скорости и качества определения причин кризиса. Другими словами, важно следить за финансовыми условиями предприятия настолько часто, насколько это возможно. Значимость рассматриваемой проблемы также четко определена и ее легко идентифицировать.

Основным преимуществом этого исследования является применимость описанного процесса для всех компаний.

Однако есть и недостатки, о которых следует упомянуть. Автор пренебрег возможными способами привлечения внешнего финансирования. По этой причине, в случае использования этого подхода, он должен быть расширен и дополнен другим.

Другой труд, посвященный разработке антикризисной финансовой стратегии, принадлежит Д.Ряховскому и Н.Акуловой [11] и описывает важнейшие этапы реализации и реализации антикризисной стратегии. Они предлагают четыре стратегии, направленные на финансовую санитарию компании, которые могут быть последовательно введены или из которых можно подобрать наиболее подходящую. Первая — это концентрация финансовых ресурсов для технологического обновления. Он включает такие

инструменты, как увеличение объема инвестиций и эффективность использования ресурсов. Стратегия оптимизации структуры финансовых ресурсов подразумевает рост капитала и сокращение его «утечки». Стратегия повышения платежеспособности / ликвидности предполагает увеличение положительных денежных потоков и отрицательное снижение CF. Последняя стратегия, стратегия оптимизации финансовых результатов, подразумевает общий рост выручки и прирост оборота ресурсов.

Авторы утверждают, что обоснование антикризисной стратегии и ее развитие - сложный процесс, основанный на множестве внешних и внутренних факторов. Тем не менее, процесс реализации антикризисной стратегии намного сложнее, что подразумевает несколько взаимосвязанных методов и инструментов. Они также отвечают за координацию управленческих функций, их согласованность и минимизацию внутренних потерь. Другими словами, эффективность подразумеваемой стратегии в значительной степени зависит от выбранных инструментов, направленных на достижение главной цели. Реализация такой стратегии подразумевает использование различных инструментов, повышающих платежеспособность и ликвидность как в краткосрочном, так и в долгосрочном периоде. Модели инструмента довольно широки, поэтому крайне важно выбирать их в соответствии с экономической средой предприятия, его «характеристикой производительности, причинами рецессии и ее серьезностью».

Вместе с тем, рецессия может быть спорной, и предположения могут возникать как во внешней, так и во внутренней среде. По этой причине авторы утверждают, что профилактическая антикризисная диагностика является жизненно важным стратегическим инструментом, позволяющим раскрывать все скрытые проблемы организации». Бесспорным преимуществом этого научного труда является учет всех типов антикризисных стратегий, а также возможных путей его решения. Инструменты разделены на группы для каждой

требуемой стратегии. Однако необходимо обратить внимание на один важный нюанс.

Основным недостатком данной модели является отсутствие предварительных методов финансового анализа, позволяющих определить, какая антикризисная стратегия должна быть выбрана.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что предприятия нефтегазового комплекса России в контексте экономической безопасности должны регулярно проводить SWOT- и SNW-анализ, составлять матрицу финансовых возможностей и корректировать свою стратегию.

Статья выполнена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) – Договор № 18-010-01061/19 по проекту: «Моделирование стратегии инновационного развития и импортозамещения нефтегазового комплекса России в контексте экономической безопасности»

Список литературы

1. Ковалев В.В. Введение в финансовый менеджмент. – М.: Финансы и статистика, 2016, с. 10.
2. Гапоненко В.Ф. Инвестирование в интеллектуальный капитал как способ повышения экономической безопасности страны // Актуальные проблемы развития инфраструктуры органов внутренних дел и обеспечения экономической безопасности / Сборник научных статей по материалам межвузовской научно-практической конференции. 2013.
3. Алабердеев Р.Р., Гапоненко В.Ф. Механизмы налогового регулирования нефтегазового комплекса в контексте обеспечения экономической безопасности // Образование. Наука. Научные кадры. 2016. № 4.
4. Гапоненко В.Ф., Палишкина О.В. Налоговая безопасность в системе обеспечения финансовой безопасности // Актуальные проблемы финансовой безопасности России / сборник научных трудов по материалам научно-практической конференции. 2015.

5. Беспалько А.А., Гапоненко В.Ф. Проблемы оценки коррупции как латентного комплексного явления // Вестник экономической безопасности. 2015. № 3.
6. Аминова, З. Финансовая стратегия предприятия: формирование, развитие, обеспечение устойчивости – М.: Компания Спутник +, 2002.
7. Экономическая стратегия фирмы, 4-е изд./ Под ред. А. П. Градова. – СПб: Специальная литература, 2003. – 958 с.
8. Гениберг, Т. В. Сущность и методические основы разработки финансовой стратегии фирмы // Научные записки НГУЭУ. №9. 2009.
9. Загорский А.Л. Финансовая стратегия интегрированных бизнес-групп. Монография. – С.-Пб.: «Издательство НПК «РОСТ», 2005.
10. Давыдова, Л. В. Выбор финансовой стратегии предприятия на основе факторного анализа финансовой среды // Вестник ОрелГИЭТ. № 3(13). 2010.
11. Ряховский Д., Акулова Н. // Современные инструменты реализации антикризисных стратегий на предприятиях. Проблемы современной экономики. №1 (49). 2017.
12. Гусятникова С. Методология кризисного управления предприятием в современных условиях. // Вопросы экономики и управления. №4(56). 2016.
13. Gaponenko V.F., Zhukova O.I., Teterina E.A., Alaberdeev R.R., Kilyskhanov K.S. Investment and dividend policy of oil and gas and other russian companies: financial aspect. Journal of Reviews on Global Economics. 2018. T. 7. № Special Issue.
14. The mechanism of economic and legal national security: experience, problems and prospects. Materials of scientific-practical conference / London, 2017.
15. Бланк, И.А. Финансовая стратегия предприятия. – К.: Ника-Центр, Эльга, 2004.

References

1. Kovalev, V.V. (2016). *Vvedenie v finansovyy menedzhment* [Introduction to financial management]. Moscow, Finansy i statistika.

2. Gaponenko, V.F. (2013). Investirovanie v intellektual'nyy kapital kak sposob povysheniya ekonomicheskoy bezopasnosti strany [Investing in intellectual capital as a way to improve the economic security of the country] Aktual'nye problemy razvitiya infrastruktury organov vnutrennikh del i obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti. Sbornik nauchnykh statey po materialam mezhvuzovskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii [Actual problems of infrastructure development of internal Affairs and economic security. Collection of scientific articles on the materials of the interuniversity scientific and practical conference].
3. Alaberdeev R.R. & Gaponenko V.F. (2016). Mekhanizmy nalogovogo regulirovaniya neftegazovogo kompleksa v kontekste obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti [Mechanisms of tax regulation of oil and gas complex in the context of ensuring economic security]. Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry (4).
4. Gaponenko V.F. & Palishkina O.V. (2015). Nalogovaya bezopasnost' v sisteme obespecheniya finansovoy bezopasnosti [Tax security in the system of financial security]. Aktual'nye problemy finansovoy bezopasnosti Rossii. Sbornik nauchnykh trudov po materialam nauchno-prakticheskoy konferentsii [Actual problems of financial security of Russia. Collection of scientific papers on the materials of scientific and practical conference].
5. Bepal'ko A.A. & Gaponenko V.F. (2015) Problemy otsenki korruptsii kak latentnogo kompleksnogo yavleniya [Problems in the assessment of corruption as a latent complex phenomenon] Vestnik ekonomicheskoy bezopasnosti, (3).
6. Aminova, Z. (2002). Finansovaya strategiya predpriyatiya: formirovanie, razvitie, obespechenie ustoychivosti [Financial strategy of the enterprise: formation, development, sustainability]. Moscow, Kompaniya Sputnik +.
7. *Ekonomicheskaya strategiya firmy*, 4-e izd. Pod red. A. P. Gradova [Economic strategy of the firm, 4th ed. by A. P. Gradov] (2003). SaintPetersburg, Spetsial'naya literatura.
8. Geniberg, T. V. (2009). Sushchnost' i metodicheskie osnovy razrabotki finansovoy strategii firmy [The Essence and methodological basis for the development of the financial strategy of the company] *Nauchnye zapiski NGUEU*, (9).
9. Zagorskiy A.L. (2005). *Finansovaya strategiya integrirovannykh biznes-grupp. Monografiya* [Financial strategy of integrated business groups]. SaintPetersburg, «Izdatel'stvo NPK «ROST».

10. Davydova, L. V. (2010). Vybor finansovoy strategii predpriyatiya na osnove faktornogo analiza finansovoy sredy [The Choice of financial strategy of enterprise based on factor analysis of the financial environment]. *Vestnik OrelGIET*, (3).
11. Ryakhovskiy, D. & Akulova, N. (2017). Sovremennye instrumenty realizatsii antikrizisnykh strategiy na predpriyatiyakh [Modern tools for implementing anti-crisis strategies at enterprises]. *Problemy sovremennoy ekonomiki* (1). .
12. Gusyatnikova, S. (2016). Metodologiya krizisnogo upravleniya predpriyatiem v sovremennykh usloviyakh [Methodology of crisis management of the enterprise in modern conditions]. *Voprosy ekonomiki i upravleniya* (4).
13. Gaponenko V.F., Zhukova, O.I., Teterina E.A., Alaberdeev, R.R. & Kilyskhanov, K.S. (2018). Investment and dividend policy of oil and gas and other russian companies: financial aspect. *Journal of Reviews on Global Economics*. Vol. 7, Special Issue.
14. *The mechanism of economic and legal national security: experience, problems and prospects. Materials of scientific-practical conference.* (2017). London.
15. Blank, I.A. (2004). *Finansovaya strategiya predpriyatiya* [Financial strategy of the enterprise]. Kiev, Nika-Tsentr, El'ga.

УДК 330.34

Специфика теневой деятельности малого и среднего бизнеса в России

Артемьев Николай Валентинович

Московский университет МВД России им. В.Я Кикотя; Россия, 117997, г.

Москва, ул. Академика Волгина, д.12.

Московский университет им. С.Ю. Витте; Россия, 115432, Москва, 2-й

Кожуховский проезд, д. 12, стр. 1.

д.э.н., профессор, nikvalart@rambler.ru

Костыря Юрий Степанович

Академия управления МВД России; Россия, 125993, г. Москва, ул. Зои и

Александра Космодемьянских, д. 8.

к.э.н., доцент, kos.mos@bk.ru

Аннотация. Статья посвящена исследованию проблем в экономике, связанных с теневой деятельности малого и среднего бизнеса в России. Рассмотрены основные факторы, влияющие на решения участников экономических процессов по уводу бизнеса в теневой сектор. В статье исследуются причины распространенности и специфика теневых экономических отношений в среде малого и среднего бизнеса. Кратко освещаются возможные социальные-экономические последствия и отрицательные эффекты от теневой деятельности.

Ключевые слова: малый и средний бизнес, теневая деятельность, экономические правонарушения, факторы развития, специфика деятельности, анализ результатов, причины теневых отношений.

Specifics of shadow activity of small and medium-sized businesses in Russia

Nikolai Artemyev

Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named after V. J.

Kikot; Russia, 117997, Moskva, ul. Akademika Volgina, d.12.

Moscow University named after S. U. Vitte; Russia, 115432, Moskva, 2-y

Kozhukhovskiy proezd, d. 12, str. 1.

Doctor of Economics, Professor, nikvalart@rambler.ru

Yuri Kostyrya

Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia; Russia, 125993,
Moskva, ul. Zoi i Aleksandra Kosmodem'yanskikh, d. 8.

PhD in Economics, docent, E-mail: kos.mos@bk.ru

Annotation. The article is devoted to the study of problems in the economy related to the shadow activities of small and medium-sized businesses in Russia. The main factors influencing decisions of participants of economic processes on withdrawal of business to shadow sector are considered. The article investigates the reasons for the prevalence and specificity of shadow economic relations among small and medium-sized businesses. The possible social and economic consequences and negative effects of shadow activities are briefly highlighted.

Keywords: small and medium business, shadow activity, economic offenses, development factors, specificity of activity, analysis of results, causes of shadow relations.

Теневая деятельность хозяйствующих субъектов является одной из ключевых проблем мешающей экономическому росту и динамичному развитию экономики России. По данным Росфинмониторинга, в 2018 году объем теневой экономики страны (включает серый импорт, сокрытие доходов от уплаты налоговых и таможенных платежей, выплату серых зарплат) превысил 20 трлн руб. — это около 20% ВВП и больше расходов федерального бюджета на 2019 год (18 трлн руб.).

Согласно различным источникам информации в общем по России теневая экономика составляет 40-60% ВВП, что не идет ни в какое сравнение с 10-20% в развитых в экономическом плане странах. Если посмотреть на сектор малого бизнеса, то здесь доля теневой экономики занимает до 80%, а это просто огромнейшие суммы денег, которые не получает государство. ВВП в России не столько падает, сколько переходит на темную сторону.

Рассмотрим основные причины, по которым бизнес уходит в теневой сектор.

Несовершенство налогового администрирования в нашей стране обуславливает существование массового характера нарушений законодательства Российской Федерации по налогам и сборам. При этом налоговые (как и прочие экономические) правонарушения и преступления, отличаются высоким уровнем латентности, который дифференцируется в зависимости от сфер экономической деятельности.

Сфера малого и среднего предпринимательства (МСП) объективно характеризуется более высоким уровнем экономических правонарушений и более высокой степенью ее латентности, чем другие сферы хозяйственной деятельности. Это обуславливается существованием ряд объективных причин.

Во-первых, субъект малого бизнеса обладает более высокими стимулами максимизации прибыли по причине наличия определенной тождественности в его лице предпринимателя и собственника. Наемному менеджеру крупной компании скрывать ее доходы гораздо менее выгодно, а ряде случаев и нецелесообразно, так как практически вся дополнительная выручка будет присвоена не им, а учредителями-собственниками. Данная причина повышенной латентности является универсальной и действующей во всех странах мира. Поэтому малый бизнес даже в развитых государствах рассматривают как сферу экономики с повышенным уровнем криминализации (нередко приравнивая или отождествляя понятия «малый бизнес» и «неформальный сектор экономики»).

Во-вторых, у российских предпринимателей дополнительным стимулом, побуждающим к уклонению от уплаты налогов, является высокий (по общепризнанным утверждениям) уровень регулирования в целом и совокупного налогообложения в частности, что непременно приводит к использованию ими разнообразных нелегальных схем и практик.

В-третьих, многочисленность малых предприятий серьезно затрудняет реализацию результативного контроля над ними. Построение высокоэффективной системы мониторинга субъектов малого бизнеса не

представляется возможным по причине превышения издержек организации контроля над выплатами, которые могут быть собраны в результате. Это является основанием для поиска оптимального соотношения между строгостью контроля и размером бизнеса.

В-четвертых, по утверждению многих исследователей, в странах догоняющего развития, а также в странах с переходной экономикой наблюдается высокое коррупционное давление на акторов малого бизнеса, вынуждающее их к поиску дополнительных (прежде всего, теневых) доходов, являющихся базой «взаимовыгодных» отношений с представителями власти.

Существование четвертой причины повышенной латентности субъектов малого предпринимательства обуславливает возникновение уникального социально-экономического феномена, который условно можно назвать «риском легального функционирования». Данный вид риска непосредственно связан с процедурой регистрации предприятия, которая приводит к тому, что к предприятию привлекается внимание значительного числа служб и ведомств, участвующих в организации процесса взимания с малого предприятия значительной части дохода.

Подтверждением того, что реальные условия деятельности акторов малого бизнеса в России соответствуют вышеприведенным характеристикам, являются результаты анонимных социологических опросов. Было организовано и реализовано анкетирование предпринимателей, целью которого было выявление объективного состояния малого и среднего предпринимательства в России. В данном опросе приняли участие 839 респондентов, представляющих различные федеральные округа Российской Федерации (в частности, были опрошены бизнесмены Москвы, Республики Бурятия, Владимирской, Вологодской и Сахалинской областей, Республики Дагестан, Кабардино-Балкарской республики). Объектами анкетирования являлись предприниматели-собственники, реже менеджеры как малого, так и

среднего бизнеса, но в общем массиве абсолютно преобладающей категорией являются представители именно малого бизнеса.

На анкетный вопрос «Какова, по Вашему мнению, основная причина совершения теневых операций?» (было возможно дать сразу несколько вариантов ответа) суждения респондентов распределились следующим образом (Табл. 1).

Таблица 1. Мнения субъектов МСП России о причине распространенности в данном секторе теневых экономических отношений¹

Причины распространенности теневых отношений	% общего числа респондентов
Высокие налоги	62,2
Необходимость «откатов» за полученные контракты	38,5
Необходимость неформальных выплат чиновникам	34,1
Нет условий для того, чтобы предприниматели платили налоги	27,8
Неформальные платежи во время проверок	26,6
Выплаты «теневых» зарплат	25,4

Из данных таблицы следует, что приоритетными причинами, приводящими к широкому распространению теневых отношений, являются высокие налоги (на это указали более 3/5 всех респондентов), а также различные виды коррупционных платежей (контрактные «откаты», неформальные платежи всевозможным чиновникам и др.). Можно сделать вывод о том, что существующие мнения экономистов и криминологов² о высокой степени детерминации теневых отношений в малом бизнесе, а также структуре данных детерминант соответствует мнению самих акторов малого бизнеса.

Для выявления масштабов теневой деятельности субъектов малого бизнеса существует два основных подхода.

¹ Из множества возможных вариантов, используемых при анкетировании ответов, для анализа выбраны наиболее значимые.

² См. работы В.Ю. Букова, В.М. Есипова, В.О. Исправникова, Т.И. Корягиной, А.А. Крылова, С.В. Мигина, Л.М. Тимофеева, К.И. Улыбина и др.

1. Получение сведений в результате прямого вопроса к респондентам с просьбой оценить общие масштабы теневых операций в сфере малого и среднего бизнеса (при этом респондент некоторым образом абстрагируется от своего бизнеса и дает усредненную информацию о себе и своем окружении).

2. Анализ ответов респондентов на вопросы, позволяющие косвенно оценить их личное участие в сокрытии доходов (респондент предоставляет разнообразную информацию о собственном бизнесе, позволяющую косвенно оценить масштабы изучаемого явления).

В идеальном случае, когда респонденты являются типичными представителями своей среды и отвечают на вопросы по возможности максимально откровенно, результаты использования данных подходов должны быть приблизительно одинаковые. Учет субъективных моментов позволяет предположить, что применение первого подхода может дать более высокую оценку, превышающую результаты второго, так как даже благожелательно расположенные люди, руководствуясь соображениями осторожности и безопасности, склонны занижать свои личные «теневые» действия по сравнению с аналогичными действиями окружающих.

Ответы на прямой вопрос *«Ваша приблизительная оценка объема незарегистрированных (теневых) операций, совершаемых предпринимателями в сфере малого и среднего предпринимательства?»* распределились следующим образом (рис. 1).

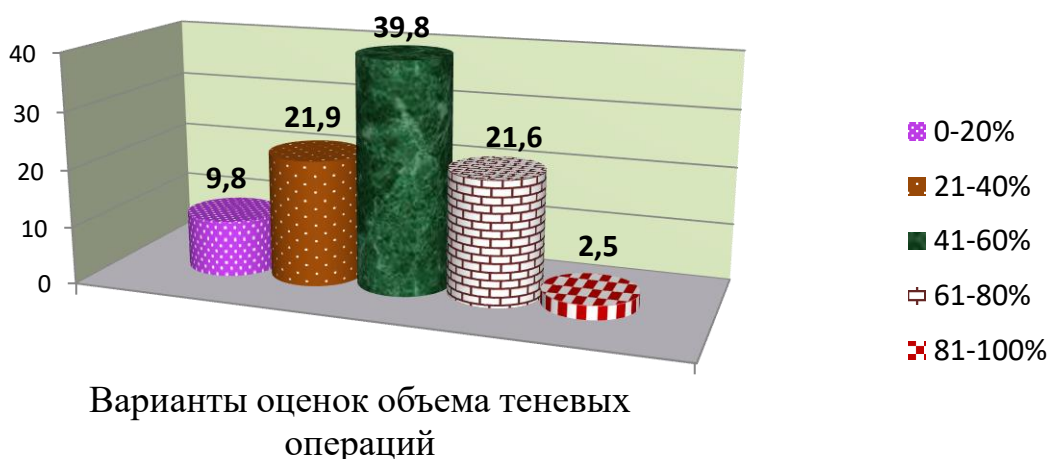


Рис. 1. Мнения акторов малого и среднего бизнеса об объеме теневых операций в их среде (%).

Если структура оценок респондентов примерно соответствует структуре малого бизнеса по критерию распространенности теневых операций, то можно дать округленную оценку (как средневзвешенной) доли теневых операций, совершаемых акторами малого и среднего предпринимательства России, примерно в 45%.

Применение второго подхода позволяет оценить размеры личного участия в уклонении от налогов акторов малого и среднего бизнеса на основе анализа их суждений. При формулировке вопросов анкеты ставилась задача минимизации психологического дискомфорта, который может испытывать респондент (даже в условиях анонимности), предоставляя личную информацию негативного плана. Вопросы составлялись так, чтобы ответы, косвенно указывающие на участие предпринимателя в правонарушениях, выглядели как вынужденная реакция на воздействие комплекса объективных и субъективных внешних условий.

На вопрос «*Каким образом, при всех сложностях, Вам все же удастся решать проблемы ведения бизнеса?*» 56% респондентов выбрали вариант ответа «максимально использую легальные возможности» (диверсификации деятельности, работа сверх нормативного времени и др.), 35,3% ответили, что «по возможности стараюсь проводить сделки без оформления документов».

Полученная в этом случае оценка масштабов уклонения от налогов, как и предполагалось ранее, оказалась несколько ниже первой. Не вызывает сомнения, что в среде тех, кто признался в совершении недокументированных сделок, не исключается их систематического использования, но и среди остальных респондентов многие, использующие в основном легальные возможности, иногда могут прибегать к нелегальным схемам.

Вопрос *«Есть люди считающие, что не обязательно платить налоги государству в полном объеме и вовремя. Согласны ли Вы с этим мнением?»* обоснованно предполагает, признание возможности уклонения от налогов части респондентов, согласных с данным мнением.

Доля тех, кто ответил на этот вопрос отрицательно, составила всего 35,2%, следовательно, к налоговым правонарушителям, не соблюдающим платежную дисциплину в той или иной степени можно отнести от 20 до 65% опрошенных.

Все полученные нами оценки дают взаимодополняющие и не противоречащие друг другу результаты. На их основе можно сделать вывод о том, что общий масштаб теневых операций в сфере малого и среднего предпринимательства России составляет 35-45%.

Представляет существенный научный интерес также отраслевое распределение теневых операций (рис. 2.).

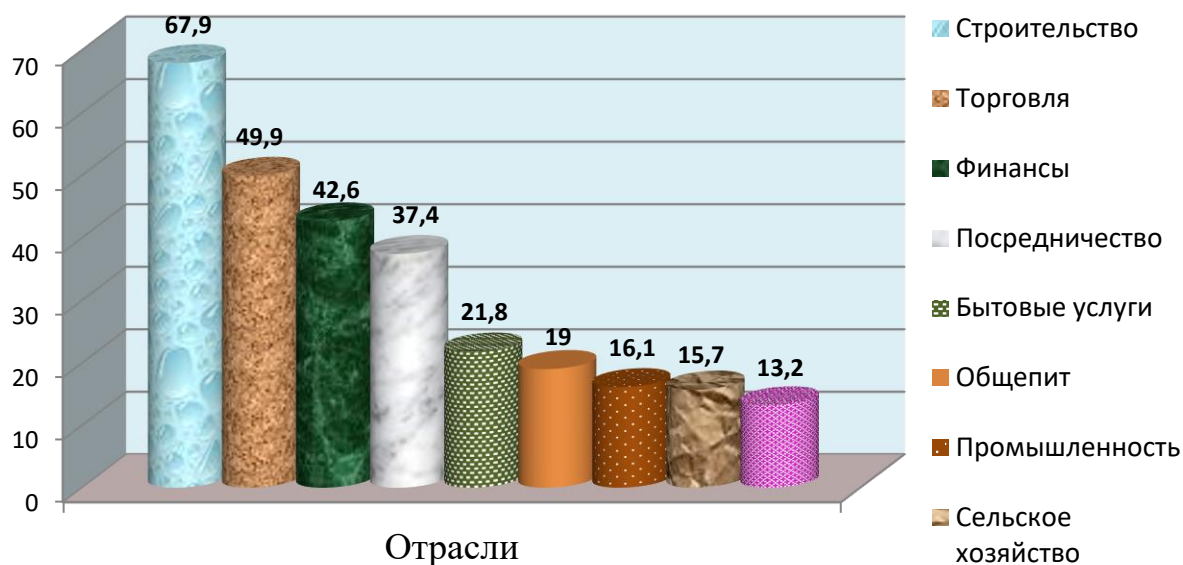


Рис. 2. Отраслевое распределение теневых операций малых предприятий

Если наличие высокой доли теневых операций в торговле, финансовой сфере, посредничестве, секторе бытовых услуг и общепите выявлялось практически во всех исследованиях теневой экономики и объяснялось наличием значительного налично-денежного оборота, то лидирующая позиция в данном рейтинге строительных субъектов является отличительной особенностью настоящего времени [1] и обусловлена несколькими факторами.

Прежде всего тем, что по аналогии с рассмотренными направлениями в строительной сфере используется достаточно большой оборотный капитал, преимущественно выступающий в наличной денежной форме. Данная особенность позволяет субъектам относительно просто «уходить» в неконтролируемую область.

Малые предприятия в строительстве представлены в основном организациями и индивидуальными предпринимателями, оказывающими услуги по ремонту объектов капитального строительства как промышленного, так и социального назначения. Бурный рост объемов жилищного строительства обусловил жизнеспособность такого рода субъектов. Тенеобразующими факторами здесь является налично-денежный расчет,

который применяется в подавляющем большинстве случаев, а также использование учредителями нелегальной рабочей силы.

Полученное распределение объемов теневой деятельности между субъектами МСП по отраслевому признаку свидетельствует о недостаточности законотворческих мер, учитывающих отраслевую специфику их деятельности, и слабость органов власти, реализующих положения действующих нормативных актов в данной области. Результатом этого может быть высокая вероятность дальнейшей трансформации структуры теневой деятельности и переток капиталов в отдельные отрасли неформальной деятельности.

Анализ положения дел отражающего степень легальности деятельности и уплаты налогов показал, что большинство акторов малого бизнеса по ряду объективных и субъективных причин стараются придерживаться модели законопослушного поведения. Ответы на вопросы, касающиеся их участия в коррупционных отношениях, демонстрируют более сложную и неоднозначную ситуацию.

Несмотря на то, что 61,6% опрошенных предпринимателей считают коррупцию «феноменом, разлагающим экономику и общество» в вариантах ответа на вопрос *«Приходилось ли Вам давать подношения?»* ответ «нет, не приходилось» не выбрал ни один респондент. С учетом того, что 19,3% из них пропустили данный вопрос (а они могут либо не участвовать в коррупции, либо участвовать, но не разглашать это по разным причинам), опыт участия в коррупционных схемах открыто признали более 80% опрошенных. При этом больше пятой части из них отметили регулярность данного действия, а 63,4% фигурировали в коррупционных связях периодически.

Высокая периодичность коррупционных действий была подтверждена в ходе опроса. 14,2% от признавших свое участие в коррупционных отношениях предпринимателей, делали какие-либо подношения не более месяца назад, 21,6%– в период от месяца до полугода тому назад, 22,6%– от полугода до

года, а 20,6%— более года назад. При этом было выявлено, что при наличии прямой связи между величиной взятки и уровнем административных препятствий существует и иная зависимость, обуславливающая экономическую целесообразность данного криминального явления. Исследования показали, что «успех несколько чаще сопутствует тем предприятиям, которые часто дают взятки, а не тем, чьи взятки велики по сравнению с оборотом» [2]. При этом была установлена обратная корреляция между размером бизнеса и готовностью к коррупционным соглашениям. Руководители 35% малых предприятий согласились с мнением о том, что проблемы их бизнеса имеют свою цену и выразили готовность ее заплатить.

Анализ полученных нами результатов позволяет выявить определенные математические совпадения в оценке осуществления различных противоправных явлений. Около 35% субъектов малого предпринимательства попадают в категорию лиц, осуществляющих выплаты «достаточно регулярно» (период выплат не превышает полугода). Но и число тех, кто «по возможности проводит сделки без оформления документов» составляет 35,3%. Отсюда следует, что между регулярными подношениями и теневыми доходами может существовать тесная обусловленность. Теневые доходы обеспечивают финансирование коррупционных отношений, а коррупционные связи позволяют снизить риски выявления нелегальных сделок. Установленная автором корреляция между рассматриваемыми явлениями подтверждает существование взаимообусловленности рассматриваемых явлений.

Взятка как наиболее распространенное проявление коррупции имеет различные инициативные начала, так, например 43,4% предпринимателей считают ее необходимой потому, что чиновник умышленно создает провоцирующую ситуацию или просто принуждает бизнесмена. В 45,6% случаев обе участвующие в незаконном движении материальных средств стороны знают, что другого способа решения проблемы не существует и лишь

в 10,9% событий инициатива исходит от лица, дающего взятку. Обращает на себя внимание текущее снижение результативности данного противоправного деяния. 40,7% предпринимателей констатируют, что в результате взятки удастся добиться того, что чиновники и так должны были сделать по долгу службы. В 24,8% случаев решение вопроса ускоряется, а 27,5% опрошенных посредством взятки избегают лишних трудностей. Отсюда следует, что в преобладающем числе подношений инициатором является чиновник, который либо непосредственно вымогает деньги или иные блага, либо умышленно создает различные препятствия в процессе принятия важного для предпринимателя решения. В результате субъекты МСП становятся пассивными коррупционерами.

Нечеткость или вариативность существующих нормативных предписаний провоцирует рост коррупционных рисков и возможность произвола со стороны представителей госструктур. Ответы на вопрос о причинах коррупции в России (Рисунок 3) подтверждают данный вывод.

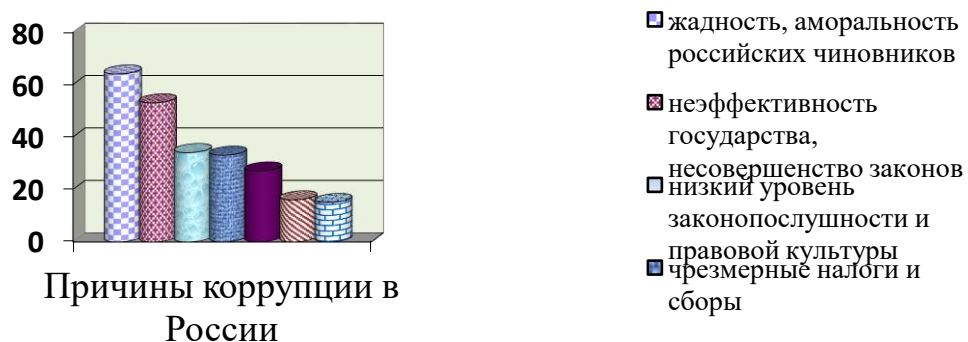


Рисунок 3. Ранжирование основных причин коррупции в России по мнению предпринимателей (% ответов)

В результате исследования нами выявлено изменение степени участия различных должностных лиц в коррупционных схемах. Если в первые годы становления малого бизнеса в России основной поток вымогательства наблюдался со стороны сотрудников правоохранительных органов, то сегодня

бесспорным лидером стали местные чиновники, о фактах подношений которым заявили 58,4% предпринимателей.

Обращает на себя внимание монетизация коррупционных отношений. О том, что основным видом реализации неформальных отношений бизнеса с чиновниками является выплата наличных денег, сообщили 57,4% бизнесменов. Второе место с результатом 28,5% занимает участие чиновников в бизнесе (возможно в виде процента от дохода с заключаемых сделок). Менее популярны обещание ответных услуг – 13,3%, дарение ценных вещей – 12,7%, приглашение в ресторан и «накрытие поляны» – 11,0%. Выбор варианта подношения непосредственно зависит от ранга чиновника.

Проведенное исследование позволяет оценить промежуточные итоги. При этом важным здесь является то обстоятельство, что свое мнение по данной проблеме выразили люди, находящиеся на общественном уровне выше бытового. Ответы получены от субъектов, во многом определяющих конкурентоспособность экономики страны и влияющих на темпы экономического роста. Это является важным тем более, что нелегитимные способы взаимодействия субъектов предпринимательства с чиновничеством высоколатентны [3] и скрыты как от населения, так и от органов, призванных вести с данным явлением борьбу. Данная латентность объясняется тем, что в ряде случаев коррупционные связи предпринимателей могут использоваться последними в качестве инструмента развития. Несмотря на то, что 61,6% отечественных бизнесменов считают коррупцию «феноменом, разлагающим экономику», 17,6% признают ее «инструментом, с которым легче делать дела» (9,96%), а 20,3% убеждены, что это «необходимая часть нашей жизни, без этого ничего не сделать» (20,6%). Признание позитивного значения низовой коррупции значительным числом респондентов объясняется возможностью оперативного решения возникающих проблем при минимальном риске участвующих в соглашении сторон.

Для количественной оценки результатов реализации официального курса и системы мер по усилению борьбы с коррупцией предпринимателям был задан вопрос «*Руководство страны ведет официальную борьбу с коррупцией. Видны ли Вам ее результаты?*». Дифференциация ответов позволяет сделать вывод о возникновении крайне умеренных положительных тенденций в данном направлении (Таблица 2).

Таблица 2. Ответы на вопрос «Руководство страны ведет официальную борьбу с коррупцией. Видны ли Вам ее результаты?»

Варианты ответов	% от общего числа опрошенных предпринимателей
Да, в стране есть серьезные результаты в борьбе с коррупцией	4,3
Результаты есть, но они не слишком значительны	37,5
Практических результатов нет, все остается как было	47,6
Ситуация становится даже хуже, коррупция только усиливается	9,9

Из таблицы видно, что с одной стороны, доля тех, кто признает положительные результаты, даже незначительные (41,8%), примерно в 4 раза превосходит долю тех, кто видит ухудшение ситуации (9,9%). С другой стороны, существенное число респондентов (47,6%) выбрало ответ, свидетельствующий об отсутствии каких-либо изменений.

Последовательная и настойчивая работа всех органов власти постепенно меняет ситуацию с теневым сектором экономики России в лучшую сторону. Этому свидетельствуют и оценки отечественных специалистов и оценки международных рейтинговых агентств, показывающие что страна становится все более привлекательна для ведения бизнеса и долгосрочных инвестиций. Тенденция выводить бизнес из «тени» в последнее время становится все более явной и актуальной.

Список литературы

1. Беспалько А.А. Экономическая безопасность строительных предприятий: дисс. ... канд. экон. наук. М., 2005.
2. Российская коррупция: уровень, структура, динамика. Опыты социологического анализа. Под ред. Г.А. Сатарова. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2013. С. 494.
3. Беспалько А.А., Гапоненко В.Ф. Проблемы оценки коррупции как латентного комплексного явления. // Вестник Академии экономической безопасности МВД России.- 2015. -№3.

References

1. Bespalko A.A. (2005). *Ekonomicheskaya bezopasnost' stroitel'nykh predpriyatiy: diss. ... kand. ekon. nauk* [Economic security of construction enterprises: PhD Thesis]. Moscow.
2. Rossiyskaya korruptsiya: uroven', struktura, dinamika. Opyty sotsiologicheskogo analiza. Pod red. G.A. Satarova. [Russian corruption: level, structure, dynamics. Experiments of sociological analysis. Edited by G. A. Satarov] (2013). Moscow, Fond «Liberal'naya Missiya», 494.
3. Bspalko, A.A. and Gaponenko, V.F. (2015). Problemy otsenki korruptsii kak latentnogo kompleksnogo yavleniya [Problems in the assessment of corruption as a latent complex phenomenon]. *Vestnik Akademii ekonomicheskoy bezopasnosti MVD Rossii* (3).

УДК 33.330

Изменение системы взглядов на концепцию обеспечения экономической безопасности

Шишов Юрий Владимирович

Евразийская экономическая комиссия;
Россия, 119121, г. Москва, Смоленский бульвар, д.3/5, стр. 1.
Департамент защиты внутреннего рынка,
elbart65@gmail.com

Аннотация. Статья содержит краткий обзор взглядов на концепцию обеспечения экономической безопасности промышленного комплекса. Происходящие в мировой экономике структурные изменения (такие как углубление процессов глобализации, усиление экономической взаимозависимости между государствами, технологическое развитие) приводят к переосмыслению термина «экономическая безопасность».

Ключевые слова: экономическая безопасность, глобализация, система экономической безопасности.

Transformation of economic security concept

Yuriy Shishov

Eurasian Economic Commission;
Russia, 119121, Moskva, Smolenskiy bul'var, d.3/5, str. 1.
Department for internal market defense,
elbart65@gmail.com

Annotation. The article provides a brief overview of views on the concept of ensuring the economic security of an industrial complex. Structural changes taking place in the world economy (such as the deepening of globalization processes, increased economic interdependence between states, technological development) lead to a rethinking of the term "economic security".

Keywords: economic security, globalization, economic security system.

Впервые изучением вопросов, связанных с обеспечением национальной безопасности отраслей экономики, занялись представители школы меркантилизма. Их интерес был обусловлен происходящей в то время промышленной революции Англии. Однако под влиянием активного развития и распространения международной торговли, официальная доктрина мировых держав была изменена, фритредерские мотивы все чаще стали появляться в политике капиталистических государств при борьбе за внешние рынки [5].

Но и при таких условиях находилось место протекционизму. Так, Адам Смит, всемирно известный британский экономист, выступающий за свободу внешней торговли, среди прочего занимался рассмотрением вопросов, касающихся применения протекционизма для целей обеспечения национальной безопасности государства. Стоит отметить, что его предложения относительно механизма реализации мер протекционизма получили мировое признание и стали для многих государств основой для формулирования национальных концепций по обеспечению экономической безопасности отрасли экономики.

Дальнейшим изучением вопросов обеспечения национальной безопасности отраслей экономики занимались представители школы протекционизма в лице Александра Гамильтона и Фридриха Листа [4]. Потребность в проработке вопросов, касающихся защиты отраслей экономики, в данный период была продиктована тем, что:

а) в конце XVIII века США в основном являлась аграрным государством, где промышленное развитие отраслей экономики только зарождалось;

б) Германия, где в качестве официальной доктрины существовала политика свободной торговли, в середине XIX века столкнулась с необходимостью начала промышленной революции.

В этой связи в целях защиты национальных интересов США, американский политический деятель Александр Гамильтон в 1791 году

разработал теоретическое обоснование необходимости поддержки зарождающихся отраслей экономики, а немецкий экономист Фридрих Лист в своей монографии «Национальная система политической экономики» критиковал политику свободной торговли [10-13] и выступал за важность торгового протекционизма и использование таможенно-тарифных ставок для целей защиты зарождающихся отраслей промышленности [6]. Фридрих Лист считал, что национальные интересы государства должны являться главной причиной необходимости обеспечения защиты национальной экономики. В частности, Фридрих Лист утверждал, что в целях обеспечения самостоятельности и долговременности существования государства, такое государство должно, прежде всего, стремиться использовать свой экономический потенциал и ресурсы для всестороннего и независимого развития. При этом наличие различных национальных интересов в каждом государстве не должно являться препятствием для реализации национальных мер, направленных на защиту отечественной экономики [3]. Впоследствии позиция Александра Гамильтона и Фридриха Листа была охарактеризована как «политика защиты зарождающихся отраслей».

Последователь политической экономики Джон Стюарт Милль, британский экономист, выступающий за свободную торговлю, в свою очередь, выступал с критикой необходимости защиты отечественной промышленности, но в то же время не отрицал необходимости обеспечения защиты зарождающихся отраслей экономики. В своей монографии «Принципы политической экономии» Джон Стюарт Милль утверждал, что в отношении отрасли экономики, формирующейся на основании опыта иностранных государств, со стороны правительства должна оказываться поддержка, направленная на обеспечение защиты, до момента окончания процесса формирования такой отрасли [2].

До настоящего времени исследование вопросов обеспечения промышленной безопасности отраслей экономики, в основном,

осуществляется через призму теорий международной торговли, в том числе, протекционизма и защиты национальных отраслей экономики. Важно понимать, что вопросы, рассматриваемые в мировых теориях, сводились к следующему выводу: а) вопросы экономической безопасности являлись частью национальной безопасности государства, и, как следствие, залогом национального развития и процветания; б) вопросы обеспечения экономической безопасности отраслей экономики являются главной задачей для поддержания национальной экономической безопасности (защиты национальных интересов государства посредством обеспечения экономической безопасности отраслей экономики). По этой причине вопросы поддержания стабильного экономического развития некоторых отраслей экономики изучаются и обсуждаются в той или иной степени всеми игроками на мировой арене [7-9].

Недостатки традиционных теорий послужили стимулом для пересмотра существующих концепций международных торговых теорий. Так, представители школы стратегической торговой политики, основываясь на аргументах меркантилистов по ограничению импорта и поощрению экспорта, сомневаются, что текущее состояние международной торговли может быть истолковано на основании сравнительного преимущества, предложенного Давидом Рикардо. Несмотря на то, что их концепция об увеличении доходов посредством необходимости специализации отдельного государства на производстве определенной продукции и участия в международной торговле нельзя назвать «новой», представители школы стратегической торговой политики впервые воспользовались данной идеей в области рыночных отношений [1].

Так, инвестиции в технологии не принимаются во внимание при рассмотрении вопросов, предусмотренными традиционными теориями международной торговли. Однако такой фактор стоит учитывать при интерпретации процессов, происходящих в мировой торговле. Это вызвано

тем, что инвестиция в технологии, как правило, направлена на уменьшение себестоимости продукции, а возврат указанных инвестиций происходит за счет экономии на масштабе производства. Такие действия, безусловно, выходят за пределы совершенной конкуренции. Например, предприятие, вышедшее на рынок с уникальным товаром одним из первых, раньше других сможет понизить свои издержки, а экономия на масштабах позволит вытеснить с этого рынка предприятия, подключившиеся к данному рынку не в первых рядах.

В свою очередь, экономия на масштабе и наличие неконкурентной среды для определенных предприятий, выпускающих полупроводники или самолеты, является нормальной рыночной ситуацией. Деятельность этих предприятий зависит от инвестиций в научно-исследовательские работы, государственной помощи, не нарушающей интересы международных партнеров. Представители школы стратегической торговой политики настаивают на позитивном вмешательстве государства, способствующем экономическому росту внутри государства в условиях свободной торговли. Так, если экономия на масштабе и снижающиеся издержки производства создают преимущество в производстве определенной продукции, то в отношении такой отрасли должны применяться меры государственной помощи, позволяющие повысить прибыльность отечественного производства и снизить прибыль иностранных конкурентов.

То есть, в теории стратегической торговой политики обеспечение национального интереса рассматривается первоочередной задачей, при этом такая цель достигается посредством ограничения интересов иностранных конкурентов. Стоит отметить, что в соответствии с взглядами представителей теории стратегической торговой политики данная цель достижима в случае наличия стратегических отраслей экономики, которые характеризуются наличием высокого уровня квалификации рабочей силы и высокой концентрации капитала по сравнению с другими секторами экономики.

Таким образом, представители школы стратегической торговой политики подразумевают необходимость наличия активного вмешательства государства в область внешней торговли с целью повышения роста выгод для внутренних предприятий. Иными словами, их модель подразумевает ограничение импорта, поощрения экспорта и передачу образовавшейся прибыли отечественным предприятиям.

В связи с тем, что национальная экономическая безопасность государства определяется, в том числе, способностью отдельных субъектов экономики адекватно противостоять рискам и вызовам, связанным с изменением среды функционирования таких субъектов экономики, проблематика обеспечения экономической безопасности отдельных отраслей экономики в современных условиях является одним из ключевых вопросов для каждого государства.

Список литературы

1. Barbara J. Spencer and James A. Brander. Strategic Trade Policy // The New Palgrave Dictionary of Economics. – 2008. – p. 2-4.
2. Bruce Scott. The political Economy of Capitalism // Harvard Business School Working Paper. – 2006. – № 07-037.
3. Mehdi Shafaeddin. What Did Frederick List Actually Say? Some Clarifications on the Infant Industry Argument // UNCTAD Discussion Paper. – 2000. – № 149. – 23 p.
4. Menggang Li. Research on Industrial Security Theory. // Springer Science and Business Media. – 2013 – 443 p.
5. Ralph Davis. The Rise of Protection in England, 1689-1786 // Economic History Review. – 1966. – № 19 (2) – p. 306.
6. Report on Manufactures submitted to Congress December 5, 1791. A Biography of Alexander Hamilton (1755-1807). // American History from Revolution to Reconstruction and Beyond. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.let.rug.nl/usa/biographies/alexander-hamilton/report-on->

manufactures---submitted-to-congress-december-5-1791.php. – Дата обращения: 24.05.2016.

7. Сельцовский В.Л.. Концептуальные основы теорий международной торговли // Мировая экономика. – 2008. – № 12. – с. 4
8. Авакян Т.Х. Развитие теоретических представлений о международной торговле и торговой политике в современной экономической науке // Экономические науки. – 2017. – № 2 (23). – с. 86
9. Степанов Е.А. Эволюция подходов к исследованию факторов внешней торговли // Вестник Челябинского государственного университета. – 2015. – № 18 (373). – с.56-58.
10. Bulgakova M. Theoretical and Practical Aspects of Economic Security of the Russian Forest Industry // International Journal of Economics and Business Administration Volume VII, Special Issue 1, 2019.pp. 426-438
11. Булгакова М.А. Доминанта обеспечения экономической безопасности лесной отрасли промышленности // Проблемы экономики и юридической практики.- 2018. № 2. С. 29-31.
12. Булгакова М.А. Эволюция теории и методологии экономической безопасности в современной науке / Экономическая безопасность личности, общества, государства: проблемы и пути обеспечения. [Электронный ресурс]: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 5 апреля 2019 года / сост. Н. В. Мячин. Электрон. дан. (5,88 Мб). — СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2019. — 1 электрон. опт. диск. — Систем. требования: ПК с процессором Intel Core i3 и более; 512 Мб и более; CD/DVD — ROM дисковод; Microsoft Windows XP и выше; SVGA 800×600 .16 bit и более; Internet Explorer; Adobe Acrobat Reader 8.0 и выше. С. 47-50
13. Gaponenko V., Bulgakova M., Samolysov P., Padalka V. Problems of Threats to Russia's Economic Security in Cooperation with the Countries of the Eurasian Economic Union in the Context of Administrative and Legal Regulation // Individual and Society in the Global Era, KnE Social Sciences, pages 51–62. DOI 10.18502/kss.v3i16.4473/.

References

1. Spencer, Barbara J. and Brander, James. A. (2008). Strategic Trade Policy. *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2-4.
2. Scott, Bruce (2006). The political Economy of Capitalism. *Harvard Business School Working Paper*. (07-037).
3. Shafaeddin, Mehdi. (2000) What Did Frederick List Actually Say? Some Clarifications on the Infant Industry Argument. *UNCTAD Discussion Paper* (149).
4. Menggang Li. (2013). Research on Industrial Security Theory. *Springer Science and Business Media*.
5. Davis, Ralph. (1966). The Rise of Protection in England, 1689-1786. *Economic History Review*, 19(2), 306.
6. Report on Manufactures submitted to Congress December 5, 1791. A Biography of Alexander Hamilton (1755-1807). American History from Revolution to Reconstruction and Beyond. <https://www.let.rug.nl/usa/biographies/alexander-hamilton/report-on-manufactures---submitted-to-congress-december-5-1791.php>.
7. Sel'tsovskiy, V.L. (2008). Kontseptual'nye osnovy teoriiy mezhdunarodnoy trgovli [Conceptual Basis of Theories of International Trade]. *Mirovaya ekonomika* (12), 4.
8. Avakyan, T.Kh. (2017). Razvitie teoreticheskikh predstavleniy o mezhdunarodnoy trgovle i trgovoy politike v sovremennoy ekonomicheskoy nauke [Development of theoretical ideas about international trade and trade policy in modern economic science]. *Ekonomicheskie nauki*, (2 (23)), 86.
9. Stepanov, E.A. (2015). Evolyutsiya podkhodov k issledovaniyu faktorov vneshney trgovli [Evolution of approaches to the study of factors external trade]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*, (18 (373)), 56-58.
10. Bulgakova, M. (2019). Theoretical and Practical Aspects of Economic Security of the Russian Forest Industry. *International Journal of Economics and Business Administration*, Volume VII, Special Issue 1, 426-438.
11. Bulgakova, M.A. (2018). Dominanta obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti lesnoy otrasli promyshlennosti [The Dominanta economic security of the forest industry]. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoy praktiki* (2), 29-31.
12. Bulgakova, M.A. (2019). Evolyutsiya teorii i metodologii ekonomicheskoy bezopasnosti v sovremennoy nauke [Evolution of the theory and

methodology of economic security in modern science]. *Ekonomicheskaya bezopasnost' lichnosti, obshchestva, gosudarstva: problemy i puti obespecheniya. materialy ezhegodnoy vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. Sankt-Peterburg, 5 aprelya 2019 goda*, sost. N. V. Myachin. Elektron. dan. (5,88 Mb) [Economic security of the individual, society, state: problems and ways of ensuring. Proceedings of the annual all-Russian scientific and practical conference. St. Petersburg, April 5, 2019. Comp. N. V. Myachin]. Saint Petersburg, Sankt-Peterburgskiy universitet MVD Rossii, 47-50.

13. Gaponenko, V., Bulgakova, M., Samolysov, P., & Padalka V. Problems of Threats to Russia's Economic Security in Cooperation with the Countries of the Eurasian Economic Union in the Context of Administrative and Legal Regulation. *Individual and Society in the Global Era*, KnE Social Sciences, 51–62. DOI 10.18502/kss.v3i16.4473/.

УДК 33.630

Экономика лесных пожаров

Булгакова Марина Александровна,

Академия управления МВД России; Россия, 125993, г. Москва, ул. Зои и
Александра Космодемьянских, д. 8
к.э.н, mbulgackova@yandex.ru

Аннотация. Статья посвящена исследованию механизма экономического воздействия пожаров в лесных массивах на состояние экономической безопасности государства. Анализ показал необходимость трансформации подходов к определению размера субвенций, выделяемых из федерального бюджета на тушение лесных пожаров, а также мониторингу состояния «зеленого золота» России.

Ключевые слова: лесные пожары, экономическая безопасность, субвенции, ущерб, затраты.

Economics of forest fires

Marina Bulgakova,

Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia; Russia, 125993,
Moskva, ul. Zoi i Aleksandra Kosmodem'yanskikh, d. 8.
PhD in economics, mbulgackova@yandex.ru

Annotation. The article is devoted to the study of the mechanism of economic impact of forest fires on the state of economic security of the state. The analysis showed the need to transform approaches to determining the size of subventions allocated from the Federal budget for forest fire suppression, as well as monitoring the state of "green gold" in Russia.

Keywords: forest fires, economic security, subventions, damage, costs.

Против огня и камень треснет

Русская пословица

К середине сентября 2019 года в Российской Федерации было зафиксировано почти 10 тысяч лесных пожаров, что всего на 600 очагов возгорания меньше, чем в прошлом году. Согласно средним показателям (за последние десять лет) в год приходится около 13 тысяч лесных пожаров. Несомненно, критичным был 2012 год, когда зафиксировали свыше 23 тысяч возгораний. В одной из ранних работ [1] автор указывала на существенную угрозу состояния экономической безопасности государства, которые вызывают лесные пожары. При этом, проблема тушения пожаров сохраняет свою актуальность ввиду необходимости проведения целого комплекса мероприятий, требующих значительных финансовых затрат, как в процессе тушения пожара, так и ликвидации его последствий. Таким образом, экономическая составляющая лесных пожаров выступает неотъемлемым элементом финансов государства и критерием оценки уровня экономической безопасности государства.

Лесные пожары явились тематикой различных суждений, публикаций [3], статей, «постов» мировых знаменитостей, включая выступления активиста-эколога и голливудского актера Леонадро Ди Каприо, размещавшихся в средствах массовой информации летом 2019 года¹. Ознакомление с ними позволяет сделать вывод о поляризации мнений российского общества и специалистов в различных отраслях знаний по вопросу тушения лесов. Сложились две противоположные позиции: тушить пожары всеми силами и не тушить их вовсе.

Некоторые специалисты и должностные лица [4] считают, что лесные массивы горят постоянно, и тайга должна гореть, так как именно, благодаря

¹ <https://www.youtube.com/watch?v=PNl-fag4kws> (дата обращения: 05.10.2019)

«круговороту пожара», в лесных массивах формируются накопления полезных микроэлементов, которые впоследствии будут служить основой для зарождения и развития нового поколения леса. Кроме того, объем затрат на тушение пожаров оценивается значительными суммами, до 10% бюджета всего государства [2].

Другие считают, что пожары в обязательном порядке необходимо тушить. Так, в общественной организации «Группа специалистов пожарной безопасности» заявили о том, что сумма затрат на тушение 1 га леса, охваченного низовым пожаром средней интенсивности, составляет около 18 тысяч рублей.

Отметим, что лесные пожары, зачастую, возникают в труднодоступных местах, куда сотрудникам лесной охраны или пожарным практически невозможно добраться, не говоря уже о пожаротушительной технике наземного типа ввиду отсутствия дорог или специфического рельефа местности.

Пункт 5 Приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 08.07.2014 г. № 313 «Об утверждении Правил тушения лесных пожаров» регламентирует применение авиационных сил и средств пожаротушения в лесах, расположенных на территориях со слаборазвитой или отсутствующей дорожной сетью, на которые в течение 3-х часов с момента обнаружения пожара невозможно организовать прибытие наземных сил и средств. Кроме того, возгорания в лесах тушат в случае возникновения угрозы населенным пунктам, объектам инфраструктуры и экономики при условии превышения размера прогнозируемого вреда над прогнозируемыми затратами на тушение лесного пожара.

Размер затрат на тушение одного гектара леса можно определить исходя из размера субвенций и площади охраняемых земель лесного фонда. Так, например, затраты на тушение одного гектара леса по Ханты-Мансийскому автономного округу в 2006 году составляли всего 20 копеек (!). Согласно

приложению 31 к Федеральному закону «О федеральном законе на 2006 год» размер субвенции определен 10067,6 тыс. рублей на 48931,2 га охраняемых земель лесного фонда.

Приведем формулу примерного расчета стоимости тушения лесного пожара (1)

$$Z_{\text{тп}} = Z_{(\text{л/ч})} + Z_{(\text{тр})} + Z_{(\text{к})} + Z_{(\text{т})} + Z_{(\text{ус})} + Z_{(\text{мз})} + Z_{(\text{гсм})} + Z_{(\text{пп})} + Z_{(\text{мп})},$$

где

$Z_{\text{тп}}$ – общая сумма затрат на тушение лесного пожара;

$Z_{(\text{л/ч})}$ – затраты на один летный час воздушных судов;

$Z_{(\text{тр})}$ – стоимость труда работников;

$Z_{(\text{к})}$ – расходы в случае направления в служебную командировку (расходы по проезду, найму жилого помещения, суточные)

$Z_{(\text{т})}$ – затраты на эксплуатацию водного транспорта, механизмов, транспортных средств

$Z_{(\text{ус})}$ – затраты на услуги связи;

$Z_{(\text{мз})}$ – расходы на материальные затраты (фактическая стоимость собственных или приобретенных химических препаратов, огнетушащих расходов, инвентаря);

$Z_{(\text{гсм})}$ – расходы на горюче-смазочные материалы;

$Z_{(\text{пп})}$ – расходы на организацию питания лиц, работающих на тушении лесного пожара;

$Z_{(\text{мп})}$ – расходы на первую медицинскую помощь лицам, работающим на тушении лесного пожара. (1)

Отметим, что приведенная формула расчета не будет отражать полной стоимость тушения пожара ввиду различных погодных условий, площади возгорания, вида и степени пожара, а также количества привлеченной техники и человеческих ресурсов. При этом, Рослесхоз устанавливает единые подходы к формированию перечня работ, состава и учета затрат на тушение лесных

пожаров, финансируемых за счет средств субвенций из федерального бюджета.

Рассмотрим некоторые показатели из приведенных видов затрат по усредненному тарифу. Так, один летный час АН-2 оценивается в 75 тысяч рублей, Ми-8 – до 145 тысяч рублей, противопожарного самолета на базе амфибии и ИЛ-76 – до 400 тысяч рублей.

В соответствии со статьей 53 ВК РФ¹ «Забор (изъятие) водных ресурсов для тушения пожаров допускается и любых водных объектов без какого-либо разрешения, бесплатно и в необходимом для ликвидации пожаров количестве. Использование водных объектов, предназначенных для обеспечения пожарной безопасности, для иных целей запрещается». То есть затраты на воду отсутствуют, однако пожарные используют не только воду.

Лесные пожары – чрезвычайные ситуации, прогнозирование появления и скорости распространения которых является сложнейшей задачей для специалистов, обладающих специальными знаниями и разрешающих вопросы методов, способов и тактики их тушения.

При этом, размер необходимого размера субсидий на финансирование государственного заказа по тушению лесных пожаров возможно определить по формуле (2)

$$S_c = (V_f * I_{\text{пц}}) / 10, \text{ где}$$

S_c – сумма субсидии;

V_f – объем фактических затрат на тушение лесных пожаров;

$I_{\text{пц}}$ – индекс потребительских цен.

Следует отметить, что в расчетный период включены фактические расходы на тушение пожаров в течение 10 лет, предшествующих расчетному году.

¹ «Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 № 74-ФЗ.

В текущем году Правительство России дополнительно выделило на тушение пожаров 6 млрд рублей, кроме того, из резервного фонда Рослесхоза регионам Сибири и Дальнего Востока дополнительно перечислены средства в размере 222,3 млн рублей и 438,1 млн рублей соответственно.

Несомненно, проблемы прогнозирования возникновения лесных пожаров, их тушения, а также ликвидации последствий являются сложными, и в рамках одной дискуссии их невозможно решить. При этом, по нашему мнению, давно назрела необходимость трансформации подходов государства к лесоуправлению в контексте экономики лесных пожаров, которая подразумевает модернизацию подразделений «Авиалесоохраны», а также увеличение штатной численности сотрудников и развитие системы мониторинга состояния лесных территорий России.

Список литературы

1. Булгакова М.А. Борьба с лесными пожарами в системе обеспечения экономической безопасности государства // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2011. – №3. С. 107-111.
2. Бакин, И. От 0,5 до 1,8 трлн рублей. На тушение всех лесных пожаров в Сибири могло потребоваться до 10 % бюджета страны / https://www.znak.com/2019-07-31/skolko_stoit_potushit_lesnye_pozhary_v_sibiri_kalkulyaciya_ot_komissii_po_chs (дата обращения: 01.10.2019).
3. Лесные пожары – одна из главных угроз для первозданных лесов России. <https://wwf.ru/resources/news/lesa/lesnye-pozhary-odna-iz-glavnykh-ugroz-dlya-pervozdannyykh-lesov-rossii/> (дата обращения: 05.10.2019).
4. Красноярский губернатор назвал тушение лесных пожаров бессмысленным. <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2019/07/29/807522-gubernator-bessmyslennim>.

References

1. Bulgakova, M. A. (2011). Bor'ba s lesnymi pozharami v sisteme obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti gosudarstva [Fight against forest fires in the system of economic security of the state]. Vestnik Akademii ekonomicheskoy bezopasnosti MVD Rossii (3), 107-111.
2. Bakin, I. (2019). Ot 0,5 do 1,8 trln rubley. Na tushenie vseh lesnykh pozharov v Sibiri moglo potrebovat'sya do 10 % byudzheta strany. [From 0.5 to 1.8 trillion rubles. Extinguishing all forest fires in Siberia could require up to 10 % of the country's budget] Available at: https://www.znak.com/2019-07-31/skolko_stoit_potushit_lesnye_pozhary_v_sibiri_kalkulyaciya_ot_komissii_po_chs.
3. Lesnye pozhary – odna iz glavnykh ugroz dlya pervozdannyykh lesov Rossii [Forest fires are one of the main threats to the primeval forests of Russia]. Available at: <https://wwf.ru/resources/news/lesa/lesnye-pozhary-odna-iz-glavnykh-ugroz-dlya-pervozdannyykh-lesov-rossii/>.
4. Krasnoyarskiy gubernator nazval tushenie lesnykh pozharov bessmyslennym [Krasnoyarsk Governor called extinguishing forest fires senseless]. Available at: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2019/07/29/807522-gubernator-bessmislenim>.

УДК 338.22.021.2

Новеллы планирования бюджетной деятельности и исполнения программного бюджета в МВД России ¹

Белова Светлана Николаевна

Академия управления МВД России; Россия, 125993, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8.

старший преподаватель кафедры организации финансово-экономического, материально-технического и медицинского обеспечения, кандидат экономических наук, sweta@inbox.ru

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы формирования проекта федерального бюджета МВД России с использованием государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». Уделено большое внимание участию МВД России в государственных программах в 2019 году в части реализации ключевых государственных функций по достижению приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности.

Новеллами в планировании бюджета МВД России в 2019 году явились механизм определения и распределения объемов бюджетных ассигнований на основании проектов бюджетных смет получателей бюджетных средств на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов. Руководителям территориальных органов и организаций МВД России предоставлено право самостоятельно определять приоритеты бюджетных расходов для выполнения возложенных Министерством внутренних дел Российской Федерации на них задач.

Ключевые слова: федеральный бюджет; проект федерального бюджета МВД России; ГИИС «Электронный бюджет»; государственные программы; приоритеты бюджетных расходов.

¹ Статья по специальности 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит

Novelties of planning of budgetary activity and execution of the program budget in the Ministry of internal Affairs of Russia

Svetlana Belova

Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia; Russia, 125993, Moskva, ul. Zoi i Aleksandra Kosmodem'yanskikh, d. 8.

Senior Lecturer at the Department of Financial, Economic, Logistical and health care, Ph.D. in Economics, cweta@inbox.ru

Abstract. The article discusses the topical issues of the formation of the draft federal budget of the Russian Interior Ministry using the state integrated information system for managing public finances «Electronic Budget». The participation of the Russian Interior Ministry in state programs in 2019 in implementing key state functions to achieve the priorities and objectives of state policy in the sphere of socio-economic development and security is given much attention.

The novelty in the planning of the budget of the Russian Interior Ministry in 2019 was the mechanism for determining and distributing the volume of budget allocations on the basis of draft budget estimates of recipients of budget funds for 2020 and for the planned period of 2021 and 2022. The heads of the territorial bodies and organizations of the Russian Interior Ministry have the right to determine their own budget priorities for the tasks assigned by the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.

Keywords: Federal Budget; Draft federal budget of the Russian Interior Ministry; GIIS «Electronic Budget»; Government programs; budget priorities.

Актуальность темы исследования состоит в том, что первоочередными задачами программно-целевого принципа планирования расходов федерального бюджета является: повышение обоснованности бюджетных ассигнований на этапе их формирования, обеспечение их большей прозрачности для общества и наличие более широких возможностей для оценки их эффективности. При этом основным форматом всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации является программная структура расходов с сохранением ведомственной структуры расходов бюджета.

Правила составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2018 г. № 326¹, в котором установлены общие положения и основные этапы (со сроками) составления проекта федерального бюджета Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период субъектами бюджетного планирования. Условно указанный процесс, на наш взгляд, можно разделить на три этапа: подготовительный, основной и заключительный.

Первый этап. На подготовительном этапе Правительством Российской Федерации утверждается График подготовки и рассмотрения в текущем финансовом году проектов федеральных законов, документов и материалов, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации², который доводится до всех федеральных органов исполнительной власти (в 2019 году - в срок до 1 марта).

График раскрывает в укрупненном виде планируемые сроки и порядок осуществления мероприятий по формированию федерального бюджета, в том числе:

- а) установление сроков подготовки и рассмотрения документов и материалов к проекту федерального бюджета;
- б) формирование и доведение до главных распорядителей бюджетных средств расчетов базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета;
- в) формирование в государственной интегрированной информационной

¹ Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2018 г. № 326. СЗ РФ. 2018, № 14, ст. 1976

² Методические рекомендации по составлению реестров расходных обязательств главных распорядителей средств федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации) на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов: поручение Правительства Российской Федерации от 26.02.2019 № СА-П13-1398. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее - ГИИС «Электронный бюджет») проекта федерального бюджета. В настоящее время подразделениями системы МВД России для планирования проекта федерального бюджета Министерства используется ГИИС «Электронный бюджет», важнейшими характеристиками которой являются: открытость, прозрачность и подотчетность деятельности подведомственных подразделений в едином информационном поле.

МВД на основании утвержденного Правительством Российской Федерации графика формирует ведомственный график подготовки бюджета Министерства.

В Графике МВД России отражается перечень документов, подлежащих разработке (корректировки) на новый бюджетный период, а также детализировано указываются подразделения МВД России, участвующие в подготовке документов и материалов.

Во время подготовительного этапа производится доведение Минфином и Минэкономразвития руководящих документов.

К таким документам относятся Методические рекомендации Минэкономразвития по внесению изменений в государственные программы РФ, по подготовке предложений по определению бюджетных ассигнований на реализацию федеральной адресной инвестиционной программы и федеральных целевых программ.

Подробному изучению подлежат Методические указания Минфина России по распределению бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период. Указанный документ содержит основные положения по порядку распределения и перераспределения бюджетных ассигнований по кодам бюджетной классификации расходов, по формированию обоснований бюджетных ассигнований, перечню несогласованных вопросов и

формированию реестра расходных расписаний, распределению и обоснованию бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ и другие вопросы.

Второй этап. Отправной точкой начала второго (основного) этапа служит доведение до главных распорядителей средств бюджетов (далее – ГРСБ) и участников Государственной программы базовых бюджетных ассигнований, подлежащих распределению.

Как правило, базовые бюджетные ассигнования рассчитываются исходя из следующих общих подходов.

Бюджетные ассигнования планового периода действующего закона «О федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период», становятся: первый год планового периода – очередным финансовым годом, второй год планового периода – первым годом планового периода и эти же показатели проставляются на второй год планового периода в проект нового закона.

Установленные объемы бюджетных ассигнований корректируются Минфином России с учетом:

- применения прогнозируемого уровня инфляции по тем расходам, которые подлежат индексации;
- прекращения расходных обязательств по завершаемым федеральным целевым программам;
- увеличения бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий «длящегося» характера.

Важной особенностью с 2018 года является доведение Минфином России базовых бюджетных ассигнований только посредством ГИИС «Электронный бюджет» (за исключением данных по закрытой части бюджета, которые доводятся на бумажном носителе, согласно требованиям по защите сведений, составляющих государственную тайну).

В дальнейшем на основании представленных показателей проектов

бюджетных смет подведомственных получателей средств, проводится работа по формированию и направлению в Минфин России и Минэкономразвития России предложений:

- 1) по распределению по кодам классификации расходов бюджетов базовых бюджетных ассигнований на очередной год и плановый период;
- 2) по выделению дополнительных бюджетных ассигнований на обеспечение деятельности Министерства.

Указанные предложения формируются в ГИИС «Электронный бюджет» и подлежат представлению в Минфин России и Минэкономразвития России.

При этом распределение базовых бюджетных ассигнований по кодам классификации расходов бюджетов представляется в форме реестра расходных обязательств.

МВД России, являясь ответственным исполнителем государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»¹ [3], представляет соответствующие материалы с учётом распределения базовых бюджетных ассигнований по федеральным органам исполнительной власти, которые являются соисполнителями (участниками) данной государственной программы, в Минфин России (в 2019 году - не позднее 17 июля). Более 70% бюджета МВД России планируется и исполняется по данной государственной программе.

Справочно:

Соисполнителями (участниками) государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» являются:

- 1) по ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020*

¹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345.

годах»¹ - МЧС России, Минздрав России, Минобрнауки России, Минпросвещения России, Минпромторг России, Минтранс России, Росавтодор;

2) в рамках Государственной программы «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2019 - 2023 годы»² - ФСБ России, Минобороны России, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба по труду и занятости;

3) в рамках Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом³ - МИД России.

Кроме этого, МВД России является участником еще четырех государственных программ: «Социальная поддержка граждан»; «Космическая деятельность России»; «Информационное общество»; «Реализация государственной национальной политики», а также примерно 20 % бюджета МВД приходится на непрограммное направление расходов.

Завершением второго этапа является направление писем в Минфин России и Минэкономразвития России о формировании и размещении необходимых документов в ГИИС «Электронный бюджет».

Формирование показателей проектов бюджетных смет подведомственных получателей средств состоит из двух частей:

1. Доведения до получателей бюджетных средств предельных

¹ О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 - 2020 годах»: постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 г. № 864. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

² Об утверждении Государственной программы «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2019 - 2023 годы»: постановление Правительства Российской Федерации от 25 октября 2018 г. № 1272. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

³ О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»): указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

показателей проектов бюджетных смет на очередной финансовый год и на плановый период.

2. Непосредственного составления проектов бюджетных смет, основанных на согласованных сметных расчетах, получателями бюджетных средств.

На данном этапе финансовым подразделениям территориальных органов внутренних дел необходимо особое внимание обращать на качественную подготовку сметных расчетов и обоснований и своевременное их размещение в ГИИС «Электронный бюджет» для согласования с ГРСБ.

С целью оказания практической помощи в территориальные подразделения органов внутренних дел в 2019 году были направлены Методические рекомендации по подготовке проектов бюджетных смет на 2020-2022 годы в соответствии с общими подходами по формированию проекта федерального бюджета на 2020-2022 годы.

На третьем этапе Министерством осуществляется подготовка и направление в Минфин России следующих документов:

1. Предложений по текстовым статьям проекта бюджета МВД России.
2. Предложений по пояснительной записке к проекту бюджета МВД России.
3. Уточненного прогноза поступлений доходов в федеральный бюджет, консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год и на плановый период, а также оценку текущего года по видам (подвидам) классификации доходов федерального бюджета.

Рабочей группой (подкомиссией) по подготовке к рассмотрению на заседании Бюджетной комиссии вопросов и предложений по формированию бюджетных проектировок Правительстве Российской Федерации (в 2019 году не позднее 7 августа) текущего года рассматривается перечень несогласованных вопросов по расчету базовых бюджетных ассигнований и (или) их распределению по кодам классификации расходов бюджетов с

корректировкой, при необходимости, их расчетов. Кроме того, рассматривается общий объем дополнительных бюджетных ассигнований.

Затем проект федерального бюджета рассматривается и утверждается Правительственной комиссией по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и на плановый период, после чего он установленным порядком вносится Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Госдума), где производится его рассмотрение в трех чтениях.

Все изменения в объемах бюджетных ассигнований также подлежат своевременному отражению в ГИИС «Электронный бюджет».

После принятия проекта федерального закона Госдумой в третьем чтении он направляется для рассмотрения в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Итогом третьего этапа является подписание Президентом Российской Федерации Федерального закона «О федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период».

Например, в ходе формирования проекта бюджета на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов Департаментом по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий МВД России (далее – ФЭД МВД России) в августе 2019 года было заслушано порядка 100 подразделений и организаций МВД России по защите дополнительной потребности в бюджетных средствах.

В части касающейся МВД России, обеспечение данных показателей неразрывно связано с решением таких задач, как:

- повышение доступности информации о финансовой деятельности ведомственных подразделений, об их активах и обязательствах;
- создание инструментов для взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования, проведения мониторинга достижения финансовых результатов реализации государственных программ Российской

Федерации и субъектов Российской Федерации, а также результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций;

- обеспечение размещения в открытом доступе информации о плановых и фактических финансовых результатах деятельности;
- обеспечение интеграции процессов составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бухгалтерского учета, а также подготовки финансовой отчетности и иной аналитической информации;
- усиление взаимосвязи бюджетного процесса и процедур планирования закупок товаров, работ и услуг для нужд публично-правовых образований, размещения заказов на их поставку и выполнения государственных (муниципальных) контрактов, заключаемых по итогам размещения заказов.

При организации бюджетного цикла 2020-2022 годов МВД России предприняты меры, позволяющие обеспечить стабильную деятельность органов внутренних дел, для выполнения возложенных на ведомство задач и функций, таких как, например:

- более эффективное и рациональное использование средств федерального бюджета, имеющихся материальных запасов;
- сокращение дебиторской и кредиторской задолженности МВД России;
- совершенствование материально-технического и медицинского обеспечения;
- модернизация информационных и телекоммуникационных технологий, внедрению современных разработок в области научно-технической деятельности;
- реализация социальных обязательств и гарантий сотрудникам, федеральным государственным служащим и работникам органов

внутренних дел.

В связи с вновь принятыми Правительством Российской Федерации нормативными актами порядок формирования бюджета МВД России в 2019 году существенно изменился, а именно:

1. Изменения коснулись срока начала составления проекта федерального бюджета МВД России, что обусловлено изменением подхода к принципу определения предельных объемов бюджетных ассигнований.

2. Минфином России доводятся предельные базовые бюджетные ассигнования, включающие в себя прогноз показателей социально-экономического развития с уточнением макроэкономических показателей на плановый период и индексацию социально значимых выплат, а предельные объемы бюджетных ассигнований доводятся без детализации по направлениям расходов.

3. Новеллой в планировании бюджета МВД России является механизм определения и распределения объемов бюджетных ассигнований на основании проектов бюджетных смет получателей бюджетных средств на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов. Руководителям территориальных органов и организаций МВД России предоставлено право самостоятельно определять приоритеты бюджетных расходов в целях выполнения возложенных Министерством внутренних дел Российской Федерации на них задач. До 2019 года бюджет формировался непосредственно ГРБС – ФЭД МВД России, - на основании представленных из территориальных органов и организаций предложений. При этом формирование бюджета подразделениями МВД России – получателями средств федерального бюджета по новому порядку также осуществляется по утвержденным нормам положенности.

Вышеуказанные нововведения, касающиеся модернизации бюджетного планирования, на наш взгляд, имеют ряд преимуществ:

- повышают уровень ответственности за подготовку бюджетных смет территориальными органами и организациями МВД России;
- обеспечивают эффективное исполнение федерального бюджета по приоритетным направлениям, что в свою очередь, создает предпосылки для полноценной реализации государственных программ;
- позволяют своевременно и качественно выполнять Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».¹

Таким образом, вышеуказанные новации в бюджетном процессе, на наш взгляд, определенно повысят ответственность территориальных органов и будут способствовать более эффективному использованию бюджетных средств. Согласимся с рядом авторов, которые отмечают, что процесс формирования бюджета МВД России является сложным, трудоемким и ограниченным по времени рядом санкций, в нем задействованы все подразделения МВД России [1, 2, 3]. В связи с тем, что с 2019 года бюджет формируется на основании данных получателей бюджетных средств, подведомственных МВД России, особое значение необходимо уделять четкой организации взаимодействия между подразделениями Министерства и соблюдению установленных сроков подготовки и представления документов.

Список литературы

1. Русанов М.С., Клочихин В.А. Санкции за нарушение законодательства о налогах и сборах как действенная мера для предотвращения нарушений в бюджетной сфере // В сборнике: Научный альманах сборник научных трудов. Волгоград, 2019. С. 203-206.
2. Тыловое обеспечение органов внутренних дел Российской Федерации:

¹ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

учебник под ред. Наумова Ю.Г. // Наумов Ю.Г., Мартынов Е.А., Новиков В.В., Белова С.Н., Гапоненко В.Ф., Долинко В.И., Стельмах А.В., Сумин Н.А., Файбусович К.Б., Федор А.И. Москва, 2014.

3. Гапоненко В.Ф. Механизм современной системы финансового регулирования социальных процессов в стране и задачи сбережения нации // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Материал XVIII Международной научной конференции и других мероприятий, проведенных в рамках Общественно-научного форума «Россия: ключевые проблемы и решения» / Ответственный редактор В.И. Герасимов (03 марта 2019 г.) – М.: Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук, 2019. С. 576-578.

References

1. Rusanov, M.S. & Klochikhin, V.A. (2019). Sanktsii za narushenie zakonodatel'stva o nalogakh i sborakh kak deystvennaya mera dlya predotvrashcheniya narusheniy v byudzhethnoy sfere [Sanctions for violation of the legislation on taxes and fees as an effective measure to prevent violations in the budgetary sphere] *Nauchnyy al'manakh sbornik nauchnykh trudov*. Volgograd, 203-206.
2. Naumov, Yu.G., Martynov, E.A., Novikov, V.V., Belova, S.N., Gaponenko, V.F., Dolinko, V.I., Stel'makh, A.V., Sumin, N.A., Faybusovich, K.B., & Fedor, A.I. (2014). *Tylovoe obespechenie organov vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii: uchebnyy pod red. Naumova Yu.G.* [Rear support of internal Affairs bodies of the Russian Federation: textbook ed. by Naumov Yu. G.]. Moscow.
3. Gaponenko, V.F. (2019). Mekhanizm sovremennoy sistemy finansovogo regulirovaniya sotsial'nykh protsessov v strane i zadachi sberezheniya natsii [Mechanism of the modern system of financial regulation of social processes in the country and the task of saving the nation]. *Rossiia: tendentsii i perspektivy razvitiya. Ezhegodnik. Material XVIII Mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii i drugih meropriyatiy, provedennykh v ramkakh Obshchestvenno-nauchnogo foruma «Rossiia: klyuchevye problemy i resheniya» / Otvetstvennyy redaktor V.I.*

Gerasimov (03 marta 2019 g.) [Russia: trends and prospects of development. Yearbook. Material of the XVIII International scientific conference and other events held within the framework of the Public scientific forum "Russia: key problems and solutions", Executive editor V. I. Gerasimov (03 March 2019)]. Moscow, Institut nauchnoy informatsii po obshchestvennym naukam Rossiyskoy akademii nauk, 576-578.

УДК 35.073.53

**Анализ укомплектованности подразделений тыла
территориальных органов МВД России на районном уровне**

Гиоев Георгий Вартанович

Санкт-Петербургский университет МВД России; Россия, 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1.

кандидат военных наук, доцент,

доцент кафедры финансово-хозяйственной деятельности, gioev_g@mail.ru

Коледов Михаил Валентинович

Санкт-Петербургский университет МВД России; Россия, 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1.

кандидат военных наук, доцент,

доцент кафедры финансово-хозяйственной деятельности, koledov-mihail@mail.ru

Воротнев Александр Сергеевич

Санкт-Петербургский университет МВД России; Россия, 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1.

кандидат военных наук, доцент,

профессор кафедры финансово-хозяйственной деятельности, vorotniovas@mail.ru

Белова Светлана Николаевна

Академия управления МВД России, Россия, 125993, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры организации финансово-экономического и тылового обеспечения, sweta@inbox.ru

Аннотация. В статье рассмотрена проблема с укомплектованностью тыла специалистами, осуществляющими материально-техническое обеспечение ОВД на районном уровне, недостаточная регламентация их деятельности. Установлено несоответствие уровня укомплектованности подразделений тыла текущим потребностям обеспечиваемых подразделений.

Предложено осуществить пересмотр и приведение структуры тыла в соответствие с растущими объемами оперативно-служебных задач.

Ключевые слова: тыл, материально-техническое обеспечение, укомплектованность, территориальные органы внутренних дел.

Analysis of staffing units rear territorial subdivisions of the Ministry of internal Affairs of Russia at the district level

Georgii Gioev,

St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia;
Russia, 198206, Sankt-Peterburg, ul. Letchika Pilyutova, d. 1.
PhD in Military Sciences, associate Professor,
Associate Professor of the Department of financial and economic activity,
gioev_g@mail.ru

Mihail Koledov,

St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia;
Russia, 198206, Sankt-Peterburg, ul. Letchika Pilyutova, d. 1.
PhD in Military Sciences, associate Professor,
Associate Professor of the Department of financial and economic activity,
koledov-mihail@mail.ru

Aleksandr Vorotnev,

St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia;
Russia, 198206, Sankt-Peterburg, ul. Letchika Pilyutova, d. 1.
PhD in Military Sciences, associate Professor,
Professor of the Department of financial and economic activity,
vorotniovas@mail.ru

Svetlana Belova,

Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia; Russia, 125993,
Moskva, ul. Zoi i Aleksandra Kosmodem'yanskikh, d. 8.
PhD in Economics, associate Professor, Associate Professor of the Department of
financial, economic and logistical support,
cweta@inbox.ru

Abstract. The article deals with the problem of staffing the rear by specialists engaged in material and technical support of agencies of internal affairs at the district level, insufficient regulation of their activities. The discrepancy between the level of staffing of the rear units and the current needs of the units provided has been established. It is proposed to revise and bring the structure of the rear in line with the growing volume of operational and service tasks.

Key words: rear units, logistics, staffing, territorial agencies of internal affairs.

В территориальных органах МВД России на районном уровне, к которым относятся У(О) МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по межмуниципальным образованиям, включая управления по закрытым административно-территориальным образованиям, функционируют различные структуры тыла.

Эти структуры были образованы приказом МВД России от 14 сентября 1993 года № 420 «О мерах по совершенствованию организации работы городских, районных органов внутренних дел и линейных органов внутренних дел на транспорте». Так, в п. 5.4. этого приказа устанавливается, что «в целях совершенствования материально-технического, финансового и хозяйственного обеспечения деятельности горрайлинорганов внутренних дел создать в их структуре подразделения тылового обеспечения в соответствии с типовым штатом подразделений тылового обеспечения управления (отдела) внутренних дел города (района, района в городе), линейного управления (отдела, отделения) внутренних дел на транспорте».

В приказе МВД России от 30.04.2011 г. № 333 ¹ по вопросам комплектования организационных структур также предусмотрены должности специалистов тыла на районном уровне.

В соответствие с данным приказом в состав тыла районного звена включены должности заместителя или помощника начальника по вопросам

¹ Приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России».

тылового обеспечения и отдельных специалистов (по вооружению, связи, автотранспортному обеспечению и др.). Их предельная численность (верхняя граница) регулируется приказом МВД России от 21 января 2013 года № 31 «Об утверждении лимитов численности отдельных территориальных органов МВД России».

Вышеуказанные нормативно-правовые акты создают надежную основу урегулирования проблемы комплектования тыла специалистами требуемого профиля, однако, к настоящему моменту по-прежнему остаются актуальными следующие вопросы [1]:

- существенное отличие на практике штатов тыловых подразделений районного уровня от типовых структур, рекомендованных приказом МВД России от 30.04.2011 года № 333;
- возложение комплекса тыловых обязанностей на одного-двух инспекторов или нештатных сотрудников ОВД.

Очевидно, что оба данных вопроса следует рассматривать во взаимосвязи ввиду их системного характера и общей сферы приложения усилий, а именно, сферы материально-технического обеспечения.

Материально-техническое обеспечение (МТО) на уровне У(О)МВД района является завершающим звеном в сложной и длительной цепочке прохождения материальных средств и различных услуг в системе снабжения.

В связи с этим задачи МТО в районном звене носят объемный многогранный и ответственный характер. Для более наглядного представления о том, какой объем задач по МТО решается в У(О)МВД на примере одного из городских районов, перечислим примерный перечень обеспечиваемых подразделений:

1. отделы полиции на правах отдельных подразделений;
2. ОБЭП;
3. отдел кадров;
4. отдел уголовного розыска;

5. ГИБДД;
6. отдел дознания;
7. изолятор временного содержания;
8. подразделения миграционного контроля;
9. подразделения по борьбе с распространением наркотиков;
10. дежурная часть.

Вышеуказанный перечень подразделений в У(О)МВД может включать и десять, и более наименований (в зависимости от возложенных задач). Даже простое перечисление обеспечиваемых подразделений показывает, что для материально-технического обеспечения районного звена тыла У(О)МВД требуются значительные организационные усилия. Особое значение имеет тот факт, что подразделения, входящие в состав У(О)МВД, различаются и по задачам, и по функциям, и по размерам, дислоцируются в различных климатических поясах, размеры территории ответственности и степень транспортной доступности которых может сильно отличаться друг от друга – всё это требует от специалистов тыла использования гибких подходов и разнообразных методов организации МТО.

Так, например, для обеспечения деятельности только дежурных частей в соответствие с требованиями руководящих документов необходимо выделение и значительных бюджетных ассигнований на закупки средств связи и автоматизации, сигнализации и видеонаблюдения, предметов мебели и др., и размещение заказов, и организация доставки материальных ресурсов.

Проанализируем вначале численность сотрудников и работников МТО в процентном отношении к общей численности сотрудников и работников в территориальных органах МВД России, исходя из требований соответствующего приказа МВД России. Результаты проведенного статистического анализа по 83 субъектам РФ (без Крыма и Севастополя) приведены в Таблице 1.

Таблица 1. Результаты оценки доли лимитной численности подразделений управления и подразделений МТО к численности сотрудников обеспечиваемых подразделений [2]

Ср. знач., %	Станд. откл., чел.	Коэф. вариации, %	Макс., чел.	Мин., чел.
17,1	3,1	18,2	24,5	7,2

Интерпретация полученных значений позволяет сделать следующие выводы:

1. Среднее значение лимитной численности подразделений управления и подразделений МТО составляет порядка 1/4-1/5 часть от сотрудников обеспечиваемых подразделений.

2. Амплитуда разброса лимитной численности подразделений управления и подразделений МТО составляет 18,2%, а анализируемый показатель между максимальным и минимальным значениями различается более, чем в 3 раза.

3. Коэффициент вариации значений лимитной численности подразделений управления и подразделений МТО располагается между 10% и 20%, что свидетельствует о средней степени рассеивания данных и однородности всей совокупности значений. Следовательно, полученные значения лимитной численности подразделений управления и обеспечения МТО являются значимыми и действительно характеризуют данную совокупность.

Всё это свидетельствует о значительном разбросе значений лимитной численности подразделений управления и подразделений МТО, несмотря на схожие условия повседневной деятельности. Между тем объективных оснований для такого разброса в принципе не должно быть, так как задачи по материально-техническому обеспечению и сервисному обслуживанию

установлены единым ведомственным нормативно-правовым документом¹ с определенной поправкой на их объем и повышенную трудоемкость выполнения тыловых задач в северных и отдаленных регионах.

Рассмотрим далее, как обстоит проблема с укомплектованностью подразделений тыла. В целом по МВД России, как видно из Отчета МВД о реализации госпрограммы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» за 2018 г., уровень укомплектованности личным составом органов внутренних дел достаточно высокий – более 90%. Однако, заметна негативная динамика его изменения: за предыдущие шесть лет с 96,1% (2012 г.) до 92,6% (2018 г.).²

Если обратиться к укомплектованности тыловых подразделений в территориальных органах на районном уровне, то обращают на себя внимание значительные пределы уровня её колеблемости. Так, в ГУ МВД Москвы, Санкт-Петербурга численность тыловых подразделений в целом отвечает требуемой потребности. Иначе дело состоит в городских и областных районах (муниципальных образованиях). Здесь положение с укомплектованностью сложное, а порой и критичное. Встречаются факты, когда тыл районного отдела представлен начальником тыла и специалистом по вооружению, подчиненные отделы полиции укомплектованы исключительно старшинами, а в отдельных районах обязанности по МТО возложены на одно должностное лицо - начальника тыла [3].

С одной стороны, такое положение обусловлено тем, что общие вопросы организации тылового обеспечения, включая функции бюджетного учета и контроля, в ходе реформирования милиции в 2010-2011 гг. были централизованы и отнесены к компетенции ФКУ «ЦХ и СО». Это послужило

¹ Приказ МВД России от 5.03.2014 г. № 135 «Об организации материально-технического обеспечения в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>.

² Официальный сайт МВД России. Государственная программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/gosprogram/Gosprogramma>.

поводом к существенному сокращению количества специалистов тыла в районном звене. С другой стороны, при сохранении прежних нормативно-правовых требований и уровня материальной базы тыла какое-либо научное обоснование требуемого состава сил и средств тыла не предъявлялось, объемы работ по тыловому обеспечению, требующие оптимизации, не просчитывались, сокращения осуществлялись без учета их долгосрочных последствий.

В итоге к настоящему времени сложилось положение, при котором тыловые подразделения фактически укомплектованы по «остаточной численности». Одной из главных причин этого следует считать недостаточно полная регламентация полномочий и функциональных обязанностей по материально-техническому обеспечению территориального органа на районном уровне.

Так, в ст.ст.51, 53 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации ¹ указано, что территориальный орган в целях реализации своих полномочий:

- осуществляет материально-техническое обеспечение территориального органа, подчиненных органов и организаций; обеспечивает рациональное и эффективное использование бюджетных ассигнований федерального бюджета, а также имущества, закрепленного за территориальным органом на праве оперативного управления;
- осуществляет закупки товаров, работ, услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

В Типовом положении о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне полномочия сведены к осуществлению закупок товаров, работ, услуг (ст.10, п.47) с предоставлением права начальнику территориального органа распределять и перераспределять в пределах компетенции материально-технические средства между структурными подразделениями территориального органа (ст.16, п.28) и осуществлять в пределах своей компетенции управление имуществом, закрепленным за территориальным органом на праве оперативного управления; обеспечивать эффективное использование транспортных, оперативно-технических средств, иных материальных ценностей, а также бюджетных ассигнований федерального бюджета; (ст.16, п.30).¹

При этом в Типовом положении об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне² полномочия должностных лиц по вопросам материально-технического обеспечения не регламентированы.

Как показывает практика, несмотря на предоставленные начальнику территориального органа МВД России по субъекту РФ права по внесению «в соответствующий территориальный орган МВД России по субъекту РФ предложения об установлении дополнительной численности сотрудников и государственных служащих территориального органа, подчиненных органов и организаций, о размере бюджетных ассигнований федерального бюджета на их содержание» (ст. 10), а начальнику территориального органа на районном уровне «вносить в соответствующий территориальный орган МВД России на региональном уровне предложения по изменению штатного расписания территориального органа в пределах установленного фонда оплаты труда и

¹ Приказ МВД России от 05.06.2017 г. № 355 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне».

² Приказ МВД России от 01.09.2017 г. № 690 «Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне».

лимита численности на основе схемы размещения с учетом типовых структур и нормативов штатной численности, перечней должностей, предельных специальных званий и должностных окладов сотрудников, государственных служащих и работников территориального органа» (ст.16, п.7); «вносить в соответствующий территориальный орган МВД России на региональном уровне предложения об установлении дополнительной численности сотрудников и государственных служащих территориального органа, о размере бюджетных ассигнований федерального бюджета на их содержание» (ст.16, п.8), проблема укомплектованности сотрудниками и гражданским персоналом подразделений тыла остается не решенной.

Таким образом, проведенный выше анализ показал, что действующие структуры тыла территориальных органов МВД на районном уровне и их укомплектованность требуют безотлагательного пересмотра в направлении правовой регламентации прав и обязанностей специалистов соответствующего профиля и приведения их количества в соответствие с растущими объемами оперативно-служебных задач.

Список литературы

1. Гиоев, Г.В. Управленческо-методологические аспекты формирования инфраструктуры органов внутренних дел: Дис. ... докт. экон. наук: 08.00.05 / Гиоев Георгий Варданович. СПб., 2019. - 402 с. / <https://unecon.ru/sites/default/files/dissgioevgv.pdf>.
2. Гиоев, Г.В. Системогенетическая методология оценки развития тыла органов внутренних дел: монография. / Г.В. Гиоев. – СПб.: Изд-во СПбУ МВД РФ, 2018. - 458 с.
3. Воротнев, А.С., Гиоев, Г.В. Анализ организационных структур тыла территориального органа МВД России на районном уровне. / В сборнике: Экономическая безопасность личности, общества, государства: проблемы и пути обеспечения Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, в 2-х частях. 2017. С. 43-46.

References

1. Gioev, G.V. (2019). *Upravlenchesko-metodologicheskie aspekty formirovaniya infrastruktury organov vnutrennih del*. [Managerial and methodological aspects of the formation of the infrastructure of internal Affairs bodies], Saint-Petersburg, pp. 402. / <https://unecon.ru/sites/default/files/dissgioevgv.pdf>.
2. Gioev, G.V. (2018). *Sistemogeneticheskaya metodologiya otsenki razvitiya tyla organov vnutrennih del. Monografiya*. [Systemogenetic methodology for assessing the development of the rear of internal Affairs], Saint-Petersburg, SPbU MVD RF.
3. Vorotnev, A.S. & Gioev, G.V. (2017). Analiz organizatsionnykh struktur tyla territorial'nogo organa MVD Rossii na rayonnom urovne [Analysis of organizational structures of the rear of the territorial agencies of the Ministry of internal Affairs of Russia at the district level]. *Ekonomicheskaya bezopasnost' lichnosti, obshchestva, gosudarstva: problemy i puti obespecheniya Materialy ezhegodnoy vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, v 2-kh chastyakh* [Economic security of the individual, society, state: problems and ways to ensure the materials of the annual all-Russian scientific and practical conference, in 2 parts], 43-46.

Современное право и управление **Modern law and administration**

УДК 336.225.673

Организационные принципы контроля в налоговой сфере Российской Федерации ¹

Цвилий-Букланова Анна Александровна

Академия управления МВД России; Россия, 125993, г. Москва, ул. Зои и
Александра Космодемьянских, д. 8.

Кафедра организации финансово-экономического, материально-технического
и медицинского обеспечения, доцент кафедры, кандидат юридических наук,
подполковник полиции, AnnTsviliy@mail.ru

Аннотация. В статье исследуются нормы Налогового кодекса Российской Федерации, посвященные институту налогового контроля. Основываясь на доктринальных источниках, а также анализе законодательства и практике его применения, автор обосновывает потребность выделения и законодательного закрепления основных организационных принципов налогового контроля, раскрывает содержание каждого из предложенных принципов.

Ключевые слова: налоговый контроль; правовые принципы налогового контроля; организационные принципы налогового контроля; камеральные налоговые проверки; выездные налоговые проверки; экономическая целесообразность; планомерность; превентивность; эффективность.

Organizational principles of control in the tax sphere of the Russian Federation

Anna Tsviliy-Buklanova

Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia; Russia, 125993,
Moskva, ul. Zoi i Aleksandra Kosmodem'yanskikh, d. 8.

Department of Organization of financial and economic, material and
technical and medical support, Associate Professor, PhD in Law, Lieutenant
Colonel of Police, AnnTsviliy@mail.ru

¹ Статья по специальности 12.00.04 Финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Annotation. The article examines the norms of the Tax code of the Russian Federation, dedicated to the institution of tax control. Based on doctrinal sources, as well as analysis of legislation and practice of its application, the author substantiates the need for the allocation and legislative consolidation of the basic organizational principles of tax control, reveals the content of each of the proposed principles.

Keywords: tax control; legal principles of tax control; organizational principles of tax control; Desk tax audits; on-site tax audits; economic feasibility; regularity; prevention; efficiency.

Между различными нормами, регулирующими осуществление камерального и выездного налогового контроля, до сих пор существует много оценочных понятий, пробелов и противоречий. В то же время актуальность и значимость контрольных мероприятий не вызывает сомнений [1]. Ежегодно по итогам проверок налоговых органов в бюджет доначисляется до 70 млрд рублей, причитающихся к уплате.

Для снижения уровня усмотрения в правоприменении, сокращения количества налоговых споров, связанных с проведением налоговых проверок, обоснованной, на наш взгляд, представляется необходимость уяснения и руководства организационными принципами налогового контроля.

В отличие от правовых принципов налогового контроля, среди которых выделяют принципы законности; открытости (гласности) проведения налогового контроля для проверяемого лица; «закрытого перечня» в выборе для налоговых органов форм и мероприятий налогового контроля; принципа обязательности выполнения проверяемым лицом законных требований налогового органа при проведении мероприятий налогового контроля; объективности и документальности; соблюдения налоговой тайны; недопустимости причинения неправомерного вреда; недопустимости вмешательства контролирующего органа в оперативную деятельность проверяемого; недопустимости избыточного или не ограниченного по продолжительности применения мер налогового контроля [2], принципы организационные не получили своего нормативного закрепления. Однако в научной литературе встречается обоснование необходимости выделения и

анализа таковых. Следует сказать, что из всего массива научных разработок, касающихся налогового контроля, лишь некоторые содержат в себе упоминание об организационных принципах. Представляется, что система организационных принципов налогового контроля должна быть представлена следующими принципами:

1. Принцип экономической целесообразности налогового контроля.

Ярким примером активной реализации данного принципа является практика контрольной работы налоговой службы Франции. Так, число хозяйствующих субъектов во Франции около 4 млн., около 35 млн. – физических лиц, обязанных подавать налоговые декларации, и 17 тыс. проверяющих. Невозможно проверить всех, необходим соответствующий отбор. Поэтому важнейшим принципом налогового контроля во Франции является соблюдение критерия экономической целесообразности, соответствие целей контроля и затраченных средств.

В 2000 г. во Франции было проведено 52 тыс. выездных проверок, из них 48 тыс. – на предприятиях (более 4% от общего количества хозяйствующих субъектов) и около 5 тыс. – физических лиц (в отношении физических лиц применяются главным образом камеральные проверки). В результате проверок доначислено 48 тыс. франков (около 2,7% от общего объема налоговых поступлений), 16 млрд. франков взыскано в качестве штрафов. Для сравнения, из аналогичного периода работы налоговых органов РФ: в 2000 г. налоговыми органами было проведено 690 тыс. выездных налоговых проверок организаций и 664 тыс. – физических лиц. По результатам проверок доначислено платежей в федеральный бюджет и внебюджетные фонды в сумме 75 млрд. руб., при этом сумма взысканных 84 платежей составила 21 млрд. руб. (около 10% от общей суммы поступлений в бюджет и внебюджетные фонды).

На сегодняшний день проблема соблюдения критерия экономической целесообразности, особенно при проведении камеральных налоговых

проверок в России является, пожалуй, самой злободневной. Налоговым органам, затрачивающим значительные бюджетные средства, по различным причинам далеко не всегда удастся выполнить свою фискальную задачу.

Хотя прогресс в результатах практической реализации рассматриваемого принципа прослеживается. Так количество выездных налоговых проверок за последние 10 лет существенно сократилось (почти в 4 раза), налоговые поступления возросли почти в 2,8 раза, в том числе на 68,3% за прошедшие пять лет. Изменение в сторону комфорта условий ведения бизнеса налогоплательщикам – следствие практики реализации концепции системы планирования выездных налоговых проверок и риск-ориентированного администрирования в налоговой области. В настоящее время предполагается, что уже к 2020 году благодаря активной реализации отбора объектов выездной налоговой проверки, 90% всех выездных налоговых проверок будут определяться в рамках риск-ориентированного подхода.

2. Плановость налогового контроля.

По мнению О.А. Ногиной, данный принцип подразумевает, что любая контрольная деятельность, для которой характерно ее поэтапное осуществление, всегда должна быть тщательно подготовлена, а конкретные действия по проведению контроля должны быть соотнесены с временными рамками их осуществления [3]. Принцип плановости предполагает, в частности, проведение предварительной подготовки и составление графика проведения контрольных мероприятий, установление четкого перечня подлежащих проверке объектов и определение очередности проведения проверок в отношении хозяйствующих субъектов. Благодаря соблюдению данного принципа, снижаются трудовые и материальные затраты на проведение налоговых проверок и повышается их эффективность.

3. Регулярность (систематичность) налогового контроля. Регулярность налогового контроля заключается в проведении контрольных мероприятий с четко установленным законодательством интервалом времени и охватом всех

вопросов финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля в части соблюдения им налогового законодательства. Так, самыми регулярными мероприятиями налогового контроля являются, безусловно, камеральные налоговые проверки. Регулярность их проведения в отношении конкретного налогоплательщика зависит от периодичности предоставления им налоговой отчетности налоговым органам (ежемесячно, ежеквартально, ежегодно). Налоговые органы обязаны провести проверку «по каждому случаю» представления указанных документов. Выездные налоговые проверки носят менее регулярный характер, поскольку «частота» их проведения имеет ряд законодательных ограничений. В частности, существуют ограничения периода, который может быть охвачен выездной налоговой проверкой; количества выездных проверок в течение года; повторности проверки ранее проверенных вопросов. Кроме того, у налоговых органов нет реальной возможности часто осуществлять выездной налоговый контроль в отношении конкретного налогоплательщика.

В 2007 году налоговые органы обнародовали Концепцию системы планирования выездных налоговых проверок¹, в которой раскрыта часть ранее конфиденциальной информации о планировании выездных налоговых проверок. Налоговое ведомство решило разделить с налогоплательщиками ответственность за результаты планирования и проведения контрольных мероприятий. Для этого налогоплательщиков будут заблаговременно оповещать о принципах (алгоритме) отбора первоочередных претендентов на проведение выездного контроля, которая является самым действенным способом налогового контроля. В Концепции продекларирован принцип наибольшего благоприятствования для добросовестных налогоплательщиков – «вероятная отсрочка» выездной налоговой проверки. Приоритетными претендентами на выездную проверку являются лица, в отношении которых у

¹ Приказ ФНС России от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333@ «Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

налогового органа имеются сведения об их участии в схемах ухода от налогообложения или схемах минимизации налоговых обязательств. Кроме того, на решение о проведении выездной проверки повлияют результаты анализа финансово- хозяйственной деятельности налогоплательщика, которые свидетельствуют о предполагаемых налоговых правонарушениях. В Концепции содержится специальный раздел 4 «Критерии самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков». Именно этот раздел предназначен для налогоплательщиков, которые пожелают оценить собственные риски попасть под выездную налоговую проверку. В нем приведены 12 общедоступных критериев, которыми будут руководствоваться инспекции при планировании выездных проверок. Условно все эти критерии можно разделить на четыре группы: «дисциплинарные» нарушения; подозрительное поведение; «экстремальное» налогообложение; отклонение в меньшую сторону от среднестатистических показателей по виду экономической деятельности.

«Дисциплинарные» нарушения – непредставление пояснений на уведомление налогового органа о выявлении несоответствия показателей деятельности (см.: п. 9 раздела 4 Концепции). Подозрительное поведение – неоднократная постановка на учет и снятие с учета в разных налоговых органах («миграция» между налоговыми органами) (см.: п. 10 раздела 4 Концепции). «Экстремальное» налогообложение характеризуется отражением в бухгалтерской или налоговой отчетности убытков на протяжении нескольких налоговых периодов; значительными суммами налоговых вычетов за определенный период; темпом роста расходов, опережающим темп роста доходов от реализации товаров (работ, услуг); неоднократным приближением к предельному значению показателей, позволяющих применять специальные налоговые режимы; максимальной близостью расходов и доходов индивидуального предпринимателя за календарный год; построением цепочки контрагентов (перекупщиков, посредников) без наличия разумных

экономических или иных причин, в частности, деловой цели (см.: п. 2 - 4, 6 - 8 раздела 4 Концепции). Отклонение в меньшую сторону от среднестатистических показателей по виду экономической деятельности наблюдается когда налоговая нагрузка ниже среднего уровня по хозяйствующим субъектам в конкретной отрасли (виде экономической деятельности); среднемесячная заработная плата на одного работника ниже среднего уровня по виду экономической деятельности в субъекте РФ; наблюдается значительное отклонение уровня рентабельности по данным бухгалтерского учета от среднестатистического уровня рентабельности для данной сферы деятельности (см.: п. 1, 5, 11 раздела 4 Концепции).

4. Превентивность налогового контроля. Данному принципу, к сожалению, уделяется недостаточное внимание со стороны налоговых органов, которых больше интересует выполнение фискальной функции – выявить изъять сокрытое или недоплаченное в бюджет, взыскать соответствующие санкции. Полагаем, что любая разновидность государственного финансового контроля должна базироваться на реализации превентивной функции. Сама возможность осуществления налоговыми органами проверок в отношении налогоплательщиков, привлечения нарушителей к ответственности должна стимулировать законопослушное поведение со стороны обязанных лиц. К примеру, уже названная Концепция системы планирования выездных налоговых проверок по задумке налогового ведомства, должна стимулировать налогоплательщиков регулярно производить самопроверку, чтобы оценить риск привлечь к себе слишком пристальное внимание контролеров.

ФНС России надеется, что ежегодные самостоятельно выявленные налогоплательщиками риски попасть «под колпак» будут больше стимулировать их добровольно доначислять в бюджет «недоплаченное», в том числе за прошлые налоговые периоды. Так, среди целей разработки Концепции указаны, в частности, обеспечение роста доходов государства и

вывод хозяйствующих субъектов из теневого сектора экономики [4]. Кроме того, превентивность налогового контроля может быть реализована и путем возложения обязанностей по устранению допущенных нарушений законодательства о налогах и сборах.

5. Эффективность (результативность) налогового контроля. Эффективность того или иного вида деятельности измеряется адекватностью достигнутого в процессе ее осуществления результата (совокупность объективных последствий контроля, которые он оказал на содержание деятельности проверяемого объекта или должностного лица) намеченным целям с учетом затрат материальных, трудовых и финансовых ресурсов (число проверяющих, а также работников, которые готовят те или иные материалы, затраченное время, полноту сведения, длительность проверок и т.д.

Данный принцип очень тесно связан с принципом экономической целесообразности налогового контроля. Повышение эффективности налогового контроля (в отличие от эффективности производства) не обязательно означает увеличение экономического эффекта при тех же затратах ресурсов. Деятельность проверяемого объекта может быть оценена положительно (конечная цель налогового контроля – исключение или сведение к минимуму нарушений законодательства о налогах и сборах), хотя это отрицательный результат с точки зрения экономического эффекта от затраченных ресурсов.

В практике налоговых органов используются различные показатели эффективности контрольных мероприятий, выработанные экономической наукой. Не вдаваясь в анализ критерии эффективности, отметим лишь, что в качестве обобщающих показателей реализации данного принципа можно использовать следующие:

- сумма налоговых поступлений в консолидированный бюджет на 1 рубль бюджетных средств, расходуемых на содержание налоговых органов;

- сумма доначислений налогов и сборов по результатам проверок (в том числе на одного работника) на 1 рубль бюджетных средств, расходуемых на содержание налоговых органов.

6. Профессионализм лиц, осуществляющих налоговый контроль. Данный принцип означает осуществление контроля лицами, имеющими соответствующую подготовку. Требования к профессиональной квалификации налоговых инспекторов устанавливаются стандартами, которые в ряде стран разработаны и активно реализуются. В России в настоящее время, к сожалению, осуществлена только стандартизация аудиторской деятельности. Поэтому, к сожалению, приходится признать, что слишком часто налогоплательщикам, плательщикам сборов, налоговым агентам случается сталкиваться с нарушением данного принципа. Статистика судебных споров, связанных с вопросами реализации мероприятий налогового контроля, разрешенных судами именно в пользу подконтрольных объектов, яркое тому подтверждение.

Безусловно, налоговые споры существенно выросли по уровню сложности и содержанию претензий. На сегодняшний день особое внимание уделяется экономическому содержанию операций, целям деятельности хозяйствующего субъекта и поиску новых схем ухода от налогообложения.

Положительная динамика наблюдается в части показателей досудебного урегулирования налоговых споров. Так, в 2018 году количество поступивших жалоб сократилось на 16% по сравнению с 2017 годом, а оспариваемая в них сумма снизилась на 6%. При этом 30% поступивших жалоб были удовлетворены на основании обоснованных претензий налогоплательщиков. Тем не менее показатель судебных разбирательств остается значимым для репутации налоговых органов. Основными причинами признания результатов налоговых проверок недействительными в 57,6% от общего числа слушаний являются различия в толкованиях отдельных норм налогового законодательства судом и налоговым органом.

Иные «принципы» налогового контроля, встречающиеся в юридической и экономической литературе, такие как безвозмездность осуществления, полнота налогового контроля, массовость, всеобъемлемость, независимость, на наш взгляд, нельзя признать организационными принципами налогового контроля в силу своей природы и содержания. Современное развитие правовой доктрины и юридической мысли позволяет предположить о дальнейшем развитии и совершенствовании основополагающих принципов налогового контроля, законодательное закрепление которых не будет вызывать сомнений.

Так, например, в условиях разработанных и принятых Министерством финансов Российской Федерации «Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»¹, содержащих Меры в области налогового администрирования и налогового контроля, при активном внедрении и использовании новых информационных технологий (например, передачи в режиме реального времени информации о расчетах в электронном виде в адрес налоговых органов; мобильное приложение для легализации самозанятых граждан), объективным представляется выделение принципа информационного обеспечения. По мнению М.В. Мишустина, «одним из резервов повышения качества контрольной работы является более эффективное использование возможностей информационных ресурсов налоговых органов» [5].

Итак, проведенный анализ законодательства, научной, учебной литературы, практики правоприменения в налоговой сфере, позволяют предложить наряду с общими правовыми принципами налогового контроля следующий перечень специальных организационных принципов: принцип экономической целесообразности налогового контроля; планомерность

¹ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

налогового контроля; регулярность (систематичность) налогового контроля; превентивность налогового контроля; эффективность (результативность) налогового контроля; профессионализм лиц, осуществляющих налоговый контроль.

Действующее законодательство о налогах и сборах, к сожалению, не содержит нормативно установленных принципов, которым должен соответствовать налоговый контроль. Законодательный пробел частично восполняется правовыми позициями Конституционного Суда РФ, однако нормативное установление принципов налогового контроля остается объективной потребностью.

Список литературы

1. Гапоненко В.Ф. Механизм современной системы финансового регулирования социальных процессов в стране и задачи сбережения нации // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Материал XVIII Международной научной конференции и других мероприятий, проведенных в рамках Общественно-научного форума «Россия: ключевые проблемы и решения» / Ответственный редактор В.И. Герасимов (03 марта 2019 г.) – М.: Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук, 2019. С. 576-578.
2. Брызгалин А.В., Головкин А.Н. Понятие и правовые принципы налогового контроля // Налоги и финансовое право. 2008. № 5. С. 111.
3. Ногина О.А. Налоговый контроль: вопросы теории. СПб.: Питер, 2002. С. 38.
4. Белова С.Н. Содержание бюджетно-налоговой безопасности в процессе администрирования доходов бюджета // Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции «Экономическая безопасность личности, общества и государства: проблемы и пути обеспечения». Санкт-Петербург, 2015. С. 50-54.

5. Мишустин М.В. Повышение качества и эффективности налогового администрирования // Российский налоговый курьер. 2010.

References

1. Gaponenko, V.F. (2019). Mekhanizm sovremennoy sistemy finansovogo regulirovaniya sotsial'nykh protsessov v strane i zadachi sberezheniya natsii [Mechanism of the modern system of financial regulation of social processes in the country and the task of saving the nation]. *Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya. Ezhegodnik. Material XVIII Mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii i drugih meropriyatiy, provedennykh v ramkakh Obshchestvenno-nauchnogo foruma «Rossiya: klyuchevye problemy i resheniya», Otvetstvennyy redaktor V.I. Gerasimov (03 marta 2019 g.)* [Russia: trends and prospects of development. Yearbook. Material of the XVIII International scientific conference and other events held within the framework of the Public scientific forum "Russia: key problems and solutions" / Executive editor V. I. Gerasimov (03 March 2019) - Moscow: Institute of scientific information on social Sciences of the Russian Academy of Sciences] Moscow, Institut nauchnoy informatsii po obshchestvennym naukam Rossiyskoy akademii nauk. 576-578.
2. Bryzgalin, A.V. & Golovkin, A.N. (2008). Ponyatie i pravovye printsipy nalogovogo kontrolya [The concept and legal principles of tax control] *Nalogi i finansovoe pravo* (5), 111.
3. Nogina, O.A. (2002). *Nalogovyy kontrol': voprosy teorii* [Tax control: questions of theory]. Saint Petersburg, Piter, 38.
4. Belova, S.N. (2015). Soderzhanie byudzhetho-nalogovoy bezopasnosti v protsesse administrirovaniya dokhodov byudzheta [The content of budget and tax security in the process of budget revenues administration] *Materialy ezhegodnoy vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Ekonomicheskaya bezopasnost' lichnosti, obshchestva i gosudarstva: problemy i puti obespecheniya»* [Materials of the annual all-Russian scientific and practical conference "economic security of the individual, society and the state: problems and ways of ensuring"]. Sankt-Peterburg, 50-54.

5. Mishustin, M.V. (2010). Povyshenie kachestva i effektivnosti nalogovogo administrirovaniya [Improving the quality and efficiency of tax administration]. *Rossiyskiy nalogovyy kur'er*.

УДК 343.9

Уголовно-правовые и криминалистические вопросы расследования фиктивного банкротства ¹

Клочихин Вячеслав Анатольевич

Академия Управления МВД России; Россия, 125993, г. Москва, ул. Зои и
Александра Космодемьянских, д. 8.

Врио заместителя начальника кафедры организации финансово-
экономического, материально-технического и медицинского обеспечения,
v.klochikhin@gmail.com

Русанов Михаил Сергеевич

Академия Управления МВД России; Россия, 125993, г. Москва, ул. Зои и
Александра Космодемьянских, д. 8.

Доцент кафедры организации финансово-экономического, материально-
технического и медицинского обеспечения,
Кандидат юридических наук, Rusanov.mixail@gmail.com

Аннотация. В статье рассматриваются криминалистические вопросы расследования фиктивного банкротства, основания и действия руководящего состава хозяйствующих субъектов, граждан и индивидуальных предпринимателей по инициированию процедуры фиктивного банкротства.

Ключевые слова: банкротство, фиктивное банкротство, расследование, сокрытие активов, причины фиктивного банкротства, умысел.

Criminal, legal and criminalistics issues of investigation of fictitious bankruptcy

Vyacheslav Klochikhin

Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia; Russia, 125993,
Moskva, ul. Zoi i Aleksandra Kosmodem'yanskikh, d. 8.

Acting Deputy Head of Department of financial and economic organizations,
logistical and medical support, v.klochikhin@gmail.com

¹ Шифр специальности: 12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Mikhail Rusanov

Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia; Russia, 125993,
Moskva, ul. Zoi i Aleksandra Kosmodem'yanskikh, d. 8.

Associate Professor of Department of financial and economic organizations,
logistical and medical support,
PhD in Law, Rusanov.mixail@gmail.com

Abstract. The article examines the forensic issues of the investigation of fictitious bankruptcy, the grounds and actions of the management team of business entities, citizens and individual entrepreneurs to initiate fictitious bankruptcy proceedings.

Keywords: bankruptcy, fictitious bankruptcy, investigation, concealment of assets, reasons for fictitious bankruptcy, intent.

Негативные последствия банкротства сказываются на интересах определенного собственника имущества, трудового коллектива конкретного предприятия или организации и их деловых партнеров, что обуславливает актуальность вопросов, рассматриваемых в рамках данной статьи.

Возбуждение уголовных дел о преступлениях экономической направленности [1, с. 34], к которым относятся фиктивные банкротства, вызывает определенные затруднения на практике. Это обусловлено тем, что норма, предусматривающая уголовную ответственность за фиктивное банкротство (ст. 197 Уголовного кодекса Российской Федерации¹ (далее – УК РФ)), является бланкетной, что предполагает обращение правоприменителя к гражданскому законодательству с целью раскрытия содержания понятий, в уголовном законе прямо неопределенных. Принимая же во внимание то обстоятельство, что внесудебная процедура добровольного объявления хозяйствующего субъекта о банкротстве своей организации отсутствует, полагаем, что законодателью во избежание противоречий в толковании анализируемой нормы, необходимо оперативно привести содержание

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

диспозиции ст. 197 УК РФ в соответствии с действующим федеральным законодательством, устанавливающим процедуру осуществления банкротства.

Субъект данного преступления специальный (руководитель или учредитель (участник) юридического лица, а также гражданин, имеющий и не имеющий статус индивидуального предпринимателя). Субъективная сторона рассматриваемого состава выражена виной в форме прямого умысла. Мотивы и цель совершения данного преступления всегда корыстные. Считаем, что к уголовной ответственности за фиктивное банкротство должны привлекаться лица, имеющие фактические права собственности на бизнес (конечные бенефициары), потому что, в конечном итоге, именно они принимают решение о банкротстве и даже учитывая, что заявление подается от имени генерального директора или доверенного им лица, фактически решения о подаче заявления о признании несостоятельным (банкротом) принимает бенефициар.

Отграничение фиктивного банкротства от нормы, предусмотренной ст. 195 УК РФ, устанавливающей уголовную ответственность за неправомерные действия при банкротстве, необходимо осуществлять по обстановке, в которой они совершаются. В случае фиктивного банкротства, основная цель фигуранта состоит в том, чтобы создать видимость неплатежеспособности, при реальной обеспеченности гражданина, предпринимателя или юридического лица отвечать по своим долгам. Основной целью является сокрытие или вывод активов, которые представляют собой экономический интерес, и после «фиктивной» процедуры несостоятельности освободиться от долгов кредиторов и в последующем продолжить бизнес самостоятельно или через аффилированных лиц с возможностью использования выведенных активов. Что касается ст. 195 УК РФ, то действия, охватываемые объективной стороной этого преступления, имеют место в преддверии или в процессе реальной картины банкротства.

Уяснение содержания типичных для указанного преступления сведений, имеющих криминалистическое значение, также предполагает обращение следователя к нормативным правовым актам отраслевого законодательства (гражданского, банковского, налогового, трудового и т.п.).

В основе практически каждого способа совершения фиктивного банкротства лежит определенная схема действий руководителя хозяйствующего субъекта, гражданина или индивидуального предпринимателя по отчуждению имущества либо его сокрытию, в том числе путем уничтожения соответствующих документов или электронных носителей информации, намеренному неисполнению гражданско-правовых обязательств. Реализация указанных действий позволяет создать фиктивную видимость банкротства, то есть невозможность платить по долгам и выполнять обязательства по отношению к кредиторам.

Избранный преступником способ преступления напрямую влияет на характер и местонахождение следов преступных действий, позволяя лицу, производящему расследование правильно определить направление поиска необходимых доказательств [2, с. 213]. Материальными следами-признаками фиктивного банкротства являются те, которые отражены в документах, подтверждающих наличие определенного имущественного комплекса предприятия или организации, выступающего в качестве залоговой массы, документов, необходимых для получения кредита, которые формируют кредитное дело заемщика. Кроме того, следы преступления могут содержаться в учредительных, регистрационных, финансовых (бухгалтерских документах), в том числе тех, что связаны со страховыми рисками и залоговыми обязательствами лица, занимающегося предпринимательской деятельностью [3, с. 130; 4].

Идеальными следами фиктивного банкротства являются сведения, остающиеся в памяти конкретных лиц. Это могут быть и непосредственно виновные в совершении преступления, их представители, знакомые,

родственники, сотрудники предприятия-заемщика, и сотрудники банка-кредитора, организации, перед которой должник имеет невыполненные обязательства.

При определении места совершения фиктивного банкротства правоприменителю следует учитывать особенности хозяйственной отрасли, где произошло преступление, юридический адрес хозяйствующего субъекта и его фактическое расположение, место заключения сделки и реального нахождения основных средств производства и отдельных предметов имущества. Местом совершения исследуемого преступления будет тот объект, где хранится документации предприятия либо рабочее место исполнительного органа должника или адрес регистрации гражданина (индивидуального предпринимателя). Необходимо иметь ввиду и то обстоятельство, что фиктивное банкротство зачастую может совершаться при участии нескольких хозяйствующих субъектов. В этой связи, место расположения последних тоже может выступать как место совершения преступления.

Некоторые трудности вызывает у правоприменителей определение времени совершения преступления [5, с. 16; 6, с. 300], в том числе и фиктивного банкротства. Очевидно, что возникновение у должника умысла на совершение данного преступления находится в прямой зависимости с юридическими обстоятельствами, в соответствии с которыми хозяйствующий субъект может быть официально объявлен несостоятельным. Деятельность по созданию условий для фиктивного банкротства предприятия иногда имеет довольно длительный период и исчисляется годами. В этой связи следует рекомендовать лицу, производящему расследование по факту фиктивного банкротства, для определения момента возникновения криминальной деятельности установить начальную сделку, осуществленную руководителем должника, направленность которой свидетельствует и намеренном создании у окружающих иллюзии неплатежеспособности предприятия или организации. [7, с. 129]

Фиктивные банкротства совершают, как правило, мужчины возрастной категории от 23 до 65 лет, ранее не судимые, имеющие высокий образовательный уровень и определенный статус, заложенный в диспозиции ст. 197 УК РФ, - руководители предприятий, их собственники, граждане, индивидуальные предприниматели. Они хорошие психологи, обладают даром убеждать собеседника в честности и открытости своих намерений, имеют криминальные связи с представителями государственных органов. Их мотивация, как правило, корыстная [8, с. 173]. Поскольку треть преступлений, квалифицируемых по ст. 197 УК РФ, совершается в сговоре, лицу, производящему расследование по факту фиктивного банкротства, необходимо проверять на причастность к совершенному преступному деянию аффилированных субъектов, то есть физических или юридических лиц, способных оказывать влияние на деятельность фигурантов.

В заключение статьи отметим, что диспозиция нормы предусмотренной ст. 197 УК РФ, а также содержание типичных для фиктивного банкротства сведений, имеющих криминалистическое значение, предполагает высокую квалификацию лица, производящего расследование, его обращение к нормативным правовым актам отраслевого законодательства и тесное взаимодействие с представителями заинтересованных служб и ведомств.

Список литературы

1. Ермаков С.В., Баусова Ж.А. Возбуждение уголовных дел по преступлениям экономической направленности // Уголовное судопроизводство: стратегия развития Материалы межвузовской научно-практической конференции. 2016. С. 34-38.
2. Хмелев С.А. Особенности криминалистической характеристики преступлений, совершенных в отношении иностранных граждан // сборник

Современные проблемы криминалистики // Межвузовский сборник научных трудов Волгоградской академии МВД России. Волгоград. 1999. С. 212 – 218.

3. Тришкина Е.А. Правовое регулирование института специальных знаний, используемых в процессе уголовного судопроизводства по делам об экономических преступлениях. Настольная книга юриста: справочник. - Волгоград: ВА МВД России, 2007. – 386 с.

4. Пушкарева Г.А., Тришкина Е.А., Колосов Н.Ф. Экономико-криминалистический анализ. Курс лекций. Учебное пособие. - Волгоград: ВА МВД России, 2006. – 120 с.

5. Попенков А.В. Возмещение причиненного преступлением материального вреда, как элемент гарантии восстановления социальной справедливости // В сборнике: Раскрытие и расследование преступлений: наука, практика, опыт. Сборник научных статей. - Москва, 2017. - С. 127-132.

6. Макаренко М.М. Преднамеренное банкротство: проблемные вопросы квалификации и расследования // В сборнике: Актуальные проблемы предварительного следствия и дознания в Российской Федерации Сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции. 2017. С. 299-305.

7. Попенков А.В. О некоторых вопросах обеспечения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства при изменении процессуального статуса // В сборнике: Уголовное судопроизводства: стратегия развития. Материалы Второй Всероссийской научно-практической конференции. Под редакцией О.В. Химичевой: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя. 2018. С. 172-175.

8. Макаренко М.М. Некоторые проблемные вопросы расследования преднамеренного банкротства // В книге: Уголовно-правовые и процессуальные аспекты расследования преступлений, подследственных органам внутренних дел Материалы межвузовской научно-практической конференции. 2017. С. 62-66.

References

1. Ermakov, S.V. & Bausova, Zh.A. (2016). Vozbuzhdenie ugolovnykh del po prestupleniyam ekonomicheskoy napravlennosti [Initiation of criminal cases on

crimes of economic orientation] *Ugolovnoe sudoproizvodstvo: strategiya razvitiya Materialy mezhvuzovskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Criminal proceedings: strategy of development Materials of the interuniversity scientific and practical conference], 34-38.

2. Khmelev, S.A. (1999). Osobennosti kriminalisticheskoy kharakteristiki prestupleniy, sovershennykh v otnoshenii inostrannykh grazhdan [Features of criminalistic characteristics of crimes committed against foreign citizens] *Sbornik Sovremennye problemy kriminalistiki. Mezhvuzovskiy sbornik nauchnykh trudov Volgogradskoy akademii MVD Rossii* [Collection of Modern problems of criminalistics. Intercollegiate collection of scientific works of the Volgograd Academy of the Ministry of internal Affairs of Russia]. Volgograd, 212 – 218.

3. Trishkina, E.A. (2007). *Pravovoe regulirovanie instituta spetsial'nykh znaniy, ispol'zuemykh v protsesse ugolovnogo sudoproizvodstva po delam ob ekonomicheskikh prestupleniyakh. Nastol'naya kniga yurista: spravochnik* [Legal regulation of the Institute of special knowledge used in the process of criminal proceedings in cases of economic crimes. Lawyer's Handbook: a reference book]. Volgograd, VA MVD Rossii.

4. Pushkareva, G.A., Trishkina, E.A. & Kolosov, N.F. (2006). *Ekonomiko-kriminalisticheskii analiz. Kurs lektsiy. Uchebnoe posobie* [Economic and forensic analysis. Course of lectures. Textbook]. Volgograd, VA MVD Rossii.

5. Popenkov, A.V. (2017). Vozmeshchenie prichinnogo prestupleniem material'nogo vreda, kak element garantii vosstanovleniya sotsial'noy spravedlivosti [Compensation for material damage caused by a crime, as an element of the guarantee of restoration of social justice]. *Raskrytie i rassledovanie prestupleniy: nauka, praktika, opyt. Sbornik nauchnykh statey* [Disclosure and investigation of crimes: science, practice, experience. Collection of scientific articles]. Moscow, 127-132.

6. Makarenko, M.M. (2017). Prednamerennoe bankrotstvo: problemnye voprosy kvalifikatsii i rassledovaniya [Deliberate bankruptcy: problematic issues of qualification and investigation] *Aktual'nye problemy predvaritel'nogo sledstviya i doznaniya v Rossiyskoy Federatsii Sbornik nauchnykh trudov Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Actual problems of preliminary investigation and inquiry in the Russian Federation Collection of scientific papers of the all-Russian scientific and practical conference], 299-305.

7. Popenkov, A.V. (2018). O nekotorykh voprosakh obespecheniya prav i zakonnykh interesov uchastnikov ugolovnogo sudoproizvodstva pri izmenenii protsessual'nogo statusa [] *Ugolovnoe sudoproizvodstva: strategiya razvitiya. Materialy Vtoroy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. Pod redaktsiey O.V. Khimichevoy* [Criminal proceedings: development strategy. Materials of the Second all-Russian scientific and practical conference. Under the editorship of O. V. Himicheva]. Moskovskiy universitet MVD Rossii imeni V.Ya. Kikotya, 172-175.
8. Makarenko, M.M. (2017). Nekotorye problemnye voprosy rassledovaniya prednamerennogo bankrotstva [Some problematic issues of investigation of intentional bankruptcy] *Ugolovno-pravovye i protsessual'nye aspekty rassledovaniya prestupleniy, podsledstvennykh organam vnutrennikh del Materialy mezhvuzovskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Criminal law and procedural aspects of the investigation of crimes under investigation by the internal Affairs bodies Materials of the interuniversity scientific and practical conference], 62-66.

УДК 343

Особенности возбуждения уголовных дел по преступлениям экономической направленности

Токарева Екатерина Викторовна

Санкт-Петербургский университет МВД России; Россия, 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1.

Доцент кафедры уголовного процесса,
к.ю.н., доцент, ekaterina.tokareva.75@mail.ru

Тришкина Екатерина Алексеевна

Академия управления МВД России; Россия, 125993, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8.

Начальник кафедры организации финансово-экономического, материально-технического и медицинского обеспечения,
к.ю.н., доцент, ekaterina.ki@rambler.ru

Аннотация. Статья посвящена важной теме – возбуждению уголовных дел по преступлениям экономической направленности. Преступления экономической направленности характеризуются рядом особенностей: высокая степень латентности, сложность квалификации преступлений. Эти обстоятельства следует учитывать в практической деятельности.

Ключевые слова: возбуждение уголовных дел, преступления экономической направленности.

Features of initiation of criminal cases on crimes of economic orientation

Ekaterina Tokareva

St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia; Russia, 198206, Sankt-Peterburg, ul. Letchika Pilyutova, d. 1.

Associate Professor of criminal procedure Department,
PhD in Law, Associate Professor, ekaterina.tokareva.75@mail.ru

Ekaterina Trishkina

Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia; Russia, 125993,
Moskva, ul. Zoi i Aleksandra Kosmodem'yanskikh, d. 8.

Head of the Department of organization of financial, economic, logistical and
medical support,

PhD in Law, Associate Professor, ekaterina.ki@rambler.ru

Annotation. The article is devoted to an important topic - the initiation of criminal cases for economic crimes. Economic crimes are characterized by a number of features: a high degree of latency, the complexity of the qualification of crimes. These circumstances should be taken into account in practice.

Key words: initiation of criminal cases, crimes of economic orientation.

Экономическая преступность является существенной угрозой экономической безопасности хозяйствующих субъектов, личности, государства. По мнению Р.Р. Алабердеева и Д.В. Кузнецова, среди правовых мер обеспечения экономической безопасности важное место принадлежит оперативно-розыскной деятельности по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений экономической направленности [1].

Возбуждение уголовных дел по преступлениям экономической направленности имеет ряд особенностей. Так, М.М. Макаренко полагает, что стадия возбуждения уголовного дела для преступлений экономической направленности обладает специфическими особенностями, позволяющими выделить ее практически в отдельную сферу процессуальной деятельности [2]. Д.Е. Кульчиков отмечает, что правомерность действий сотрудников оперативных подразделений при проверке сообщения о преступлении экономической направленности нередко является предметом обжалования лиц, в отношении которых проводятся проверочные мероприятия [3].

Прежде всего рассмотрим, кто имеет право выступать заявителем для возбуждения уголовного дела по преступлениям экономической

направленности. Если мы обратимся к Гражданскому Кодексу РФ, мы увидим, что законодатель выделил четыре основные категории субъектов гражданско-правовых отношений, таких как, индивидуальный предприниматель ст. 23 ГК РФ, юридическое лицо ст. 48 ГК РФ, коммерческая и некоммерческая организация ст. 50 ГК РФ. Признание юридического лица потерпевшим в соответствии с ч. 1 ст. 42 УПК РФ происходит при причинении вреда его имуществу и деловой репутации. Согласно УПК РФ, одним из оснований для возбуждения уголовного дела является заявление о преступлении, что предусмотрено ч. 1 ст. 140 УПК РФ. Заявление от лица потерпевшей стороны о возбуждении дела экономической направленности имеет право подавать лицо, от имени организации, пострадавшей от преступления, согласно ч. 3 ст. 53 ГК РФ. Законодатель установил, что уголовные дела по экономическим преступлениям относятся к делам частно - публичного обвинения, то есть возбуждаются по заявлению потерпевшего в соответствии с ч. 3 ст. 20 УПК РФ, и не подлежат прекращению в связи с примирением сторон, если они совершены индивидуальным предпринимателем в связи с осуществлением им предпринимательской деятельности и (или) управлением принадлежащим ему имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, либо если эти преступления совершены членом органа управления коммерческой организации в связи с осуществлением им полномочий по управлению организацией, либо в связи с осуществлением коммерческой организацией предпринимательской или иной экономической деятельности по делам, связанным с мошенничеством, растратой либо хищением вверенного имущества УК РФ. То есть, подобным способом государство, для поддержки бизнеса закрепило две похожие формы частно-публичного обвинения в отношении лиц, в чьи служебные обязанности вменено исполнять управленческую деятельность в коммерческих организациях.

Диспозитивная форма уголовного преследования в ч. 3 ст. 20, 23 УПК РФ обладает общим свойством, то есть инициирует публичную

изобличительную деятельность стороны обвинения и предоставляет право потерпевшему подать заявление о преступлении. Основаниями для возбуждения уголовного дела могут быть результаты проведения инвентаризации, ревизии, аудита сторонними организациями, имеющими право на проведения этого вида деятельности.

Инвентаризацией будет являться регистрация и проверка наличия материальных средств и денежных средств на месте их хранения либо оперативного управления с последующей проверкой по бухгалтерским учетам за определенный период времени. В первую очередь аудиторская проверка деятельности юридического лица направлена на независимую проверку бухгалтерского (финансового) отчетности для определения правдивости предоставляемых сведений¹. Аудит хозяйствующего субъекта осуществляется на основании ч. 5 ст.67.1 ГК РФ ежегодно. Ревизия – это, наиболее полный и глубокий анализ хозяйственной деятельности подразумевающая в своем понятии документальную проверку обычной и прочей деятельности за определенный период времени хозяйствующего объекта [4].

Все эти виды бухгалтерского контроля могут использоваться сотрудниками правоохранительных структур как в процессуальной, так и в не процессуальной форме, для выявления признаков преступления [5].

Основными лицами, которые могут подать заявление о совершенном преступлении в правоохранительные органы могут быть:

- генеральный директор коммерческой и некоммерческой организаций;
- уполномоченное лицо, на которого, должностными обязанностями возложено, предоставлять интересы юридического лица;
- собственники организаций;

¹ Федеральный закон от 30.12.2008 N 307-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «Об аудиторской деятельности».

- представители банков, осуществляющих ведение финансовой деятельности организации;
- органы ФНС и ФТС, по результатам полных или камеральных проверок хозяйственно – финансовой деятельности организации;
- работники организации, обладающие информацией о совершенном преступлении (бухгалтера, юристы, сотрудники IT-сферы).

В связи с тем, что преступления экономической направленности обладают большой латентностью, львиная доля данных о готовящемся, или совершенном преступлениях поступает от сотрудников оперативных подразделений различных правоохранительных органов (МВД РФ, ФСБ РФ, ФТС РФ и т.д.), а уголовное дело возбуждается на основании рапорта об обнаружении признаков преступления, согласно ч. 3 ст. 140 УПК РФ в соответствии с требованиями Федерального закона от 12.08.2005 года № 144 – ФЗ «Об оперативно – розыскной деятельности». Основными действиями ОРМ можно назвать:

- Опрос, в ходе которого, сотрудник получает информацию по интересующим вопросам.
- Наведение справок, в ходе которых, сотрудник получает информацию о лицах, которые могут быть причастны к преступлениям экономической направленности. Эти запросы направляются в различные госорганы, коммерческие банки, кредитные организации.
- Оперативный эксперимент, который проводится под контролем оперативного сотрудника с целью получения доказательной базы. Обследование объекта.

Наиболее важной задачей для оперативного сотрудника является закрепление доказательной базы, проведение анализа и предоставление данных органу дознания, следствия или суду для принятия процессуального решения о возбуждении уголовного дела.

Для подтверждения полученной информации сотруднику необходимо провести проверку.

После получения сообщения о выявленном составе преступления сотруднику, в соответствии с требованиями ст. 81.1 и ст.144 УПК РФ, необходимо провести проверочные мероприятия. При проведении мероприятий сотрудник должен уложиться в установленные процессуальные сроки (3 дня с последующей возможностью продления до 10 дней, а в случаях необходимости проведения ревизий и документальных проверок – до 30 дней). Выполняя проверочные действия, сотрудник осуществляет анализ и оценку собранных материалов с точки зрения их полноты и достоверности, после подтверждения фактов или их отсутствия, принимает процессуальное решение.

Обстоятельства, подлежащие установлению в ходе проведения проверки:

- наименование хозяйствующего субъекта, вид и законность его деятельности (устава, наличие лицензии, разрешения, законность выдачи документов и т. д.);
- характер, вид и конкретные положения требований федерального закона, которые были нарушены при совершении преступления; наличие либо отсутствие возможности соблюдения ими соответствующих требований; в чем конкретно выразилось нарушение федерального закона;
- обстоятельства совершения преступления (время, место, цели, мотивы, способ и т. д.), указывающие на умысел преступников;
- установление круга лиц, принимавших участие в преступлении, их функции, роли участников, размер полученной прибыли и долевое распределение между соучастниками;
- характеристика наступивших экономических последствий (характер, вид, место, время наступления, размер ущерба);
- причинная связь между преступными действиями и их последствиями;

- наличие учетно-отчетной бухгалтерской, технической, технологической и иной документации, отражающей объем, содержание и иные характеристики преступной деятельности.

Проверка информации преступлений экономической направленности делится на два основных вида: процессуальный и непроцессуальный. Процессуальная форма состоит из:

- привлечение лиц из структур контроля, наблюдения и безопасности для участия в мероприятиях по проверке действий в качестве специалистов;
- проведение специалистами судебно-технических, судебно-ветеринарных, судебно-медицинских, судебно-физических экспертиз и других расследований;
- истребование документов с контрольно-надзорных органов и структур безопасности в связи с отражением их деятельности по рассмотрению обстоятельств, представляющих интерес для уголовного дела;
- опрос участников административного расследования, которые проводили лабораторные испытания на объектах, опрос руководства предприятия, его работников, пострадавших.

Непроцессуальные формы взаимодействия включают в себя:

1) оказание консультативных услуг специалистами в отношении проверки информации о возможном преступлении:

- нормативных документов, регулирующих деятельность, проверяемую по делу;
- технология, организация контроля и учета, контроль доступа, защита, структура, другие особенности задач, областей, средств, условий проверяемой деятельности;
- характер документов, которые отражают деятельность компании, порядок и характеристики ее документооборота, места ее возможного местонахождения;

- специальная техническая, научная и методическая литература, содержащая информацию по интересующим предметам для изучения;
- вопросы, которые должны быть решены в ходе судебно-медицинских расследований, их характер, круг специалистов, вовлеченных в их подготовку, и участие в расследованиях и событиях;
- предоставление временных служебных помещений, специального измерительного оборудования, телефонов, оборудования и других технических средств, доступных для специалистов;

2) совместное обсуждение обстоятельств, подлежащих определению, организации запланированных работ, версий и программ для их рассмотрения;

3) обмен собранной информацией и мнениями;

4) получение объяснений, комментариев от экспертов о результатах их исследования, использованных средствах и методах, упущенных возможностях, возникших трудностях и управлении ими в проблемных ситуациях, а также о наилучшем способе сбора данных, собранных в ходе запланированных расследований. проверить;

5) совместное изучение и обсуждение проектной, технической и другой комплексной документации предприятия, технологических, финансовых планов, цепочек, операций, других объектов;

6) совместная разработка мер по предотвращению нарушений обязательных правил, как с точки зрения деятельности конкретной компании, вида деятельности, так и на региональном, отраслевом уровне, реализации этих мер;

7) своевременное извещение следователя сотрудниками органов контроля и надзора о начале и завершении официальных расследований инцидентов, передача ему материалов в случае выявления доказательств совершения уголовных преступлений для возбуждения уголовного дела;

8) предоставление следователю материалов предыдущих проверок и расследований, проведенных регулирующими органами в отношении проверяемых компаний и лиц.

Одна из главных задач для сотрудника правоохранительных органов - это выяснение способа совершения преступления, дача им правовой оценки по наличию признаков состава преступления и умение провести документирование признаков готовящегося или совершенного преступления. Это требует от сотрудника умения проводить глубокую аналитическую работу.

Как нам известно из теории криминологии и криминалистики, экономическая преступность, характеризуется высокой латентностью, обладает множеством противоправных, корыстных, общественно опасных посягательств, приносящих огромный экономический вред, как хозяйствующим субъектам, так и общей экономике государства. Раскрытие правонарушений этого вида преступлений - достаточно сложный, кропотливый труд для сотрудника правоохранительной системы. В связи с чем ему необходимо иметь определенные качества, умение анализировать и обрабатывать поступающую информацию, чтобы по ней делать правильные выводы.

Основная сложность возбуждения уголовного дела экономической направленности для сотрудника, в отличие от расследования уголовных дел против личности, - это умение выделять и правильно определять круг деяний, попадающих под действие статей УК РФ. Ошибки в определении связаны с отсутствием механизма юридической техники в понимании составов преступлений. Сложность квалификации преступления экономической направленности определяется в связи со сложностью выделения признаков из внешне законной экономической деятельности.

Анализ практики возбуждения уголовных дел по фактам совершения правонарушений в сфере экономики указывает на то, что выявляются следующие проблемы:

- Неполнота проведённой проверки по сообщению о преступлении. Материалы, служащие для возбуждения уголовного дела, содержат лишь сведения о невыполнении таких обязательств как по выполнению работ, поставке изделий и комплектующих, а при строительстве объектов по выполнению государственных контрактов - завышении стоимости работ и материалов, оплате невыполненных определенных видов работ либо их двойной оплате, несоответствии объемов выполненных работ, указанных в проектной документации, и актах приемки. Неполнота материалов проверки сообщений о преступлениях впоследствии влечёт за собой необоснованное возбуждение уголовного дела.
- Отсутствие в материалах проверок о совершенном преступлении актов ревизий или документальных проверок финансово-хозяйственной деятельности организаций, участвующих в исполнении в государственных контрактах. Особое место здесь занимает некачественное проведение ревизий, не дающее возможность определить точный размер причиненного ущерба либо причинённого вреда, цели и обоснованность расходования денежных средств. В связи с чем возбуждение уголовных дел при отсутствии ревизии или документальной проверки может увеличивать сроки следствия, а в некоторых случаях может привести к прекращению уголовного дела, когда при производстве судебной экспертизы у эксперта нет возможности сделать вывод о наличии ущерба и определить его точный размер.
- Отсутствие во время проведения предварительных проверок по рассматриваемым делам в материалах сведений о потерпевшем или о его позиции относительно причинённого ущерба (волеизъявления), таких, как

заявление о возбуждении уголовного дела, объяснение с подтверждением факта причинения ущерба.

- Оперативный сотрудник, следователь или орган дознания самостоятельно делает вывод о причинении ущерба и произвольно определяет его размер, не имея соответствующих знаний и опыта работы в области экономики, или не обращаясь к специалистам, экспертам, имеющим реальный опыт работы в сфере бизнеса и производства в целях проведения экономической экспертизы. В этом случае руководитель экономического финансового подразделения, которому, по мнению правоохранительных органов, был причинен ущерб, не заявляет об этом, не хочет предъявлять гражданский иск, а когда правоприменителем принимается собственное (личное) решение о признании юридического лица потерпевшим (ст. 42 УПК РФ), отказывается направить представителя для проведения соответствующей процедуры.
- Правоохранители документируют лишь причинённый ущерб (невыполнение обязательств, работ, отсутствие или недопоставку продукции, недостачу денежных средств в кассе и т.д.). При этом признак хищения в виде корыстной цели не устанавливается. Свидетельствующие же о хищении сведения о выводе денежных средств из легального оборота (обналичивание, перевод за рубеж в офшорные компании и т.д.) в ходе проверки из кредитных организаций не запрашиваются, результаты запросов к материалам проверки не приобщаются.
- Возбуждение уголовного преследования в области государственных заказов включает и возбуждение против неустановленных лиц при условии, что есть четкая информация о подозреваемом. Такое процессуальное решение является существенным нарушением права гражданина на защиту. Кроме того, эти составные элементы по смыслу положений статей 160, 171, 201 Уголовного кодекса Российской Федерации требуют наличия специального учреждения (руководителя

организации, материальной ответственности) в качестве обязательной функции. Возбуждение уголовного дела по указанным статьям Уголовного кодекса Российской Федерации в отношении неустановленного лица не соответствует требованиям законодательства и может быть признано необоснованным. Очевидно, что, если в порядке ст. 144, 145 УПК РФ, в контрольных документах установлены сведения об единоличном исполнительном органе юридического лица, приложены права собственности и финансовые документы, которые они подписали, а также отсутствуют сведения о том, что другие лица (фактические собственники) контролировали хозяйственную деятельность юридического лица, уголовное дело должно быть открыто против определенных лиц. Необходимо исключить факты необоснованного возбуждения уголовного дела в отношении неустановленных лиц в случае принятия таких решений следователями, чтобы использовать полномочия главы следственного органа в соответствии с Уголовно-процессуальным законом для устранения нарушений и применения дисциплинарных мер. Таким образом, уголовные дела о преступлениях в рамках исполнения государственных контрактов должны быть возбуждены только после тщательного рассмотрения с использованием всех функций оперативного аппарата, перехвата телефонных звонков и установления внешнего мониторинга. Все участвующие стороны должны быть обоснованы, место их фактического проживания, решения, подготовленные для проведения обыска, местонахождение имущества и подлежащие конфискации средства должны быть уточнены.

После получения сообщения о выявленном составе преступления сотруднику в соответствии с требованиями ст. 81.1 и ст.144 УПК РФ необходимо провести проверочные мероприятия. При проведении мероприятий сотрудник должен уложиться в установленные процессуальные сроки (3 дня с последующей возможностью продления до 10 дней, а в случаях

необходимости проведения ревизий и документальных проверок – до 30 дней). Выполняя проверочные действия, сотрудник осуществляет анализ и оценку собранных материалов с точки зрения их полноты и достоверности, после подтверждения фактов или их отсутствия принимается процессуальное решение.

Обстоятельства, подлежащие установлению в ходе проведения проверки:

- наименование хозяйствующего субъекта, вид и законность его деятельности (устава, наличие лицензии, разрешения, законность выдачи документов и т.д.);
- характер, вид и конкретные положения требований федерального закона, которые были нарушены при совершении преступления; наличие либо отсутствие возможности соблюдения ими соответствующих требований; в чем конкретно выразилось нарушение федерального закона;
- обстоятельства совершения преступления (время, место, цели, мотивы, способ и т. д.), указывающие на умысел преступников;
- установление круга лиц, принимавших участие в преступлении, их функции, роли участников, размер полученной прибыли и долевое распределение между соучастниками;
- характеристика наступивших экономических последствий (характер, вид, место, время наступления, размер ущерба);
- причинная связь между преступными действиями и их последствиями;
- наличие учетно-отчетной бухгалтерской, технической, технологической и иной документации, отражающей объем, содержание и иные характеристики преступной деятельности.

Наиболее сложно распознать преступления, имеющие большое количество следов, разнесенных по различным видам материальных носителей. Это могут быть как бумажные, так и электронные носители. Сложность определения таких видов преступления заключается в хорошо

замаскированных действиях. Следы могут быть разнесены по различным источникам, и в рамках, не собранных в единую систему, достаточно сложно определить экономическое преступление. Подготовка к преступлению может быть разбита на несколько подготовительных этапов. В связи с чем, каждый этап в рамках рассмотрения сквозь призму уголовно-процессуального права выглядит вполне законно. Правоустанавливающие документы могут быть оформлены в установленном законом порядке в различных структурах (налоговых, нотариальных, кадастровых и иных организациях).

Достаточно сложно для правоохранительных органов уложиться в требования провести проверку в установленные процессуальные сроки, вынести постановление о признании предметов, документов, электронных носителей информации, вещественными доками, а также уложиться в сроки их возврата в соответствии со ст. 81.1 УПК РФ. С точки зрения проверки информации, законодатель ограничил сроки процессуальной проверки доказательной базы ст. 81.1 УПК РФ.

Многочисленные следы можно хорошо скрыть в договорных отношениях, осуществляемых в соответствии с положениями Гражданского Кодекса РФ, Федеральных Законов и других нормативных документов; в них злоумышленники могут умышленно не упоминать отдельные положения нормативно-правовых актов действующего законодательства.

В результате это приводит в существенному ущербу в сфере общественных отношений, охраняемых уголовным законодательством.

Выводы. Возбуждение уголовных дел по преступлениям экономической направленности имеет ряд специфических особенностей, которые необходимо изучать и учитывать в практической деятельности.

Список литературы

1. Алабердеев Р.Р., Кузнецов Д.В. Совершенствование деятельности органов внутренних дел по повышению эффективности борьбы с преступлениями

экономической и коррупционной направленности // Труды Академии Управления МВД России. Академия Управления Министерства Внутренних Дел Российской Федерации (Москва) № 3 (47), 2018 С. 75-79.

2. Макаренко М.М. Проблемы, возникающие на стадии возбуждения уголовных дел о преступлениях экономической направленности // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях. Сборник материалов XXIII международной научно-практической конференции. В 2-х томах. 2018. Восточно-Сибирский Институт Министерства Внутренних Дел Российской Федерации (Иркутск), 2018, с. 224-227.

3. Кульчиков Д.Е. Правовые особенности проведения доследственной проверки по сообщениям о преступлениях экономической направленности // Уголовно-процессуальные и криминалистические проблемы борьбы с преступностью. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции Орловский Юридический Институт МВД России имени В.В. Лукьянова, 2018. 220 с.

4. Зуев И.В. «Судебная бухгалтерия», Оренбург, Издательский дом ОГАУ, 2010.

5. Быковская Ю.В. Анализ методов оценки материального ущерба от преступлений экономической направленности // Вестник экономической безопасности. Московский университет Министерства Внутренних Дел Российской Федерации им. В.Я. Кикотя (Москва). 2018, №1. С. 294-303.

References

1. Alaberdeev, R.R., Kuznetsov, D.V. (2018). Sovershenstvovanie deyatel'nosti organov vnutrennikh del po povysheniyu effektivnosti bor'by s prestupleniyami ekonomicheskoy i korrupsionnoy napravlennosti [Improvement of activity of law-enforcement bodies on increase of efficiency of fight against crimes of economic and corruption orientation]. *Trudy Akademii Upravleniya MVD Rossii*. [Proceedings of Academy Of management of the Ministry of internal Affairs of Russia] Akademiya Upravleniya Ministerstva Vnutrennikh Del Rossiyskoy Federatsii, Moscow, 3 (47), 75-79.

2. Makarenko, M.M. (2018). Problemy, vznikayushchie na stadii возбуждения уголовных дел о преступлениях экономической направленности [Problems arising at the stage of initiation of criminal cases on crimes of economic orientation] *Deyatel'nost' pravookhranitel'nykh organov v sovremennykh usloviyakh. Sbornik materialov XXIII mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. V 2-kh tomakh.* [Activity of law enforcement agencies in modern conditions. Proceedings of the XXIII international scientific and practical conference. In 2 volumes] Irkutsk, Vostochno-Sibirskiy Institut Ministerstva Vnutrennikh Del Rossiyskoy Federatsii, 224-227.
3. Kul'chikov, D.E. (2018). Pravovye osobennosti provedeniya dosledstvennoy proverki po soobshcheniyam o prestupleniyakh ekonomicheskoy napravlenosti [Legal features of carrying out pre-investigation check on messages on crimes of the economic orientation] *Ugolovno-protsessual'nye i kriminalisticheskie problemy bor'by s prestupnost'yu. Sbornik materialov Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Criminal procedural and criminalistic problems of fight against crime. Collection of materials of the all-Russian scientific and practical conference] Orel, Orlovskiy Yuridicheskiy Institut MVD Rossii imeni V.V. Luk'yanova.
4. Zuev, I.V. (2010). *Sudebnaya bukhgalteriya* [Judicial accounting], Orenburg, Izdatel'skiy dom OGAU.
5. Bykovskaya, Yu.V. (2018). Analiz metodov otsenki material'nogo ushcherba ot prestupleniy ekonomicheskoy napravlenosti [Analysis methods for the evaluation of material damage from economic crimes]. *Vestnik ekonomicheskoy bezopasnosti. Moskovskiy universitet Ministerstva Vnutrennikh Del Rossiyskoy Federatsii im. V.Ya. Kikotya*, (1), Moscow, 294-303.

УДК 657.6

**Возмещение материального ущерба государству - элемент
повышения качества управления финансово-хозяйственной
деятельностью**

Кузин Николай Николаевич

Санкт-Петербургский университет МВД России; Россия, 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1.

Российский Государственный педагогический университет им. А.И. Герцена; Россия, 191186, Санкт-Петербург, Набережная реки Мойки 48.
кандидат технических наук, доцент, nn.kuzin@mail.ru

Загинайлов Владимир Иванович

Санкт-Петербургский университет МВД России; Россия, 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1.
kapitan_morgan@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены правовые аспекты по возмещению материального ущерба. Рассмотрена материальная ответственность как работодателя перед работником, так и работника перед работодателем, которая исключается в случаях возникновения ущерба вследствие непреодолимой силы, нормального хозяйственного риска, крайней необходимости или необходимой обороны, либо неисполнения работодателем обязанности по обеспечению надлежащих условий для хранения имущества, вверенного работнику.

Ключевые слова: право, контроль и надзор, гражданско-правовая ответственность.

**Compensation of material damage to the state is an element of improving the
quality of management of financial and economic activities**

Nikolay Kuzin

Saint Petersburg university of MIA of Russia, Russia, 198206, Sankt-Peterburg, ul. Letchika Pilyutova, d. 1.

The Herzen State Pedagogical University of Russia; 48, Moika Emb., St.
Petersburg, Russia, 191186.

PhD in Engineering sciences, Associate professor, nn.kuzin@mail.ru

Vladimir Zaginaylov

Saint Petersburg university of MIA of Russia, Russia, 198206, Sankt-Peterburg, ul.
Letchika Pilyutova, d. 1.
kapitan_morgan@mail.ru

Annotation. The article deals with the legal aspects of compensation for material damage. The article considers the material liability of both the employer to the employee and the employee to the employer, which is excluded in cases of damage due to force majeure, normal economic risk, extreme necessity or necessary defense, or failure by the employer to ensure proper conditions for the storage of property entrusted to the employee.

Keywords: law, control and supervision, civil liability.

В правовом поле Российской Федерации законодательно определено, что такое «материальная ответственность»¹, её виды, алгоритм действий работодателя и работника при возникновении потерь финансовых и материально-технических ресурсов, основания привлечения к материальной ответственности, пределы удержаний с должностных лиц в возмещение ущерба, документальное оформление процесса возложения материальной ответственности на виновных.

Ответственность - это обязанность человека отвечать за свои слова, поступки и действия. Материальная ответственность - это обязанность сторон трудового договора возмещать причиненный ущерб в соответствии с действующим общероссийским законодательством. По Трудовому кодексу Российской Федерации² работник (в бюджетной организации - должностное лицо) обязан возместить работодателю причинённый ему прямой действительный ущерб, под которым понимается реальное уменьшение

¹ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

² Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 года № 197-ФЗ (гл. 38, 39).

наличия имущества работодателя или ухудшение состояния указанного имущества, а также необходимость для работодателя произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение, восстановление имущества. Это санкция за трудовое правонарушение, причинившее ущерб. Решение о наложении санкции должно быть законным, обоснованным, справедливым.

Привлечение к материальной ответственности является одним из важных рычагов воздействия на качество деятельности должностных лиц. Установлена материальная ответственность как работодателя перед работником, так и работника перед работодателем, которая исключается в случаях возникновения ущерба вследствие непреодолимой силы, нормального хозяйственного риска, крайней необходимости или необходимой обороны, либо неисполнения работодателем обязанности по обеспечению надлежащих условий для хранения имущества, вверенного работнику. При этом риск может считаться оправданным, если совершенное действие соответствует современным знаниям и опыту, поставленная цель не могла быть достигнута другими действиями, а лицо, допустившее риск, приняло все возможные меры для предотвращения ущерба¹.

В процессе финансово-хозяйственной деятельности могут иметь место потери материальных и денежных средств.

Они могут возникнуть в результате недостат, порч, утрат, хищений, незаконных списаний, перерасхода и других причин. Недостача - имущество числится по данным бухгалтерского учёта, но фактически отсутствует. Нарушение правил эксплуатации, приведшие к неисправности имущества (поломка, выведение из строя оборудования, технических средств и др. материальных ценностей). Излишние начисления или выдача денежных

¹ Постановление Минтруда РФ от 31 декабря 2002 года № 85 «Об утверждении перечней должностей и работ, замещаемых или выполняемых работниками, с которыми работодатель может заключать письменные договоры о полной индивидуальной или коллективной (бригадной) материальной ответственности, а также типовых форм договоров о полной материальной ответственности».

средств должностным лицам либо невнесение денежных средств на счёт учреждения (вследствие счётной ошибки, либо преднамеренного действия должностного лица). Неправильное расходование материальных запасов (превышение норм). Нарушение правил хранения имущества, приведших к его негодности или потере им качества (например, порча). Использование имущества и средств учреждения в личных целях (пользование служебным автомобилем, телефоном и др.). Штрафные санкции за неисполнение обязательств. Утрата документов, из-за отсутствия которых может быть пропущен срок исковой давности и невозможно будет взыскать денежные суммы с организации - должника.

Надо различать выявленную сумму потерь и реальную сумму ущерба, подлежащую возмещению за счёт виновных, так как часть потерь имеет уважительные причины: нормальный хозяйственный риск, обстоятельства непреодолимой силы независящие от человека (например, природные факторы - стихийные бедствия), а также потери, допущенные в пределах норм естественной убыли, в результате выдачи имущества из мест хранения без документального оформления, которое в дальнейшем обнаружено в наличии в подразделениях или подтверждено его законное израсходование и некоторые другие потери. Следует учесть, что нормы убыли могут применяться лишь в случаях выявления недостатков. Недостача или порча сверх норм естественной убыли относится на виновных лиц.

Часть потерь может быть вызвана противоправными действиями должностных лиц, ненадлежащим исполнением ими служебных обязанностей, например, нарушениями правил хранения или эксплуатации имущества, невнимательностью при документальном оформлении приходно-расходных операций, бездействием и т.д., иметь признаки преступления: например, злоупотребление служебным положением, умышленное причинение вреда - кража, хищение и т.д.

Лица, не обеспечившие сохранность материально-технических средств, привлекаются к определённому виду ответственности. За причинённый ущерб должностные лица могут привлекаться не только к материальной, но и к дисциплинарной и уголовной ответственности.

Руководство органов внутренних дел должно своевременно принимать меры к возмещению ущерба, нанесённого государству преждевременным выбытием материальных ценностей из эксплуатации (например, при краже, порчи, дорожно-транспортных происшествиях, пожарах, наводнениях и т.д.) В каждом индивидуальном случае рассматривается вопрос о правовой сфере правонарушения: трудовой, гражданской, административной, уголовной и т.д., приведшего к потерям.

Проблема не возмещения ущерба, нанесённого государству, в настоящее время приобретает особую актуальность. О низкой эффективности механизма привлечения виновных к ответственности свидетельствует большое расхождение между выявляемыми суммами ущерба и реально возвращёнными в бюджет. Вопрос о полном возмещении сумм реально нанесённого ущерба, о конфискации имущества, принадлежащего виновному и его родственникам, в покрытие потерь государства не всегда рассматривается в пользу бюджета. В обществе не создана атмосфера неотвратимости реального, в том числе материального наказания за нарушения, злоупотребления, хищения, обман и приписки в отчётности, другие действия, наносящие ущерб государству. Размер возмещения материальных потерь должен соответствовать или превышать нанесённый ущерб, значительно ущемляя интересы сотрудника (работника). Страх должен подавлять жадность и способствовать выработке иммунитета к коррупционным проявлениям. Из этого следует, что какой бы способ реализации результатов ревизии или аудиторской проверки избран не был,

материальная ответственность должностного лица, допустившего нарушение, должна присутствовать.

Возмещение ущерба за действие (бездействие), которым причинен ущерб, производится независимо от привлечения работника к дисциплинарной, административной, уголовной или другим видам ответственности.

Возмещение материального ущерба за счёт виновных должностных лиц может быть в полном или ограниченном размере. При выяснении обстоятельств нанесения ущерба работодатель должен проверить, насколько возможно привлечение работника к полной или ограниченной материальной ответственности.

Полная материальная ответственность сотрудника (работника) состоит в его обязанности возместить причиненный ущерб в полном размере и может быть возложена на работника только в случаях, предусмотренных трудовым кодексом или иными нормативными актами.

Для привлечения должностных лиц к возмещению ущерба в полном размере, то есть в случае привлечения должностного лица к полной материальной ответственности возникает необходимость проверки следующих вопросов:

- наличие данной должности в перечне должностей и работ, замещаемых или выполняемых работниками, с которыми работодатель может заключать письменные договоры о полной индивидуальной или коллективной (бригадной) материальной ответственности¹;
- наличия договора с сотрудником (работником) о материальной ответственности в полном размере за ущерб, причинённый работодателю при исполнении работником трудовых обязанностей;
- отражения в должностных обязанностях этого факта;

¹ Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

- недостатки ценностей, вверенных ему на основании специального письменного договора или полученных им по разовому документу;
- умышленного причинения ущерба;
- причинения ущерба в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;
- причинения ущерба в результате преступных действий работника, установленных приговором суда;
- причинения ущерба в результате административного правонарушения, если таковое установлено соответствующим государственным органом;
- разглашение сведений, составляющих охраняемую законом тайну (государственную, служебную, коммерческую или иную), в случаях, предусмотренных ТК РФ, другими федеральными законами;
- причинения ущерба не при исполнении работником трудовых обязанностей;
- соблюдения администрацией условий, обеспечивающих сохранность материальных и денежных средств¹.

Типовой индивидуальный договор содержит, в частности, следующие положения:

а) работник обязуется:

- бережно относиться к переданному ему для осуществления возложенных на него обязанностей имуществу;
- своевременно сообщать администрации обо всех обстоятельствах, угрожающих сохранности имущества;
- вести учет, составлять и представлять в установленном порядке соответствующие отчеты;
- участвовать в инвентаризации²;

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

² 6. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

б) администрация (руководство) обязуется:

- создать работнику условия, необходимые для нормальной работы и обеспечения полной сохранности вверенного ему имущества;
- знакомить работника с законодательными актами, устанавливающими правила работы с материальными ценностями;
- проводить в установленном порядке инвентаризацию.

Если руководство не выполнило свои обязанности и это привело к возникновению ущерба, работник вправе требовать уменьшения суммы ущерба, которая с него может быть взыскана, и даже полного освобождения от возмещения ущерба¹.

В соответствии с трудовым кодексом размер причитающегося к возмещению ущерба должен определяться работодателем по фактическим потерям материальных ценностей, исчисляемым исходя из рыночных цен, действующих в данной местности на день причинения ущерба, но не ниже стоимости имущества по данным бухгалтерского учета, с учетом степени износа этого имущества.

Реальный ущерб - это расходы, которые лицо произвело или должно произвести для восстановления повреждённого или приобретения нового равноценного имущества. При определении ущерба не учитываются фактические потери, допущенные в пределах установленных норм естественной убыли.

Возмещение материального ущерба за счёт виновных должностных лиц может быть также в ограниченном размере (в рамках среднемесячного денежного содержания сотрудника или среднемесячной заработной платы работника). В данном случае удержание может производиться по приказу начальника подразделения. В случае несогласия с решением руководства

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции».

сотрудник (работник) имеет право обжаловать действия работодателя в судебном порядке.

Если сумма исчисленного ущерба будет составлять свыше среднемесячного заработка соответствующего должностного лица и сотрудник (работник) не хочет возмещать её добровольно, то взыскание может быть произведено только в судебном порядке, где работодатель будет обязан доказать, что ущерб причинен именно неправильными и неправомерными действиями сотрудника (работника).

Сотрудник (работник) имеет право добровольно, при согласии администрации, возместить реальный ущерб в полном или ограниченном размере в натуральном выражении имуществом или произвести за свой счёт необходимые ремонтные работы.

К сотрудникам (работникам) органов внутренних дел могут предъявляться также регрессные иски, в погашение понесённых расходов федеральным бюджетом, в случаях:

- необходимости компенсации за счёт виновных должностных лиц расходов, понесённых при возмещении ущерба пострадавшим гражданам и сторонним организациям от дорожно-транспортных происшествий по вине сотрудников или работников органов внутренних дел (ОВД);
- возмещения ущерба от непредъявленных и не взысканных штрафных санкций и исков за нарушение обязательств, предусмотренных контрактами (договорами) ОВД с поставщиками;
- возмещения ущерба от задолженности сторонних организаций, образовавшейся в связи с неисполнением или неполным исполнением ими предусмотренных договором и оплаченных ОВД сумм за товары, работы, услуги, если по такой задолженности истёк срок исковой давности и имеется вступившее в законную силу решение суда об отказе в продлении срока исковой давности;

- возмещения ущерба от неправильных действий должностных лиц, приведших к уплате за счет средств ОВД сумм штрафных (в том числе административных, налоговых и т.п.) санкций, пеней за несвоевременную и неправильную уплату налогов и прочих обязательных платежей и т.п.;
- - возмещения расходов министерства финансов Российской Федерации по исполнению судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причинённого гражданину или юридическому лицу незаконными действиями (бездействием) должностных лиц органов внутренних дел¹.

С некоторых увольняемых сотрудников производятся удержания в возмещение ущерба в связи с недоиспользованием форменного обмундирования, согласно требованиям Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Меры материального воздействия могут применяться и к должностным лицам, виновным в нецелевом и нерациональном использовании бюджетных средств.

Материальная ответственность руководителя ОВД перед сотрудником (работником) регулируется трудовым законодательством. Руководитель ОВД, за причинённый ущерб имуществу работника, обязан его возместить в полном объеме. Размер ущерба исчисляется по рыночным ценам, действующим в данной местности на момент возмещения ущерба. Заявление работника о возмещении ущерба направляется им руководителю ОВД, который обязан рассмотреть поступившее заявление и принять соответствующее решение в десятидневный срок со дня его поступления. При несогласии работника с

¹ Федеральный закон от 19 июля 2011 года № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

решением руководителя или неполучении ответа в установленный срок работник имеет право обратиться в суд¹.

Руководитель ОВД обязан возместить работнику не полученный им заработок во всех случаях незаконного лишения его возможности трудиться. Такая обязанность, в частности наступает, если заработок не получен в результате:

- незаконного отстранения работника от работы, его увольнения или перевода на другую работу;
- отказа руководителя ОВД от исполнения или несвоевременного исполнения решения органа по рассмотрению трудовых споров или государственного правового инспектора труда о восстановлении работника на прежней работе;
- задержки выдачи работнику трудовой книжки, внесения в нее неправильной или не соответствующей законодательству формулировки причины увольнения работника.

При нарушении руководителем ОВД установленного срока выплаты заработной платы, оплаты отпуска, выплат при увольнении других выплат, причитающихся работнику, он обязан выплатить их с уплатой процентов (денежной компенсации) в размере не ниже одной трехсотой действующей в это время ставки рефинансирования ЦБ РФ от не выплаченных в срок сумм за каждый день задержки начиная со следующего дня после установленного срока выплаты по день фактического расчета включительно. Конкретный размер выплачиваемой работнику денежной компенсации определяется коллективным договором или трудовым договором. В случае возникновения спора факт причинения работнику морального вреда, его размеры, сумма возмещения определяются судом, независимо от имущественного ущерба.

¹ Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Материальную ответственность сотрудников (работников) по трудовому законодательству следует отличать от гражданско-правовой ответственности. Их принципиальное отличие заключается, что по трудовому кодексу материальная ответственность устанавливается только за реальный ущерб и сотрудник (работник) обязан возместить только причинённый им прямой действительный реальный ущерб, а согласно требованиям гражданского кодекса вред, причинённый имуществу собственника, подлежит возмещению в полном объёме. При этом в понятие вреда входят как реальный ущерб, так и неполученные доходы (упущенная выгода)¹. Они могут быть взысканы только в случае, если с работником заключён гражданско-правовой договор, например договор подряда, когда гражданин за вознаграждение самостоятельно или с привлечением других граждан выполняет задание работодателя (заказчика), заранее известное до подписания договора. По этим договорам на работника не распространяются гарантии, предусмотренные трудовым кодексом: по представлению отпусков, оплате больничных, выплате пособий и др. Упущенная выгода понимается как неполученные доходы, которое лицо могло бы получить при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено [1].

Неполученные доходы (упущенная выгода) взысканию с сотрудника (работника) ОВД не подлежат.

В настоящее время материальная ответственность сотрудников, государственных гражданских служащих и работников органов внутренних дел регулируется трудовым и гражданским кодексами.

Для предотвращения потерь финансовых и материально-технических средств, необходимо по каждому факту нанесения материального ущерба проводить служебную проверку и привлекать к ответственности виновных,

¹ Федеральный закон от 06 декабря 2011 года №402-ФЗ «О бухгалтерском учёте».

добиваясь его полного возмещения [2]. Это позволит улучшить качество финансово-хозяйственной деятельности органа внутренних дел, сэкономить средства федерального бюджета.

Список литературы

1. Загинайлов В.И., Мартышевская А.В., Ульбаева О.И. «Своевременное и полное возмещение ущерба от потерь материальных и денежных средств - элемент повышения уровня экономической безопасности страны». Научно-аналитический журнал №1, 2016 года Санкт-Петербургского университета МЧС России «Экономика МЧС России. Управление. Инновации. Ресурсы».
2. Кузин Н.Н., Загинайлов В.И. «Материальная ответственность в органах внутренних дел». Материалы межвузовского круглого стола «Гражданско-правовые и финансово-хозяйственные проблемы реализации договоров поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг» Издательство РГПУ им. А.И. Герцена. Санкт-Петербург, 2019.

References

1. Zaginaylov, V.I., Martyshevskaya, A.V. & Ul'baeva, O.I. (2016). Svoevremennoe i polnoe vozmeshchenie ushcherba ot poter' material'nykh i denezhnykh sredstv - element povysheniya urovnya ekonomicheskoy bezopasnosti strany. [Timely and full compensation of damage from losses of material and monetary funds-an element of increasing the level of economic security of the country]«*Ekonomika MChS Rossii. Upravlenie. Innovatsii. Resursy*» Sankt-Peterburskiy universitet MChS Rossii (1).
2. Kuzin, N.N. & Zaginaylov, V.I. (2019). Material'naya otvetstvennost' v organakh vnutrennikh del [Financial responsibility in the organs of Internal Affairs]. *Materialy mezhvuzovskogo kruglogo stola «Grazhdansko-pravovye i finansovo-khozyaystvennye problemy realizatsii dogovorov postavki tovarov, vypolneniya*

rabot i okazaniya uslug» [Materials of the interuniversity round table "Civil-legal and financial-economic problems of realization of contracts of delivery of goods, performance of works and rendering of services] Izdatel'stvo RGPU im. A.I. Gertsena. Sankt-Peterburg.

Управление. Информационные системы и
ТЕХНОЛОГИИ
Management. Information systems and
technologies

УДК 33, 342

**Тенденции развития программного модуля «Независимый
регистратор» единой информационной системы в сфере
государственных закупок**

Коцюбинский Михаил Юрьевич

Академия управления МВД России; Россия, 125993, г. Москва, ул. Зои и
Александра Космодемьянских, д. 8.
mixa77777777@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена исследованию предпосылок к формированию и развитию программного модуля «Независимый регистратор» в системе государственных закупок, а также соответствие введенного механизма целям защиты прав предпринимателей и заказчика.

Ключевые слова: государственные закупки, единая информационная система, программный модуль «Независимый регистратор».

**Development trends of the software module «Independent Registrar» of the
unified information system in the field of public procurement**

Mikhail Kotsyubinsky

Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia; Russia, 125993,
Moskva, ul. Zoi i Aleksandra Kosmodem'yanskikh, d. 8.
mixa77777777@mail.ru

Annotation. The article is devoted to the study of the prerequisites for the formation and development of the “Independent Registrar” software module in the

public procurement system, as well as the compliance of the introduced mechanism with the goals of protecting the rights of entrepreneurs and the customer.

Keywords: public procurement, unified information system, software module «Independent Registrar».

Электронный сговор рождает
электронное мошенничество
(из Интернета)

Федеральный закон о контрактной системе, принятый в марте 2013 года, заложил базовые принципы осуществления закупок государством. Проведение мероприятий по созданию возможностей для их обеспечения явилось первоочередной задачей, возложенной на представителей власти, повсеместно, включая информационные просторы сети Интернет. Принципы открытости, прозрачности, обеспечения конкуренции, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд необходимо было соблюдать в средствах массовых коммуникации, соблюдая права граждан (в том числе связанные с конфиденциальностью).

Отметим, что проблемы независимой фиксации информации в информационной среде всегда оставались сложными для решения [1, 2, 8], в этой связи Министерством экономического развития Российской Федерации был предложен такой инструмент как «Независимый регистратор».

6 сентября 2013 год Министерство экономического развития Российской Федерации объявило конкурс на совершенствование системы независимого регистратора электронных торгов. В октябре того же года с предложением в 119,5 млн. рублей ФГУП НИИ «Восход» победило в конкурсе и приступило разрабатывать систему.

«Как только мы запустим в эксплуатацию такую систему, станет возможным полноценное развертывание электронных торгов по всей России»,

- прокомментировал итоги конкурса заместитель Министра связи и массовых коммуникаций Михаил Евраев. Предполагалось, что основная функция независимого регистратора будет борьба с мошенничеством в ходе размещения государственного заказа.

Приказом Минкомсвязи России от 18.11.2014гн. № 398 ГИС «Независимый регистратор» была введена в промышленную эксплуатацию с 27 ноября 2014 г.

С этого дня на пяти действующих в то время электронных площадках для размещения госзаказа была запущена ИТ-система «Независимый регистратор». Данный инструмент и до настоящего времени предназначен для сбора объективной информации о действиях участников, заказчиков и операторов электронных площадок [3,4,7,9,10] и призван помогать выявлять нарушения при проведении электронных аукционов.

«Независимый регистратор» представляет собой программу, которая фиксирует все, что происходит в момент проведения интернет-торгов на рабочем месте заказчика [5,6] и на электронной площадке. Разработчики программы уподобляют ее автомобильному видеорегистратору.

Плагин для предпринимателей позволяет записывать видео обо всем, что происходит на экране компьютера во время аукциона. Программа запускается на сайтах электронных площадок, при переходе на другие сайты она автоматически отключается. При включении она проверяет корректность работы компьютера, стабильность интернет-канала и доступность электронной площадки. Далее на видеозаписи фиксируются все действия, которые производит участник торгов на своем рабочем месте, в частности, нажимал ли он на кнопку мыши при подведении курсора к функциональным клавишам электронной площадки. Видео торгов сохраняется в зашифрованном виде: одна копия файла остается на жестком диске компьютера, вторая — отправляется на сервер «Независимого регистратора». Доступ к данным системы может быть передан сотрудникам ФАС после

завершения торгов. При попытке внести изменения в программу или видеозапись они перестают работать.

В целях защиты прав предпринимателей программа также оценивает все, что происходит на стороне электронной площадки и организаторов торгов. В записи фиксируются основные угрозы, которые могут возникнуть: нестабильность интернет-канала, наличие или отсутствие электронной цифровой подписи участника, факты осуществления DDoS-атак. Организатор торгов, который не обеспечил предоставление доступа к площадке, несет административное взыскание. «Аналогов системы, которая фиксировала бы в электронной форме борьбу с электронным мошенничеством, нет не только в нашей стране, ее нет и в других странах», — заявил заместитель главы Минкомсвязи РФ Михаил Евраев. В 2015 году программный плагин функционировал в тестовом режиме. С 2016 года предполагалось использовать данный плагин в обязательном порядке, однако до настоящего времени участники закупочного процесса могут устанавливать его по желанию.

Дальнейшее развитие данной системы заключалось в ее законодательном закреплении и развитии ее масштабов. Федеральным законом от 31 декабря 2017 года №504-ФЗ были внесены изменения в Федеральный закон о контрактной системе в соответствии с которыми Правительство России в целях эксплуатации государственной информационной системы, обеспечивающей мониторинг и фиксацию действий участников контрактной системы в сфере закупок в единой информационной системе в сфере закупок (далее – информационная система «Независимый регистратор») на электронной площадке, должно определить федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный обеспечивать эксплуатацию, развитие этой системы и предоставление информации из неё.

Постановлением Правительства России от 26 апреля 2019 года № 518 Федеральное казначейство определено федеральным органом исполнительной

власти, уполномоченным на обеспечение эксплуатации информационной системы «Независимый регистратор» по мониторингу и фиксации действий участников контрактной системы в сфере госзакупок на электронной площадке. К настоящему моменту разработаны 3 Постановления РФ с требованиями и правилами к информационной системе «Независимый регистратор». Правительство установило правила мониторинга работоспособности ЕИС и ЭТП, а также правила фиксации действий участников. Они вступят в силу с 1 октября 2019 г. Постановлением Правительства РФ от 28.07.2018 г. № 881 установлены требования к системе «Независимый регистратор», Постановлением Правительства РФ от 28.07.2018 г. № 882 утверждены правила мониторинга работоспособности ЕИС, ЭТП, его порядок проведения, Постановлением Правительства РФ от 28.07.2018 г. № 883 утверждены правила фиксации (в том числе видео) в режиме реальности действий, бездействия участников в ЕИС.

Таким образом, «независимый регистратор» получил статус не «частной записи», а комплексной системы контроля процессов, происходящих в единой информационной системе.

Однако, применение данной системы, по нашему мнению, не должно ограничиваться разбирательствами по жалобам в Федеральной антимонопольной службе. Подкуп оператора торговой площадки, либо применение информационных атак может исключить «нежелательного» участника электронного аукциона. И данные меры свидетельствуют об устоявшейся коррумпированной связи между Заказчиком и участником, с которым «планировалось» заключить контракт. Данные действия подтверждают наличие умысла на совершение преступлений различной тяжести.

При этом, существует необходимость разработки механизма, при котором, в случае обнаружения данного факта сотрудниками Федеральной антимонопольной службы, последние должны передавать необходимые

материалы оперативным подразделениям органов внутренних дел для принятия процессуального решения и дальнейшего сопровождения, а материалы, полученные с помощью данных программ, должны получить статус доказательств.

Список литературы

1. Булгакова М.А., Самолысов П. В. Прозрачность в сфере закупок как фактор устойчивого инвестиционного климата лесной отрасли // Проблемы экономики и юридической практики. – 2017. № 3. С. 28-31.
2. Булгакова М.А. Потенциал лесопромышленного комплекса северо-запада России как фактор социально-экономического развития региона // Будущее России: социально-экономический форсайт: материалы V Международной научно-практической конференции. Владимир: Владимирский институт бизнеса, 2011. – С.206 – 210.
3. Булгакова М.А. Особенности планирования бюджетной деятельности МВД и исполнение программного бюджета // Преемственность и новации в юридической науке: сборник статей Международной научно-практической конференции (01 сентября 2017 г.) / ред. колл. С.Ю. Бирюков, Д.В. Кайргалиев: АО «Воронежская областная типография – им. Е.А. Болховитинова». Воронеж, 2017. – С. 21-25.
4. Борисов О.С., Булгакова М.А. и др. Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения нужд МВД России: практикум / О.С. Борисов, М.А. Булгакова, П.В. Самолысов. – М.: Академия управления МВД России, 2019. – 64 с.
5. Белова С.Н. Содержание финансовой деятельности органов внутренних дел и бюджета МВД России // В сборнике: теоретические и практические аспекты развития экономики и права на современном этапе: сборник тезисов и статей международной научно-практической конференции (27 июня 2019 г.). Издательский дом «Сириус». Казань, 2019. С. 7-9.

6. Белова С.Н. Вопросы организации внутреннего финансового аудита в системе МВД России // В сборнике: Актуальные проблемы противодействия коррупции в контрактной системе госзакупок России: материалы межвузовской научно-практической конференции (15 декабря 2016 г.). Академия управления МВД России. М., 2017. С. 157-161
7. Булгакова М. А., Самолысов П.В. Государственная политика протекционизма на торгах // Проблемные аспекты правоохранительной деятельности: сборник тезисов и статей Международной научно-практической конференции (12 июня 2018 г.) / ред. Колл. С. Ю. Бирюков, Д.В. Кайрагалиев. – Екатеринбург: ООО «Перископ-Волга», 2018. С. 264-268
8. Булгакова М.А. Особенности применения различных видов фактического и документального контроля при выявлении хищений готовой продукции // Законность в современном обществе: сборник тезисов и статей Международной научно-практической конференции (20 октября 2017) / ред. колл. С.Ю. Бирюков, Д.В. Кайрагалиев: ООО «Перископ – Волга», Владивосток, 2017. – С. 23-27.
9. Булгакова М.А. Финансы в условиях цифровизации экономики // Проблемные вопросы эффективности раскрытия и расследования преступлений: сборник тезисов и статей международной научно-практической конференции (07 марта 2018 г.)/ ред. Колл. С.Ю. Бирюков, Д.В. Кайрагалиев. – М.: ООО «Перископ-Волга», 2018. – С. 43-45.
10. Булгакова М.А. Особенности применения различных видов фактического и документального контроля при выявлении хищений готовой продукции // Законность в современном обществе: сборник тезисов и статей Международной научно-практической конференции (20 октября 2017) / ред. колл. С.Ю. Бирюков, Д.В. Кайрагалиев: ООО «Перископ – Волга», Владивосток, 2017. – С. 23-27.

References

1. Bulgakova, M.A. & Samolysov, P. V. (2017). Prozhrachnost' v sfere zakupok kak faktor ustoychivogo investitsionnogo klimata lesnoy otrasli [Transparency in procurement as a factor of sustainable investment climate in the forest industry] *Problemy ekonomiki i yuridicheskoy praktiki* (3), 28-3.
2. Bulgakova, M.A. (2011). Potentsial lesopromyshlennogo kompleksa severo-zapada Rossii kak faktor sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regiona [The potential of the timber industry of the North-West of Russia as a factor of socio-economic development of the region] *Budushchee Rossii: sotsial'no-ekonomicheskii forsayt: materialy V Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Proceedings of the V International scientific and practical conference]. Vladimir, Vladimirskiy institut biznesa, 206 – 210.
3. Bulgakova, M.A. (2017). Osobennosti planirovaniya byudzhetnoy deyatel'nosti MVD i ispolnenie programmnoy byudzheta [Features of planning of budget activity of the Ministry of internal Affairs and execution of the program budget] *Preemstvennost' i novatsii v yuridicheskoy nauke: sbornik statey Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (01 sentyabrya 2017 g.) red. koll. S.Yu. Biryukov, D.V. Kayrgaliev* [Continuity and innovations in legal science: collection of articles of the International scientific-practical conference (September 01, 2017) ed. S. Yu. Biryukov, D. V. Kaigaliyev] Voronezh, AO «Voronezhskaya oblastnaya tipografiya – im. E.A. Bolkhovitinova», 21-25.
4. Borisov, O.S., Bulgakova, M.A. & others (2019). *Zakupki tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya nuzhd MVD Rossii: praktikum* [Procurement of goods, works, services to meet the needs of the Ministry of internal Affairs of Russia: workshop] Moscow, Akademiya upravleniya MVD Rossii.
5. Belova, S.N. (2019). Soderzhanie finansovoy deyatel'nosti organov vnutrennikh del i byudzheta MVD Rossii [The Content of financial activity of internal Affairs bodies and the budget of the Ministry of internal Affairs of Russia] *Teoreticheskie i prakticheskie aspekty razvitiya ekonomiki i prava na sovremennom etape: sbornik tezisov i statey mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (27 iyunya*

2019 g.) [theoretical and practical aspects of economic and legal development at the present stage: collection of abstracts and articles of the international scientific and practical conference (June 27, 2019)]. Kazan', Izdatel'skiy dom «Sirius». 7-9.

6. Belova, S.N. (2017). Voprosy organizatsii vnutrennego finansovogo audita v sisteme MVD Rossii [The questions of organization of internal financial audit in the system of the MIA of Russia] *Aktual'nye problemy protivodeystviya korruptsii v kontraktной sisteme goszakupok Rossii: materialy mezhvuzovskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (15 dekabrya 2016 g.)*. [Actual problems of fighting corruption in the contract system of public procurement of Russia: materials of the interuniversity scientific-practical conference (15 December 2016)]. Moscow, Akademiya upravleniya MVD Rossii, 157-161.

7. Bulgakova, M. A. & Samolysov, P.V. (2018). Gosudarstvennaya politika protektsionizma na torgakh [State policy of protectionism at auction] *Problemnye aspekty pravookhranitel'noy deyatel'nosti: sbornik tezisov i statey Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (12 iyunya 2018 g.) pod red. Koll. S. Yu. Biryukov, D.V. Kayragaliev* [Problematic aspects of law enforcement: collection of abstracts and articles of the International scientific-practical conference (June 12, 2018) / ed. S. Yu. Biryukov, D. V. Kayragaliev]. Ekaterinburg, ООО «Periskop-Volga», 264-268.

8. Bulgakova, M.A. (2017). Osobennosti primeneniya razlichnykh vidov fakticheskogo i dokumental'nogo kontrolya pri vyyavlenii khishcheniy gotovoy produktsii [Features of the use of various types of actual and documentary control in the detection of theft of finished products] *Zakonnost' v sovremennom obshchestve: sbornik tezisov i statey Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (20 oktyabrya 2017) pod red. koll. S.Yu. Biryukov, D.V. Kayrgaliev* [Legality in modern society: collection of abstracts and articles of the International scientific and practical conference (20 October 2017) ed. Coll. S. Yu. Biryukov, D. V. Kayragaliev]. Vladivostok, ООО «Periskop – Volga», 23-27.

9. Bulgakova, M.A. (2018). Finansy v usloviyakh tsifrovizatsii ekonomiki [Finance in the conditions of digitalization of the economy] *Problemnye voprosy effektivnosti raskrytiya i rassledovaniya prestupleniy: sbornik tezisov i statey mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (07 marta 2018 g.) red. Koll. S.Yu. Biryukov,*

D.V. Kayragaliev. [Problematic issues of efficiency of disclosure and investigation of crimes: collection of abstracts and articles of the international scientific-practical conference (07 March 2018) ed. S. Yu Biryukov & D. V. Kayragaliev]. Moscow, ООО «Periskop-Volga», 43-45.

10. Bulgakova, M.A. (2017). Osobennosti primeneniya razlichnykh vidov fakticheskogo i dokumental'nogo kontrolya pri vyyavlenii khishcheniy gotovoy produktsii [Features of the use of various types of actual and documentary control in the detection of theft of finished products]. *Zakonnost' v sovremennom obshchestve: sbornik tezisov i statey Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (20 oktyabrya 2017) red. koll. S.Yu. Biryukov, D.V. Kayragaliev* [Legality in modern society: collection of abstracts and articles of the International scientific and practical conference (20 October 2017) ed. Coll. S. Yu. Biryukov, D. V. Kayragaliev]. ООО «Periskop – Volga», Vladivostok, 23-27.

УДК 33.630

Цифровизация лесного хозяйства России

Бобрецов Алексей Александрович

Федеральное бюджетное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства и механизации лесного хозяйства»;
улица Институтская, 15, Пушкино, Московская область, 141202, Россия.
yprles@rambler.ru

Аннотация. Статья посвящена развитию и внедрению современных информационных технологий в лесном хозяйстве Российской Федерации. В настоящее время на государственном уровне прорабатывается создание единой автоматизированной лесной отраслевой информационной системы. Цифровая платформа должна включать набор аппаратных средств, каналов связи, технологий управления, методик и программных продуктов для сбора, использования, объединения, визуализации и анализа данных в области лесных отношений.

Ключевые слова: лесное хозяйство, информационные системы, древесина, отраслевая отчетность, экспорт.

Digitalization of forestry in Russia

Bobretsov Alexey Alexandrovich

Federal budgetary institution "All-Russian research Institute of forestry and mechanization of forestry"; ulitsa Institutskaya, 15, Pushkino, Moskovskaya oblast', 141202, Russia.
yprles@rambler.ru

Annotation. The article is devoted to the development and implementation of modern information technologies in forestry of the Russian Federation. Currently, the creation of a unified automated forest industry information system is being worked out at the state level. The digital platform should include a set of hardware, communication channels, management technologies, methodologies and software products for the collection, use, integration, visualization and analysis of forest relations data.

Keywords: forestry, information systems, wood, industry reporting, export.

Кто бы мог себе представить, что неописуемую красоту и многообразие природы: лесов, полей, гор, рек, озёр, можно передать в цифрах и сохранить в электронных базах данных или же на небольшой флэшкарте.

Новейшие информационные системы, использование спутниковых данных дистанционного зондирования земли, электронные карты уже стали важными элементами управления современным природопользованием и лесном хозяйством.¹

Развитие современных информационных технологий позволяет применять и использовать совокупность различных методов и средств, для сбора, хранения, анализа, обработки и распространения информации о лесных ресурсах. Современное состояние информатизации лесного хозяйства позволяет эффективно внедрять геоинформационных технологии на все уровни управления лесным комплексам, а также осуществлять эффективный дистанционный контроль оборота древесины.

Информационные технологии позволяют увеличивать эффективность природоохранных и хозяйственных функций лесного хозяйства в несколько раз благодаря возможности быстро и без ошибок обрабатывать большие массивы информации, получать аналитическую статистику по лесному фонду, обрабатывать и проектировать лесохозяйственные мероприятия на больших территориях в кратчайшие сроки. В развитии информационных технологий в лесном хозяйстве заинтересованы все участники лесной сферы, от государственных органов управления лесным хозяйством до конечного пользователя лесными ресурсами, переработчика и потребителя товарной продукции из древесины.

¹ Лесной кодекс Российской Федерации, от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ (редакция, действующая с 1 сентября 2018 года); Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 - 2020 годы»; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Лес - это природное явление. Лес есть единство сообщества деревьев, почвы и климата. Отсюда лесное хозяйство есть обусловленная материальными и социальными потребностями людей преемственная, планомерная и систематическая деятельность, приложенная к лесу и направленная на постоянное и наивыгоднейшее пользование им, в установленных границах лесных площадей.

Главный шаг в современной информатизации лесного хозяйства – создание единой автоматизированной лесной отраслевой информационной системы «Леса России». Ее основная цель – объединение на цифровой платформе информации о лесных ресурсах, содержащейся и обрабатываемой в разных информационных системах лесных ведомств. Цифровая платформа должна включать набор аппаратных средств, каналов связи, технологий управления, методик и программных продуктов для сбора, использования, объединения, визуализации и анализа данных в области лесных отношений.

Создание единой лесной отраслевой информационной системы позволит решить следующие задачи: оптимизировать информационные потоки; сократить временные затраты на получение и обмен информацией; повысить контроль за достоверностью и согласованностью данных из разных источников; сократить бумажный документооборот и сроки исполнения поручений; повысить обоснованность и правомерность принятия управленческих решений федерального и регионального уровней; исключить дублирование данных; повысить актуальность данных о лесном фонде; повысить прозрачность рынка лесной отрасли.

Это станет возможным за счет централизации сведений о лесных ресурсах путем создания единого информационного пространства, объединяющего сведения о лесных ресурсах из существующих региональных информационных систем; исполнения государственных функций, оказания государственных услуг в электронном виде; повышения достоверности и оперативности предоставления федеральными органами и ведомствами

информации, необходимой для принятия управленческих решений; повышения визуальной доступности имеющихся данных и эффективности ведения Государственного лесного реестра; снижения трудозатрат на формирование и предоставление отраслевой отчетности.

В процессе создания лесной отраслевой информационной системы потребуется разработать единый формат хранения таксационных описаний, загрузки и хранения статистической и отраслевой отчетности, данных о границах лесничеств, вплоть до лесных выделов, лесоустроительной документации с использованием имеющегося единого формата описания в электронной форме. Необходимо будет решить вопрос отображения географической карты РФ с делением на участки вплоть до лесных выделов с привязкой лесоустроительной документации. Унифицировать сбор, хранение и предоставление на федеральном уровне форм отраслевой и статистической отчетности. Функционал системы должен быть универсальным, чтобы применяться как для поддержки принятия управленческих решений, так и для оказания услуг физическим лицам и бизнесу.

Одним из следующих этапов развития информационной системы потребуется создание подсистемы сбора и консолидации данных о фактическом происхождении, обороте и транспортировке древесины с отображением информации на картографической основе.

Цель развития функционала информационной системы – создание открытого картографического web-ресурса, содержащего информацию о лесном фонде Российской Федерации, и предоставление органам государственной власти, предприятиям и организациям лесного сектора, арендаторам доступа к актуальным данным о лесах.

Информационные потоки лесной отрасли¹, которые планируется визуализировать на интерактивной карте, уже на сегодняшний день

¹ Единая государственная автоматизированная информационная система учета древесины и сделок с ней (www.lesegais.ru); <https://леснойфорум.пф/programs/city-krasnoyarsk/>.

содержатся в материалах ведомственных информационных системам, которые регулярно обновляются и синхронизируются между собой.

В перспективе развития отраслевой информационной системы также планируется реализовать:

- информацию об объемах лесовосстановления, предоставление возможности лесопользователям внесения отчетов по охране, защите, воспроизводству лесов;
- ведение реестра цен на лесоматериалы, а также внесение арендной платы лесопользователя по каждому виду использования лесного участка;
- ведение реестра собственников спецтехники, используемой при лесозаготовках и перевозке древесины;
- ведение контроля с использованием данных ДЗЗ, а также использование геоинформационных карт.

Кроме того, в дальнейшем отраслевая информационная система может стать площадкой для осуществления электронных биржевых торгов.

Перспективное развитие функционала отраслевой информационной системы [1, 4, 5], в том числе с добавлением геоинформационной платформы, позволит решить следующие задачи: повышение достоверности и оперативности предоставления федеральными органами и ведомствами информации, необходимой для принятия управленческих решений [2, 3]; повышение эффективности контроля исполнения планов и обеспечение оценки эффективности реализации мероприятий; повышение точности планирования мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов; модернизация системы управления лесным хозяйством.

Ключевой задачей цифровизации лесного хозяйства России является широкое информационное обеспечение всех заинтересованных сторон необходимой информацией, оперативность и эффективность принятия решений в отрасли, а также прозрачность движения древесины от

лесозаготовителя до конечного потребителя товарной продукции или экспортера.

Развитие, прогнозирование и функционирование природных экосистем, в том числе и лесных ресурсов, может быть рассчитано с помощью применения математических (цифровых) моделей.

Вероятно, в ближайшем будущем лесное планирование будет осуществляться с использованием 3-х мерных геопространственных моделей лесов и других природных объектов.

Список литературы

1. Bulgakova M. Theoretical and Practical Aspects of Economic Security of the Russian Forest Industry // International Journal of Economics and Business Administration Volume VII, Special Issue 1, 2019.pp. 426-438.
2. Gaponenko V., Bulgakova M., Samolysov P., Padalka V. Problems of Threats to Russia's Economic Security in Cooperation with the Countries of the Eurasian Economic Union in the Context of Administrative and Legal Regulation // Individual and Society in the Global Era, KnE Social Sciences, pages 51–62. DOI 10.18502/kss.v3i16.4473/.
3. Булгакова М.А., Самолысов П.В. К вопросу об организованной торговле лесоматериалами в Российской Федерации // Проблемные вопросы эффективности раскрытия и расследования преступлений: сборник тезисов и статей международной научно-практической конференции (07 марта 2018 г.)/ ред. Колл. С.Ю. Бирюков, Д.В. Кайрагалиев. – М.: ООО «Перископ-Волга», 2018. – С. 45-47.
4. Булгакова М.А. Обеспечение экономической безопасности лесного хозяйства в условиях цифровизации экономики // Экономическая безопасность личности, общества, государства: проблемы и пути обеспечения [Электронный ресурс]: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, 5 апреля 2018 г. / сост.: Ю. А. Кудрявцев.

Электрон. дан. (4,71 Мб). — СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. — 1 электрон. опт. диск. — Систем. требования: ПК с процессором Intel Core i3 и более; 512 Mb и более; CD/DVD – ROM дисковод; Microsoft Windows XP и выше; SVGA 800×600 .16 bit и более; Internet Explorer; Adobe Acrobat Reader 8.0 и выше. ISBN 978-5-91837-065-0. – С. 32-36.

5. Булгакова М.А. Лесное хозяйство России в условиях перехода к цифровой экономике // Актуальные проблемы современного общества и пути их решения в условиях перехода к цифровой экономике: материалы XVI международной научной конференции; в 4-х ч./ под ред. А.В. Семенова, Н.Г.Малышева, Ю.С. Руденко. – М.: изд. ЧОУВО «МУ им. С.Ю. Витте», 2018. Ч. 1. – С. 69-74.

References

1. Bulgakova, M. (2019). Theoretical and Practical Aspects of Economic Security of the Russian Forest Industry. *International Journal of Economics and Business Administration Volume VII, Special Issue 1*, 426-438.
2. Gaponenko V., Bulgakova M., Samolysov P. & Padalka, V. (2019). Problems of Threats to Russia's Economic Security in Cooperation with the Countries of the Eurasian Economic Union in the Context of Administrative and Legal Regulation. *Individual and Society in the Global Era, KnE Social Sciences*, 51–62. DOI 10.18502/kss.v3i16.4473/.
3. Bulgakova M.A. & Samolysov P.V. (2018). K voprosu ob organizovannoy trgovle lesomaterialami v Rossiyskoy [On the issue of organized timber trade in the Russian Federation]. *Federatsii Problemnye voprosy effektivnosti raskrytiya i rassledovaniya prestupleniy: sbornik tezisov i statey mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (07 marta 2018 g.) red. Koll. S.Yu. Biryukov, D.V. Kayragaliev*. [Problematic issues of efficiency of disclosure and investigation of crimes: collection of abstracts and articles of the international scientific-practical conference (07 March 2018) ed. by S. Yu. Biryukov, D. V. Kairgaliev]. Moscow, ООО «Periskop-Volga», 45-47.

4. Bulgakova M.A. (2018). Obespechenie ekonomicheskoy bezopasnosti lesnogo khozyaystva v usloviyakh tsifrovizatsii ekonomiki [Ensuring economic security of forestry in the conditions of digitalization of the economy]. *Ekonomicheskaya bezopasnost' lichnosti, obshchestva, gosudarstva: problemy i puti obespecheniya [Elektronnyy resurs]: materialy ezhegodnoy vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, 5 aprelya 2018 g. sost.: Yu. A. Kudryavtsev. Elektron. dan. (4,71 Mb). SPb.: Sankt-Peterburgskiy universitet MVD Rossii, ISBN 978-5-91837-065-0*, [Economic security of the individual, society, state: problems and ways of ensuring [Electronic resource]: materials of the annual all-Russian scientific and practical conference, April 5, 2018. comp.: Y. A. Kudryavtsev. Electron. dan. (4.71 MB)]. St. Petersburg, St. Petersburg University of the Ministry of internal Affairs of Russia, ISBN 978-5-91837-065-0], 32-36.

5. Bulgakova, M.A. (2018). Lesnoe khozyaystvo Rossii v usloviyakh perekhoda k tsifrovoy ekonomike [Forestry of Russia in the conditions of transition to digital economy] *Aktual'nye problemy sovremennogo obshchestva i puti ikh resheniya v usloviyakh perekhoda k tsifrovoy ekonomike: materialy XVI mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii; v 4-kh ch./ pod red. A.V. Semenova, N.G.Malysheva, Yu.S. Rudenko* [Actual problems of modern society and ways of their solution in the conditions of transition to digital economy: materials of the XVI international scientific conference; in 4 parts, ed. A.V. Semenov, N. G. Malyshev, Yu. S. Rudenko]. Moscow, izd. ChOUVO «MU im. S.Yu. Vitte», part 1, 69-74.

От редакции

1. О рецензировании

В журнале применяется двойное слепое рецензирование. Все рецензии хранятся в редакции и передаются в электронном виде в НЭБ – eLIBRARY.RU.

2. О степенях и званиях

В журнале принята следующая система перевода степеней и званий:

Российские степени и звания	Английский перевод
Доктор экономических наук	Doctor of Economics
Доктор юридических наук	Doctor of Law
Доктор технических наук	Doctor of Engineering
Кандидат экономических наук	PhD in Economics
Кандидат юридических наук	PhD in Law
Кандидат технических наук	PhD in Engineering
Кандидат педагогических наук	PhD in Pedagogics
Доцент	Associate Professor
Профессор	Professor

Editorial

1. About reviewing

The journal uses double-blind peer review. All reviews will be kept in the Editorial office and transferred in electronic form to the scientific electronic library – eLIBRARY.RU.

2. About degrees and titles

The journal adopted the following system of translation of degrees and titles:

Russian degrees and titles	English version
Доктор экономических наук	Doctor of Economics
Доктор юридических наук	Doctor of Law
Доктор технических наук	Doctor of Engineering
Кандидат экономических наук	PhD in Economics
Кандидат юридических наук	PhD in Law
Кандидат технических наук	PhD in Engineering
Кандидат педагогических наук	PhD in Pedagogics
Доцент	Associate Professor
Профессор	Professor

Approved for publication

31.10.2019

Подписано к опубликованию

31.10.2019