

ISSN 2220-9387



**МЕЖДУНАРОДНЫЙ
ЭКОНОМИКИ И ПРАВА**
International Institute of Economics and Law

Вестник

Международного института экономики и права

№ 1 (22)

ЯНВАРЬ – МАРТ 2016



ISSN 2220-9387

**Вестник
Международного института
экономики и права**

*Ежеквартальный
научно-аналитический журнал*

Издается с 2010 г.

№ 1 (22)

Январь – март 2016 г.

Москва

Учредитель

Международный институт экономики и права

Редакционный совет

Председатель Ф.Л. Шаров

А.В. Косевич, Г.П. Журавлева, А.И. Косарев, Оле Хассельбалк (Дания),
Л. Липкова (Словакия), Хань Лихуа (Китай), С. Мраз (Словакия),
С.В. Липень (Беларусь)

Editorial council

Chairman F.L. Sharov

A.V. Kosevich, G.P. Zhuravleva, A.I. Kosarev, Ole Hasselbalk (Denmark),
L. Lipkova (Slovakia), Han Lihua (China), S. Mraz (Slovakia),
S.V. Lipen (Belarus)

Редакционная коллегия

Главный редактор Г.П. Журавлева

В.Т. Агаев, М.В. Гладкова, Е.П. Жарковская, Н.А. Завалько,
Т.В. Карпенкова, В.О. Кожина, И.Л. Корнеева, В.В. Лазарев, О.Е. Матюнина,
О.В. Минаева, В.М. Обухов, В.С. Романченко, В.Н. Сидоренко,
И.В. Хамалинский, О.Ю. Худякова, Г.Ф. Чекмарев, Д.А. Шаповалов

Ответственный секретарь О.В. Устинкова

Editorial board

Editor-in-Chief G.P. Zhuravleva

V.T. Agaev, M.V. Gladkova, E.P. Zharkovskaya, N.I. Zavalko,
T.V. Karpenkova, V.O. Kozhina, I.L. Korneeva, V.V. Lazarev, O.E. Matyunina,
O.V. Minaeva, V.M. Obukhov, V.S. Romanchenko, V.N. Sidorenko,
I.V. Hamalinsky, O.Y. Khudyakova, G.F. Chekmarev, D.A. Shapovalov

Executive secretary O.V. Ustinkova

Редакторы И.В. Пушкина, В.И. Письменный

Свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС77-43108 от 20.12.2010.

Журнал включен в Российский индекс научного цитирования с 2010 года.

Подписной индекс 66049 по каталогу «Издания органов
научно-технической информации» Агентства «Роспечать».

Правила подготовки рукописей см. на сайте www.mier.ru

Позиция редакции может не совпадать с мнением авторов.

Перепечатка материалов возможна только по согласованию с редакцией.

Содержание

Мировая экономика и международный опыт

Косевич А.В., Кожина В.О.	Особенности современного этапа транснационализации мировой экономики	7
Шихатов П.И.	Применение международного опыта финансового учета в российской практике	14
Шаяхметова К.О., Елшибекова К.Ж.	Модернизация пенсионной системы Республики Казахстан	20
Егоров С.Ю.	Конституционная ассамблея и референдум 15 декабря 1999 года в Венесуэле как пример народовластия	27

Реальная экономика и бизнес

Чувелева Е.А.	Классификация рисков корпоративных слияний и поглощений в нефинансовом секторе экономики	36
---------------	--	----

Правовые вопросы

Корнеева И.Л.	О понятии «жилищная политика»	52
Чермак Н.Л.	Правовая природа договора участия в долевом строительстве и его место в системе гражданско-правовых договоров	66
Марков А.Я.	Дознание и органы, уполномоченные на его производство	70

Машкин Н.А.	Особенности правового регулирования акционерных обществ: история и современность	83
-------------	--	----

Человеческий капитал и проблемы образования

Косевич А.В., Кожина В.О.	К вопросу повышения конкурентоспособности России на мировом рынке образовательных услуг	91
------------------------------	---	----

Исторический опыт Российской империи

Карпенкова Т.В.	Институт генерал-губернаторства как форма управления многонациональными окраинами (на примере Туркестанского края Российской империи)	99
Климанов А.Ю.	Представительные государственные органы России в период революции 1905-1907 гг.: историко-правовой аспект	108
Корнилова И.М.	Экономическое и социокультурное развитие народов Поволжья в Российской Федерации в начале XX века	125
Смирнов Ю.И., Скрипникова М.И.	Военнопленные на территории России в годы Первой мировой войны	135

Table of Contents

World Economy and International Experience

Kosevich A.V., Kozhina V.O.	Features of the current stage of transnationalization of the world economy	7
Shikhatov P.I.	Application of the international experience of the financial accounting in the Russian practice	14
Shayakhmetova K.O., Elshibekova K.Zh.	Modernization of pension system of the Republic of Kazakhstan	20
Egorov S.Yu.	Constitutional Assembly and referendum on December 15, 1999 in Venezuela as democracy example	27

Real Economy and Business

Chuvelova E.A.	Classification of risk of corporate mergers and acquisitions in non-financial sector of economy	36
----------------	---	----

Legal Issues

Korneeva I.L.	About the concept of “housing policy”	52
Chermak N.L.	Legal nature of the contract of participation in share building and its place in system of civil contracts	66
Markov A.Ya.	Inquiry and the bodies authorized for its production	70
Mashkin N.A.	Features of legal regulation of joint stock companies: history and modernity	83

Human Capital and Educational Issues

Kosevich A.V., Kozhina V.O.	On the question of increasing Russia's competitiveness on the global education market	91
--------------------------------	---	----

Historical Experience of the Russian Empire

Karpenkova T.V.	Institute of General governance as a form of management of multiethnic suburbs (on the example of Turkestan of the Russian Empire)	99
Klimanov A.Yu.	Representative state bodies of Russia during the revolution in 1905-1907: historical and legal aspects	108
Kornilova I.M.	Economic, social and cultural development of peoples of the Volga region in the Russian Federation in the early twentieth century	125
Smirnov Yu.I., Skripnikova M.I.	Prisoners of war in Russia in the years of World War I	135

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Особенности современного этапа транснационализации мировой экономики

А.В.Косевич, В.О.Кожина

В статье исследовано влияние транснациональных корпораций (ТНК) на процесс глобализации. Рассмотрены современные этапы развития ТНК. Выявлено, что влияние ТНК на мировую экономику носит дуалистический характер. Рассмотрена проблема увеличения влияния ТНК и углубления процессов транснационализации экономики России в контексте мировых процессов глобализации. Определены последствия расширения деятельности ТНК на российском рынке и выделены основные направления развития собственных российских ТНК.

Ключевые слова: транснациональные корпорации, глобализация, прямые иностранные инвестиции, международная деятельность

Для цитирования: Вестник МИЭП. 2016. № 1 (22). С. 7–13.

Транснациональные корпорации (ТНК) — основной структурный элемент большинства мировых экономик, основная движущая сила их развития и повышения эффективности. Мировые тенденции интернационализации капитала и производства, либерализация внешней торговли и приватизация стратегических альянсов помогли ТНК стать центром глобального экономического развития.

Как описано в документах ООН, «Транснациональные корпорации — это предприятия, являющиеся владельцами или контролирующими производство товаров или услуг вне пределов страны базирования. Они могут приобретать статус корпорации, а могут и не иметь его» [9].

Выделяют ряд признаков, характеризующих ТНК:

- ◆ годовой оборот должен составлять более 1 млрд долл. США;
- ◆ филиалы и/или дочерние компании должны находиться не менее чем в 6 странах мира;

Косевич Александр Валентинович — кандидат экономических наук, ректор Международного института экономики и права.

Адрес для корреспонденции: kosevich@mail.ru.

Кожина Вероника Олеговна — кандидат экономических наук, заведующая кафедрой экономической теории и мировой экономики Международного института экономики и права.

Адрес для корреспонденции: vero_ko@mail.ru.

- ♦ доля зарубежных активов должна составлять 25-30% в общей стоимости активов компании;
- ♦ $\frac{1}{5}$ - $\frac{1}{3}$ общего объема оборота компании должна происходить с внешних рынков [3].

В становлении национальных ТНК значительную роль играет государство. Оно поощряет их деятельность в международном масштабе, а также способствует расширению рынков сбыта с помощью заключения экономических, политических, торговых союзов и международных договоров.

В современных условиях формирования мирового глобального рынка существенно повышается роль, а также увеличиваются масштабы функционирования ТНК, которые служат своеобразным международным регулятором промышленного производства и распределения продукции. Кроме того, ТНК являются основным структурным элементом любой открытой экономики, движущей силой экономического развития и повышения конкурентоспособности стран в целом. Так, 500 крупнейших ТНК реализуют около 80% всей продукции в области химии и электроники, 76% — машиностроительной продукции, более 95% — фармацевтической продукции. Кроме того, ТНК контролируют почти половину мирового промышленного производства, две трети глобальной международной торговли, почти 4/5 лицензий и патентов на новую технику и технологии; на предприятиях ТНК занято почти 50 млн человек во всем мире. Современные этапы процесса формирования и развития стратегий деятельности ТНК представлены в таблице [5].

Влияние ТНК на мировую экономику носит дуалистический характер. С одной стороны, ТНК является следствием (продуктом) международных экономических отношений, динамично развивающихся, а с другой — сами выступают мощным механизмом воздействия на них, формируя новые и видоизменяя существующие экономические отношения.

Ведущую роль в мировой экономике играют 100 крупнейших ТНК. Большинство из них размещаются в промышленно развитых странах. 100 ведущих ТНК контролируют 70% всех прямых иностранных инвестиций.

Географическая структура размещения 100 крупнейших ТНК:

- ♦ США — примерно 30%;
- ♦ Япония — 20%;
- ♦ Германия и Франция — по 10%;
- ♦ Великобритания — 7%;
- ♦ Швейцария — 5% (по данным доклада ЮНКТАД).

Современные этапы развития ТНК

Период	Формы	ТНК	Организационно-юридическая/экономическая форма
Вторая половина XIX в. — первая половина XX в.	Колониально-сырьевые ТНК первого поколения	«Bayer», «Henkel», «Bosch», «Mannesman», «Istmen Kodak», «Nestle», «General Motors»	Преимущественно акционерные общества (АО)/картели, синдикаты и первые тресты
Период между двумя мировыми войнами	ТНК второго поколения	«Lokhid Martin», «Nortrop», «Grumman», «Reytheon», «Sience Applications»	Преимущественно АО/тресты
Конец 1950-х — 1970-е гг.	ТНК третьего поколения	«Toyota», «Matsushita Electric», «Toshiba», «Mitsubishi», «Kobe Steel», «Sharp», «Volkswagen», «Reno», «L'Oreal»	Преимущественно АО/концерны и конгломераты
Начало 1980-х гг. — современность	Глобальные ТНК четвертого поколения	«Nestle», «Philips», «British Petroleum»	Преимущественно АО/холдинги

Всего в этих 6 странах размещены 82 из 100 ТНК.

Из общей суммы активов 100 крупнейших компаний мира на США и Японию приходится 70%; 40% стоимости имущества 100 крупнейших ТНК находится за пределами страны базирования.

В промышленно развитых странах иностранный капитал производит около 25% промышленной продукции, в развивающихся странах — около 50% и более, например, в Пуэрто-Рико 80% промышленной продукции производят американские компании. Объем выпуска всех иностранных филиалов ТНК США равен объему материального производства в самих США, иногда филиалы американских ТНК за рубежом называют «второй экономикой США».

На долю ТНК приходится до 2/3 всей мировой торговли. При этом ТНК — ключевое звено процесса инноваций, они владеют более чем 80% лицензий и патентов на новую технику, технологию и ноу-хау. Около 75-80% общемирового объема научных исследований и разра-

боток осуществляется в рамках ТНК. Под контролем ТНК находится более 90% мирового рынка пшеницы, кукурузы, кофе, табака, лесоматериалов, жгута и железной руды, почти 85% мирового рынка меди и бокситов, 80% олова, 75% бананов, натурального каучука и сырой нефти. 60% всех иностранных инвестиций осуществляются в пределах 100 крупнейших ТНК, поэтому активизация деятельности ТНК для экономики каждой страны открывает новые возможности для интеграции в мировое разделение производства, способствует увеличению конкурентоспособности на международном рынке. Рыночная капитализация отдельных ТНК составляет около 300-500 млрд долл. США, а ежегодные объемы продаж составляют примерно 150-200 млрд долл. США [6].

На сегодняшний день важным является вопросом влияния ТНК на экономическую систему России [7]. Самыми привлекательными отраслями российской экономики для иностранных ТНК являются пищевая и добывающая промышленность, области металлообработки и машиностроения, страховая, финансовая и торговая сферы. Одним из условий привлекательности и деятельности ТНК является наличие в России важных факторов роста производства: природных ресурсов, достаточно развитой региональной транспортной инфраструктуры и др.

Построение взаимоотношений ТНК с принимающим государством должно основываться на нескольких важных моментах:

- 1) деятельность ТНК власть принимающей страны должна оценивать с позиции как положительных, так и отрицательных последствий;
- 2) разрабатывая регулятивные документы относительно ТНК, необходимо исходить прежде всего из национальных интересов страны, учитывая возможные угрозы и последствия для национальной безопасности России;
- 3) участие ТНК в разработке совместной взаимовыгодной экономической политики является более эффективным средством налаживания отношений страны с ТНК, чем протекционистская политика;
- 4) возможности ТНК по привлечению иностранного капитала позволяют уменьшить безработицу в принимающей стране, положительно влияют на перемещение больших производственных ресурсов;
- 5) необходимо взвешенно подходить к направлениям инвестиционной активности ТНК в принимающей стране, поощряя приток иностранных инвестиций в приоритетные для национальной экономики области, и ограничивая внедрение в стратегически важные для экономической безопасности страны отрасли;
- 6) все отношения с иностранными инвесторами, ТНК должны быть четко прописаны в международных соглашениях и нормативно-

правовых актах принимающей страны: ТНК прежде всего руководствуется собственной выгодой, а уже потом приспосабливается к требованиям государства;

- 7) пытаться нивелировать использование ТНК в качестве формы перевода капиталов трансфертных цен.

Оценивая процесс иностранного инвестирования на основе динамики индекса транснационализации экономики России, можно отметить, что его значение возросло в период с 2004 по 2012 г. почти в 3 раза (с 10,3 до 29,3). Это обусловлено постепенным увеличением иностранных ТНК, которые размещают свои дочерние предприятия и филиалы в России [1].

На начало 2014 г. в России действовало более 30 мировых ТНК, среди которых можно выделить «Alcatel», «British Petroleum», «Coca-Cola», «Danone», «Hewlett Packard», «Huawei», «McDonalds Corporation», «Metro Cash&Carry», «Nestle», «Nokia», «PepsiCo», «Procter&Gamble», «Samsung», «Shell», «Siemens», «SUNInbev», «Toyota», «Unilever». Однако основное внимание заслуживают ТНК, которые занимаются производством продукции на территории России и, как следствие, развивают промышленный потенциал страны и создают новые рабочие места.

Количество иностранных инвестиций, привлеченных в экономику России, стремительно растет, начиная с 2010 г., после преодоления последствий мирового экономического кризиса и существенного падения мировых экономик. В то же время часть прямых инвестиций в 2013 г. достигла максимального значения в предоставленных официальной статистикой документах и составила 15,35%.

Иностранные ТНК готовы осуществлять свою деятельность в России, однако на их пути становятся такие факторы:

- ◆ нестабильное и чрезмерное регулирование;
- ◆ отсутствие в России постоянной стратегии и соответствующего национального плана действий;
- ◆ несовершенство национального законодательства;
- ◆ нечеткая правовая система;
- ◆ нестабильность экономической и политической ситуации;
- ◆ высокий уровень коррупции во всех сферах хозяйственной деятельности;
- ◆ неспособность судебной системы должным образом выполнять свои функции;
- ◆ низкий платежеспособный спрос российских потребителей;
- ◆ трудности в общении с правительственными и приватизационными органами;

- ♦ перегруженность регуляторными нормами и сложность налоговой системы, существенное налоговое бремя.

Кризисные процессы 2013-2015 гг. все более ухудшают позиции России в мировой экономике в среднесрочной перспективе. Современная экономика страны имеет много нерешенных проблем, среди которых: международные штрафные санкции, сокращение промышленного производства, экономическая война с Украиной, продуктовое эмбарго, кризис банковской системы, валютная нестабильность, инфляция и т.п. Поэтому в 2015 г. на территории России наблюдалось незначительное сокращение деятельности ТНК, причем не только иностранных, но и отечественных. Уменьшилась доля инвестиций, число филиалов и дочерних предприятий. К сожалению, пока экономическая и политическая ситуация в стране не урегулируется, ожидается дальнейшее приостановление деятельности ТНК и уменьшение притока прямых иностранных инвестиций в экономику России.

Таким образом, ТНК на сегодняшнем этапе развития мирового хозяйства играют важную роль. Они влияют на экономику принимающих стран, ускоряют научно-технический процесс, интернационализацию хозяйственной жизни; благодаря им привлекаются прямые иностранные инвестиции, открывается доступ к финансовым ресурсам ТНК, интеграция в мировые экономические процессы, доступ к внешним рынкам.

Литература

1. Баранов В.Д. Российские ТНК на международных рынках товаров и услуг // Российский внешнеэкономический вестник. 2008. № 6. С. 21-27; № 7. С. 39-46.
2. Гафуров Р.Р. Инвестиционная направленность транснациональных корпораций: прибыль и технологии // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6. www.science-education.ru/ru/article/view?id=15314 (дата обращения 18.02.2016).
3. Пучков А. Крупнейшие ТНК в мире. www.slideshare.net/Alexey-Puchkov/ss-11875759.
4. Рагулина Ю.В., Завалько Н.А., Кожина В.О. Международная торговля: Учебник. М., 2014. 272 с.
5. Рокоча В., Плотников И., Новицкий В. и др. Транснациональные корпорации: учебное пособие. М., 2001. 304 с.
6. Сорока И.Б. Транснациональные корпорации и их роль в процессе активизации международной интеграции // Актуальные проблемы экономики. 2009. № 9. С. 35-41.

7. Федоренко В. Транснациональные корпорации как системообразующий фактор развития национальных экономик // Инвестиции: практика и опыт. 2009. № 7. С. 31-34.
8. ЮНКТАД. Доклад о мировых инвестициях 2013 г. www.unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013overview_ru.pdf.
9. The influence of TNCs on the economies of developing countries. International business. N.Y., 2005.

Features of the current stage of transnationalization of the world economy

Kosevich Alexander — Candidate of Economic Sciences, Professor,
Rector of the International Institute of Economics and Law

Address for correspondence: kosevich@mail.ru

Kozhina Veronika — Candidate of Economic Sciences, Head of the Chair of Economic Theory and World Economy of the International Institute of Economics and Law

Address for correspondence: vero_ko@mail.ru

The authors investigate the influence of transnational corporations in the globalization process and their modern development stage. The impact of transnational corporations on the world economy is dualistic in nature. The problem of increasing the impact of multinational companies and deepening of the processes of transnationalization of the Russian economy in the context of world processes of globalization. The impact of the expansion of transnational corporations' activities on the Russian market and the basic directions of development of their own Russian multinationals are determined.

Key words: transnational corporations, multinationals, globalization, foreign direct investment, international activities.

For citation: Herald of International Institute of Economics and Law. 2016. N 1 (22). P. 7–13.

Применение международного опыта финансового учета в российской практике

П.И.Шихатов

Рассматриваются общие вопросы применения международных стандартов финансовой отчётности в России. С учетом рекомендаций МСФО предложены меры совершенствования бухгалтерского учета вознаграждений работникам.

Ключевые слова: финансовый учет, международные стандарты финансовой отчётности, вознаграждения работникам

Для цитирования: Вестник МИЭП. 2015. № 4 (21). С. 14–19.

Финансовый учет или счетоводство (accounting), общепринятые за рубежом наименования, по сложившейся в России традиции называют бухгалтерским учетом. Однако различие существует не только в наименовании этой области экономической науки. Существенные различия существуют до сих пор в подходах ко многим объектам учета, трактовке объектов. В основном это связано с продолжающейся ориентацией российского бухгалтерского учета на налогообложение. Такая ориентация возникла в начале 1990-х гг. в период становления рыночных отношений, налогообложения и собственно бухгалтерского учета для коммерческих организаций.

Одним из ключевых объектов финансового учета является заработная плата. Вопросы учета заработной платы были и остаются насущными. Этой теме посвящено большое количество работ, однако ее актуальность остается неизменной. При рассмотрении вопросов, связанных с учетом заработной платы, выявляются несколько серьезных аспектов. Помимо вопросов, касающихся непосредственно бухгалтерского учета, возникают вопросы налогового учета, управленческого учета, вопросы социального и даже правового характера. При анализе соответствующих публикаций и литературы выяснилось, что в первую очередь большинство авторов уделяет большое внимание вопросам налогообложения выплат работникам и в гораздо меньшей степени — бухгалтерскому учету таких выплат. Это связано, скорее

Шихатов Павел Иванович — магистр экономики, доцент кафедры бухгалтерского учета, анализа и аудита Международного института экономики и права.

Адрес для корреспонденции: pulivan@yandex.ru.

всего, с тем, что в России до сих пор существует конгломерат из финансового и налогового учета.

В Российской Федерации действует большое количество нормативно-законодательных актов, регламентирующих выплату заработной платы, но нет ни одного бухгалтерского нормативного документа, напрямую регламентирующего учет и раскрытие информации о заработной плате. Так, Трудовой кодекс РФ говорит об оплате выполненного работником труда (глава 21), Налоговый кодекс РФ указывает об оплате труда как расходах организации, Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» обязывает работодателей выплачивать заработную плату не менее устанавливаемого размера, Семейный кодекс РФ говорит об удержаниях из заработной платы, Федеральный закон № 212 обязывает работодателя начислять и уплачивать страховые взносы во внебюджетные фонды с фонда оплаты труда, ПБУ 10/99 упоминает заработную плату как расходы предприятия и т.д. Существуют многочисленные инструкции, методические указания, устанавливающие правила расчета отработанного времени, выплаты отпускных, премиальных и т.д. Следует отметить, что среди этих указаний и инструкции существуют документы, датированные 1930-ми годами и действующими до сих пор.

В 1998 г. в России была принята программа реформирования бухгалтерского учета, ориентированная на Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО; International Financial Reporting Standards — IFRS). МСФО, в первую очередь, созданы для истинных целей бухгалтерского учета — представления максимально правдивой информации о состоянии активов и обязательств организации, а также финансовых результатов на отчетную дату.

МСФО, в отличие от некоторых национальных стандартов отчетности, представляют собой стандарты, основанные на принципах, а не на жестком регламенте. Цель состоит в том, чтобы в любой сложившейся ситуации составители отчетности могли следовать принципам, алгоритму, а не пытаться найти обходные пути в регламенте, которые позволили бы обойти какие-либо базовые положения.

Среди основных принципов МСФО: принцип начисления, принцип непрерывности деятельности предприятия, преобладания содержания над формой, осторожности, уместности и некоторые другие.

Целью разработки и внедрения МСФО является улучшение и гармонизация законодательства, стандартов бухгалтерского учета и порядка составления финансовой отчетности во всем мире.

Следует отдельно подчеркнуть, что системой МСФО определена главная цель финансовой отчетности — представление заинтересован-

ным пользователям объективной, достоверной и полезной информации о финансовом состоянии организации, финансовых результатах деятельности и денежных потоках. Она необходима для принятия экономических решений о дальнейших действиях в ближайшее время и в будущем, оценки степени эффективности работы управленческого персонала.

25 ноября 2011 г. Приказом Минфина России № 160н [3] введены в действие для применения на территории Российской Федерации МСФО. В связи с этим консолидированная финансовая отчетность российских организаций за 2012 г. подлежит составлению непосредственно по МСФО. Российские правила составления такой отчетности были отменены.

Введение в действие МСФО обеспечивает реализацию Федерального закона «О консолидированной финансовой отчетности» [1]. Оно стало возможным благодаря работе, проделанной Минфином России совместно с Центральным Банком РФ, Федеральной службой по финансовым рынкам, другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, а также профессиональным и деловым сообществом.

Признание МСФО для применения в России осуществлено в соответствии с порядком, установленным Правительством РФ в феврале 2011 г. [2]. При признании в МСФО, изданные Фондом МСФО, не вносились никакие изменения или дополнения. Всего в перечне признанных фигурируют 37 МСФО и 26 Разъяснений МСФО.

В числе признанных МСФО есть такие ключевые, как: МСФО (IAS) 1 «Представление финансовой отчетности», МСФО (IAS) 7 «Отчет о движении денежных средств», МСФО (IAS) 8 «Учетная политика, изменения в бухгалтерских оценках и ошибки». Также признаны следующие Разъяснения МСФО: Разъяснение ПКР (SIC) 25 «Налоги на прибыль — изменения налогового статуса предприятия или его акционеров», Разъяснение ПКР (SIC) 27 «Анализ сущности сделок, имеющих юридическую форму аренды», Разъяснение КРМФО (IFRIC) 10 «Промежуточная финансовая отчетность и обесценение», Разъяснение КРМФО (IFRIC) 15 «Соглашения на строительство объектов недвижимости».

МСФО содержат стандарт IAS 19 «Вознаграждения работникам», принятый в 1993 г., пересмотренный в 2002 и 2012 гг. В нем описаны правила учета всех вознаграждений работникам, включая выплаты и расходы, которые в России в настоящее время принято называть «социальный пакет». Эта идея не нова, нельзя забывать об опыте СССР, когда существовала система материальных и нематериальных поощрений и вознаграждений работникам.

Все это относится к расходам предприятия, учет таких данных имеет первостепенное значение для последующего принятия управленческих решений.

Следует еще раз отметить существующую на сегодняшний момент ориентацию бухгалтерского учета в первую очередь для целей налогообложения, а не для принятия управленческих решений. Тут выступают другие аспекты учета вознаграждений работникам. Существующий сегодня нигилизм в отношении уплаты налогов, к сожалению, отражается на бухгалтерском финансовом учете, проявляется в двойной бухгалтерии, сокрытии дополнительных выплат работникам. Предприятия задействуют схемы ухода от страховых взносов, налогов, «зарплаты в конвертах». Применяя такую систему «снижения» налоговой нагрузки, предприятия преследуют только свою выгоду, тогда как работники, получая сиюминутную «выгоду» в конверте, живя сегодняшним днем, проиграют в своем пенсионном обеспечении в недалеком будущем, не получат других возможных выплат.

С целью совершенствования бухгалтерского учета вознаграждений работникам, учитывая рекомендации МСФО, предлагаем следующие меры:

1. В Плане счетов бухгалтерского учета ввести обязательную детализацию счета 70 «Расчеты с персоналом по оплате труда» путем введения субсчетов, таких как «Премии сотрудникам», «Питание сотрудников», «Добровольные отчисления на социальные нужды», «Страховые социальные взносы» и т.п.

2. Для обеспечения раскрытия информации о вознаграждениях работникам в бухгалтерском учете и бухгалтерской (финансовой) отчетности для ведения аналитического учета вознаграждений работникам создать регистр бухгалтерского учета «Свод начислений, удержаний, выплат по вознаграждениям работникам». Этот регистр позволит по видам вознаграждений работникам отражать данные о начислениях, удержаниях и выплатах работникам, принятых в организациях, в соответствии с положениями проекта ПБУ «Учет вознаграждений работникам» [4] и МСФО 19 «Вознаграждения работникам», адаптировав их к требованиям международных стандартов.

В целом внедрение указанных предложений в финансовый учет приведет к ряду положительных изменений, повысит информативность и аналитичность данных финансового учета и отчетности.

Рассмотренные нововведения, как и практика применения МСФО в России, в первую очередь касаются крупных организаций. Однако следует отдельно отметить, что применение международного опыта в

области совершенствования бухгалтерского учета не должно ограничиваться только применительно к крупным предприятиям. Логичным было бы использование международного опыта в области бухгалтерского учета для малых и средних предприятий. Необходим дифференцированный подход к компаниям в зависимости от размеров бизнеса. Абсолютно логичными были бы нововведения в области стандартов бухгалтерского учета для малых и средних предприятий, для большинства из которых применение МСФО в полном объеме по многим причинам нецелесообразно и невыгодно.

Возможно, в ближайшем будущем в России будут приняты отдельные стандарты (положения) для предприятий малого и среднего бизнеса, и тем самым будет реализовано требование рациональности информации и появится дополнительный стимул развития малого бизнеса.

Бухгалтерский учет — практический инструмент экономиста, дающий объективную информацию для принятия управленческих решений. Резюмируя вышесказанное, стоит думать о том, что многолетние процессы реформирования бухгалтерского учета в России, направленные на повышение качества и доступности бухгалтерской информации, в ближайшем будущем будут способствовать росту экономики России.

Литература

1. Федеральный закон от 27.07.2010 № 208-ФЗ “О консолидированной финансовой отчетности” (принят ГД ФС РФ 07.07.2010).
2. Постановление Правительства РФ от 25.02.2011 №107 «Об утверждении Положения о признании МСФО и разъяснений для применения на территории Российской Федерации».
3. Приказ Минфина РФ от 25.11.2011 № 160н “О введении в действие Международных стандартов финансовой отчетности и Разъяснений Международных стандартов финансовой отчетности на территории РФ”.
4. Проект положения по бухгалтерскому учету «Учет вознаграждений работникам». www.minfin.ru/ru/performance/accounting/accounting/project.

Application of the international experience of the financial accounting in the Russian practice

Shikhatov Pavel — Master of Economics, Associate Professor of the Department of Accounting, Analysis and Audit of the International Institute of Economics and Law

Address for correspondence: pulivan@yandex.ru

The general questions of application of the International Financial Reporting Standards in Russia are considered. Questions of the accounting of remunerations to workers are separately considered. Ways of improvement of the financial account to the Russian Federation with use of the international experience are offered.

Key words: financial accounting, International Financial Reporting Standards, remunerations to workers

For citation: Herald of International Institute of Economics and Law. 2015. N 4 (21). P. 14–19.

Модернизация пенсионной системы Республики Казахстан

К.О.Шаяхметова, К.Ж.Елшибекова

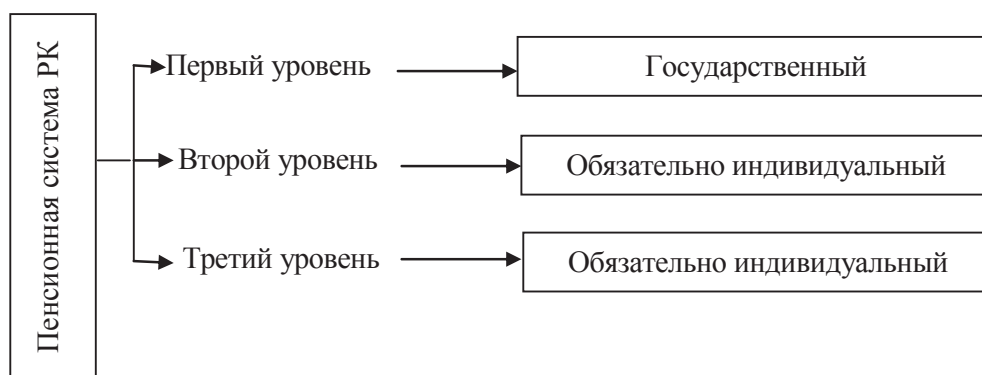
В статье рассмотрена современная пенсионная система Республики Казахстан, проанализированы рост пенсионных накоплений и инвестиционный портфель Единого накопительного пенсионного фонда.

Ключевые слова: пенсионная система, накопление, вкладчик, ценные бумаги, Республика Казахстан, инвестиции

Для цитирования: Вестник МИЭП. 2015. № 4 (21). С. 20–26.

В любой развитой стране существует пенсионная система, не исключением является и Казахстан, который одним из первых среди стран СНГ решился на полное реформирование пенсионной системы. Суть данной реформы заключается в том, чтобы снять бюджетную нагрузку и создать более справедливую систему пенсионного обеспечения, т.е. сохранить и преумножить пенсионные накопления вкладчиков.

Отличительной особенностью казахстанской пенсионной системы является характерная структура, состоящая из трех уровней (рисунок).



Структура пенсионной системы Республики Казахстан.

Шаяхметова Кульшария Оракпаевна — доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой «Финансы и учет» Казахской академии труда и социальных отношений.

Адрес для корреспонденции: sharia_2005@mail.ru.

Елшибекова Куралай Жанатовна — магистр экономических наук, старший преподаватель Казахской академии труда и социальных отношений.

Адрес для корреспонденции: kuralai_e@mail.ru.

Трехуровневая структура системы пенсионного обеспечения является гарантией сохранности пенсионных накоплений.

Радикальное реформирование пенсионной системы в Казахстане началось в 1988 г., что позволило:

- ◆ сформировать законодательную базу регулирования пенсионной системы;
- ◆ создать многоуровневую систему пенсионного обеспечения на базовом, обязательном (солидарном и накопительном) и добровольном уровнях;
- ◆ ввести государственные гарантии сохранности пенсионных накоплений вкладчиков (получателей);
- ◆ сформировать профессиональную схему пенсионного обеспечения лиц, занятых на работах с вредными (особо вредными) условиями труда;
- ◆ стабильно увеличивать финансирование пенсионной программы и повышать размеры пенсионных выплат — с 1998 по 2013 г. расходы на эти цели увеличились в 10,6 раза, размеры средней пенсии с учетом базовой пенсионной выплаты — в 11,8 раза [1].

В 2013 г. в целях развития институциональной базы и повышения эффективности накопительной пенсионной системы создан Единый накопительный пенсионный фонд (ЕНПФ). По состоянию на 01.04.2014 в нем консолидированы 3,9 трлн тенге пенсионных активов на 9,6 млн индивидуальных пенсионных счетах вкладчиков по обязательным пенсионным взносам [2].

Вышеуказанные мероприятия позволили создать условия для обеспечения коэффициента замещения дохода пенсионными выплатами, соответствующего международным стандартам, который на 01.01.2014 составил 44,6% среднемесячной заработной платы по экономике в целом.

В соответствии с Законом РК «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» [4] наряду с накопительной пенсионной системой сохранилась и солидарная пенсионная система. Обязательные пенсионные взносы в солидарную пенсионную систему включены в единый социальный налог, удерживаемый у работодателей. Солидарная пенсионная система предусматривает пенсионное обеспечение состоявшихся пенсионеров и тех граждан, чей трудовой стаж на 01.01.1998 составил не менее 6 месяцев.

В накопительной системе пенсионного обеспечения каждый гражданин формирует индивидуальные пенсионные накопления за счет перечисления пенсионных взносов, удерживаемых в обязательном по-

рядке в размере 10% от дохода, подлежащего выплате в виде оплаты труда. Соответственно, пенсионные выплаты граждан, достигших пенсионного возраста, будут формироваться за счет накопленных средств, которые являются собственностью вкладчиков.

В соответствии с Законом РК «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» введено понятие добровольных пенсионных взносов и добровольных профессиональных пенсионных взносов, за счет которых может формироваться дополнительная пенсия, складывающаяся из добровольных взносов работающих и работодателей [3].

На сегодняшний день ЕНПФ является единственной организацией, осуществляющей привлечение обязательных пенсионных взносов, обязательных профессиональных пенсионных взносов и добровольных пенсионных взносов.

Согласно Закону от 21.06.2013 «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» добровольные накопительные пенсионные фонды также вправе привлекать добровольные пенсионные взносы, однако на сегодняшний день лицензий на осуществление деятельности по управлению инвестиционным портфелем с правом привлечения добровольных пенсионных взносов не выдавалось.

Темпы роста количества вкладчиков по обязательным, добровольным и добровольным профессиональным пенсионным взносам в сравнении с соответствующим периодом прошлых лет представлены в табл. 1.

Таблица 1. Вкладчики (получатели) ЕНПФ на конец периода

Год	Обязательные пенсионные взносы		Добровольные пенсионные взносы		Добровольные профессиональные пенсионные взносы	
	количество вкладчиков	темпы прироста, %	количество вкладчиков	темпы прироста, %	количество вкладчиков	темпы прироста, %
2010	8 191 541	5,9	38 265	-8,2	4085	0,2
2011	8 137 395	-0,7	38 318	0,1	4102	0,4
2012	8 418 273	3,5	37 838	-1,3	4142	0,9
2013	9 451 294	12,3	42 906	13,4	4224	1,9
2014	9 364 383	-0,9	40 035	-6,7	4227	0,1

Примечание. Таблица составлена авторами по данным [4].

В 2014 г. по сравнению с 2013 г. количество счетов вкладчиков (получателей) снизилось на 86 911, или на 0,9%, включая добровольные профессиональные пенсионные взносы — на 2871, или 6,7%. Это связано с закрытием дублирующихся индивидуальных пенсионных счетов, открытых одним и тем же вкладчиком (получателем) по обязательным пенсионным взносам в одном или нескольких накопительных пенсионных фондах.

Далее рассмотрим пенсионные накопления (табл. 2). Анализируя данные табл. 2, можно отметить, что пенсионные накопления по обязательным пенсионным взносам имеют тенденцию роста.

В макроэкономическом плане, исходя из постулата, что пенсионный сектор взаимосвязан с общим состоянием национальной экономики, представляется вполне логичным рассмотреть его показатели относительно ВВП страны (табл. 3).

Таблица 2. Пенсионные накопления, млрд тенге

Пенсионные накопления	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
По обязательным пенсионным взносам	2645,6	3177,6	3661,0	3731,9	4490,0
По добровольным пенсионным взносам	1,2	1,3	1,4	1,36	1,5
По добровольным профессиональным пенсионным взносам	0,1	0,1	0,14	0,15	0,16

Примечание. Таблица составлена авторами по данным [4].

Таблица 3. Динамика относительных показателей, характеризующих роль пенсионного сектора в экономике

Показатель	2011 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
ВВП, млрд тенге	27 571,9	31 342,7	30 347,0	34 140	38 624,4
Отношение пенсионных накоплений к ВВП, %	9,6	9,9	10,5	10,9	11,7
Отношение пенсионных взносов к ВВП, %	7,3	7,8	8,2	8,9	9,5
Отношение «чистого» инвестиционного дохода к ВВП, %	2,0	2,1	2,2	2,2	2,6

Примечание. Таблица составлена авторами по данным [4].

Таблица 4. Совокупный инвестиционный портфель ЕНПФ, млрд тенге

Финансовые инструменты	2013 г.		2014 г.	
	сумма	в %	сумма	в %
1. Государственные ценные бумаги РК, в том числе	1848,5	50,9	1967,3	45,3
ценные бумаги Министерства финансов	1842,9	50,8	1961,8	42,1
ноты Национального Банка	—	—	—	—
ценные бумаги местных исполнительных органов	5,6	0,1	5,5	0,1
2. Негосударственные ценные бумаги иностранных эмитентов	118,6	3,3	151,3	3,5
акции	12,3	0,3	9,0	0,2
облигации	106,3	3,0	142,3	3,3
3. Ценные бумаги международных финансовых организаций	71,8	2,0	82,5	1,9
4. Государственные ценные бумаги иностранных эмитентов	112,4	3,1	74,3	1,7
5. Аффинированное золото	133,0	3,7	0	0
6. Негосударственные ценные бумаги эмитентов РК, в том числе	1039,2	28,6	1364,9	31,4
акции	176,5	4,9	145,5	3,3
облигации, в том числе:	862,7	23,7	1219,4	28,1
номинированные в иностранной валюте	125,2	3,4	271,9	6,3
номинированные в тенге	737,5	20,3	947,6	21,8
7. Вклады в банках второго уровня	307,5	8,5	710,2	16,3
8. Производные финансовые инструменты	—	—	-4,5*	-0,1
Итого	3631,0	100,0	4346,0	100,0

Примечание. Таблица составлена авторами по данным [4]. *Значение является отрицательным в связи с тем, что в портфеле отражается только разница между ценой производного финансового инструмента (контракта) и текущей рыночной ценой базового актива.

Из табл. 3 видно, что отношение пенсионных накоплений к ВВП составило 11,7%, что больше на 0,8% по сравнению с предыдущим годом.

Далее рассмотрим совокупный инвестиционный портфель ЕНПФ за 2013-2014 гг. (табл. 4). Основную долю совокупного инвестиционного портфеля ЕНПФ в 2014 г. по-прежнему занимают государственные ценные бумаги РК и корпоративные ценные бумаги эмитентов РК (45,3% и 31,4% соответственно от общего объема инвестированных пенсионных активов ЕНПФ на аналогичную дату).

В свою очередь, объем инвестиций в ценные бумаги иностранных эмитентов составляет 308,1 млрд тенге (в том числе негосударственные ценные бумаги иностранных эмитентов, ценные бумаги международных финансовых организаций и государственные ценные бумаги иностранных эмитентов), или 7,1% от объема инвестированных пенсионных активов. На долю вкладов в банках второго уровня пришлось 16,3%, или 710,2 млрд тенге.

Таким образом, следует отметить, что правительством Республики Казахстан определены основные задачи в системе пенсионного обеспечения, которые заключаются в реализации государственной политики в области накопительной пенсионной системы, обеспечении устойчивой деятельности накопительных пенсионных фондов в целях сохранности пенсионных накоплений населения, защите интересов вкладчиков (получателей) накопительных пенсионных фондов.

Казахстанским законодательством установлено, что государство гарантирует получателям сохранность обязательных пенсионных взносов в накопительных пенсионных фондах в размере фактически внесенных обязательных пенсионных взносов с учетом уровня инфляции на момент приобретения получателем права на пенсионные выплаты.

Литература

1. Указ Президента Республики Казахстан от 18.06.2014 № 841 «О Концепции дальнейшей модернизации пенсионной системы Республики Казахстан до 2030 года». www.normativ.kz/view/109088.
2. www.enpf.kz/11264
3. Закон РК от 21.06.2013 № 105-V «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан». www.alactk.org/UserFiles/file/pension.pdf.
4. Финансовый надзор Национального Банка Республики Казахстан. www.afn.kz/index.cfm?docid=781&switch=russian.

Modernization of pension system of the Republic of Kazakhstan

Shayakhmetova Kulshariya — Doctor of Economy, Professor, Head of Department “Finance and Accounting” of Kazakh Academy of Labor and Social Relations, Kazakhstan

Address for correspondence: sharia_2005@mail.ru

Elshibekova Kuralay — Master of Economic Sciences, senior lecturer of the Kazakh Academy of Labour and Social Relations

Address for correspondence: kuralai_e@mail.ru

The authors reviewed the current pension system of the Republic of Kazakhstan, analyzed the growth of pension savings and an investment portfolio of the Single Accumulative Pension Fund of the Republic of Kazakhstan.

Key words: pension system, accumulation, depositor, securities, Republic of Kazakhstan, investment

For citation: Herald of International Institute of Economics and Law. 2015. N 4 (21). P. 20–26.

Конституционная ассамблея и референдум 15 декабря 1999 года в Венесуэле как пример народовластия

С.Ю.Егоров

В статье рассматривается законотворческий процесс в Венесуэле в условиях становления демократического режима, анализируются процедура принятия новых конституций. Показано, как проходил процесс выработки новой конституции Венесуэлы. В статье разъясняется значение и функционирование Национальной конституционной ассамблеи и двух референдумов 1999 г., представлены основные точки зрения и разногласия по содержанию текста конституции.

Ключевые слова: конституционный процесс, конституционная реформа, референдум, политический режим, Уго Чавес

Для цитирования: Вестник МИЭП. 2015. № 4 (21). С. 27–35.

Конституция — это основной закон государства, который определяет его общественное и государственное устройство, порядок и принципы образования представительных органов власти, избирательную систему, основные права и обязанности граждан. Это своего рода свод основных правил, в рамках которых живёт страна. Изменять эти рамки в условиях представительной демократии имеют право только законодательные органы, которые формируются избранниками народа. Для того чтобы частично или полностью изменить Основной закон, необходимы объективные предпосылки — экономические, социальные, политические.

При демократическом устройстве государства отменить старую и принять новую конституцию невозможно без поддержки населения страны и представительных органов власти. Другое дело — страны с режимами, где власть, например, находится в руках авторитарного лидера, опирающегося на сильную правящую партию. Образцом такого режима может служить правление Хуана Доминго Перона в Аргентине в 1946-1955 гг.

Подобные недемократические режимы имеют широкие возможности манипулировать общественным мнением, игнорировать точку зрения политической оппозиции и нередко меняют конституцию страны в

Егоров Сергей Юрьевич — ассистент кафедры истории Российского экономического университета им. Г.В.Плеханова.
Адрес для корреспонденции: hojalata@mail.ru.

уюду авторитарному вождю. Примером является перонистская конституция Аргентины 1949 г.

Любая корректировка конституции, а тем более ее замена новой конституцией оказывает большое воздействие как на политическое развитие государства, так и на жизнь всех слоев населения. Ведь всем гражданам предстоит подчиняться тем правовым нормам, которые вновь устанавливаются в ходе реформирования Основного закона.

На президентских выборах в Венесуэле в 1998 г. победил кандидат избирательного блока Патриотический полюс Уго Чавес. Основой данного блока являлась созданная У.Чавесом новая политическая организация — «Движение V Республика». Уже в ходе предвыборной кампании У.Чавес заявил о том, что в случае победы на выборах важнейшей задачей его правительства станет всесторонняя реформа государственно-политической системы Венесуэлы и разработка новой конституции страны. Став президентом Венесуэлы, он в короткий срок сумел, опираясь на своих многочисленных сторонников, осуществить поставленную цель. В 1999 г. был разработан и принят новый Основной закон страны.

В числе первых указов, подписанных президентом У.Чавесом уже 2 февраля 1999 года, в день принятия присяги, стал декрет о проведении специального референдума. Он должен был выявить отношение населения страны к созыву Конституционной ассамблеи для реформирования Основного закона [15, Р. 5].

Надо сказать, что такой референдум, какой состоялся 25.04.1999, в Венесуэле проводился впервые. В ст. 246 конституции Венесуэлы 1961 г. о референдуме упоминалось лишь вскользь [1, С. 58]. Зато в Законе о выборах, утверждённом в мае 1998 г., имелся целый специальный раздел «о референдуме», где строго регламентировались процедуры, связанные с его проведением [17, Р. 63-65]. Именно на эти статьи и ссылался У.Чавес в февральском декрете [15, Р. 1].

С момента опубликования декрета в феврале 1999 г. возникла и в течение всего года не затихала острая полемика вокруг характера Конституционной ассамблеи. Эта полемика развернулась как между представителями законодательной и судебной власти, с одной стороны, и исполнительной власти с другой, так и в обществе в целом.

Выявились два противоположных подхода к задачам Конституционной ассамблеи. Одни участники общественной дискуссии, по преимуществу оппоненты Чавеса, полагали, что ассамблее надлежит ограничиться исключительно выработкой проекта конституции, поскольку она по определению наделена этими вполне конкретными функциями.

Другие же, президент и его единомышленники, рассматривали ассамблею как некое подобие Учредительного собрания, призванного не только выработать конституцию, но и заложить основы нового нарождающегося политического строя. Они видели в ассамблее особую инстанцию, которая, «выражая волю народа», стояла над всеми институтами власти и обладала прерогативами смещать, отстранять и распускать любой из них. В такой трактовке предназначение ассамблеи выходило далеко за ее юридические рамки и приобретало политический смысл.

Политическое значение Конституционной ассамблеи признавалось уже и в вышеупомянутом декрете о проведении референдума. В декрете подчеркивалось, что в Венесуэле назрела необходимость глубокой трансформации всех государственных институтов и создания совершенно нового политического устройства. Поэтому предполагалось, что и роль Конституционной ассамблеи будет исключительно велика.

Такой же взгляд на Конституционную ассамблею и реформирование государственно-политического устройства страны активно отстаивал, ссылаясь на международные прецеденты, видный венесуэльский юрист Р.Комбельяс. Он возглавил комиссию по подготовке новой конституции. Она была создана еще до официального вступления У.Чавеса в должность президента. Р.Комбельяс как председатель комиссии неоднократно заявлял «о необходимости глубокой трансформации венесуэльского государства, чтобы сделать возможным успешное функционирование социальной и партисипативной демократии» [10, Р. 25-28].

Принятый позднее новый Основной закон окончательно расставил акценты в затянувшемся споре о полномочиях Конституционной ассамблеи. Его текст содержал специальную главу о Национальной конституционной ассамблее, где ее права трактовались очень широко, что отражало точку зрения правительства [16, Р. 312 171-312 198].

Расхождения по вопросу о правах Конституционной ассамблеи существовали и внутри руководства «Движения V Республика», а точнее, между Уго Чавесом и Ариасом Карденасом.

Серьезные разногласия между этими двумя руководителями путча 1992 г. и лидерами конспиративной армейской организации, которая позже превратилась в «Движение V Республика», восходят к 1994 г. После выхода из тюрьмы А.Карденас согласился на предложение президента Венесуэлы Р.Кальдеры возглавить одну из правительственных организаций, занимавшуюся снабжением детей из малообеспеченных семей молоком. Чавес обвинил соратника в конформизме, в том, что он способствует укреплению государственно-политического режима, который путчисты намеревались свергнуть [18].

В 1995 г. бывший мятежник подполковник А.Карденас при поддержке партии левого толка «Радикальное дело» был избран губернатором густонаселенного и важного в стратегическом отношении штата Сулиа. Когда У.Чавес стал президентом страны, А.Карденас сразу же воспротивился взятому им курсу на превращение Конституционной ассамблеи в орган, находящийся вне обычной представительной системы и возвышающийся над всеми остальными органами власти. Он решительно заявил, что ассамблея не должна отвлекаться на несвойственные ей дела. «Она, — говорил А.Карденас, — существует для того, чтобы подготовить новую конституцию, а вовсе не для того, чтобы заниматься инквизиторской деятельностью. Это может помешать выполнению её основной функции» [12]. А накануне выборов в Конституционную ассамблею А.Карденас говорил в узком кругу друзей, что будет всячески противодействовать притязаниям У.Чавеса остаться на президентском посту 15 лет, поскольку реформа конституции предполагала возможность избрания на высший пост в государстве на два шестилетних срока подряд [19].

Однако У.Чавес не прислушался к мнению бывшего соратника и довёл свой замысел до конца. Несмотря на то что разногласия по вопросу о функциях Конституционной ассамблеи существовали не только внутри «Движения V Республика», но и внутри правящего блока в целом [20], процесс подготовки к референдуму шел полным ходом.

В ходе референдума на суд общественности были вынесены два вопроса. Согласны ли вы с созывом Национальной конституционной ассамблеи для создания нового законодательства, которое позволило бы эффективное функционирование социально-партиципативной демократии? Согласны ли вы с правилами избрания членов Национальной конституционной ассамблеи, которая будет частично скорректирована Национальным избирательным советом?

Референдум, который состоялся 25.04.1999, привлёк к себе внимание более 4 млн жителей Венесуэлы, что составляло примерно 38% населения страны. Его результаты были таковы. Первый вопрос поддержало более 3,5 млн человек, или 76% электората. В поддержку второго вопроса высказалось 3,4 млн человек, или почти 82% избирателей [9]. Итогом референдума стало согласие большинства граждан, принявших участие в голосовании, на созыв Конституционной ассамблеи. Это дало право У.Чавесу начать подготовку реформы, и 25.04.1999 прошли выборы в однопалатную Национальную конституционную ассамблею.

Согласно территориально-политическому делению в ее состав был избран 131 депутат, в том числе 104 от штатов, 24 по общефедерально-

му округу, 3 от индейских общин. Правом выставлять кандидатов обладали все официально зарегистрированные партии и общественные объединения.

Членом Конституционной ассамблеи мог стать человек старше 21 года и венесуэлец по рождению. Предназначение кандидатов заключалось в том, чтобы они высказывали своё мнение или точку зрения политической партии, которую они поддерживали, или же какого-нибудь сектора гражданского общества. Членами ассамблеи не могли быть президент республики, министры, президенты и управляющие автономных институтов, губернаторы и их заместители в штатах и в федеральном округе, сенаторы и депутаты Конгресса. В ассамблею не могли быть избраны также депутаты законодательных ассамблей в штатах, мэры и члены городского совета, члены верховного суда и совета судей, а также судьи республики, генеральный прокурор, генеральный инспектор, генеральный контролёр, военные, находящиеся на службе, и члены национального избирательного совета [21, Р. 126]. Такие ограничения в дальнейшем сказались на недостатке в составе Конституционной ассамблеи лиц, обладавших качественным образованием и серьезным политическим опытом.

Выборы завершились оглушительной победой выдвиженцев «Патриотического полюса», завоевавшего 121 место, 7 мест осталось за оппозицией, 3 были зарезервированы за индейскими общинами [13, 20]. Социальный и профессиональный состав ассамблеи был неоднороден. Она включала представителей разных социальных групп и профессий, таких, например, как врачи, адвокаты, профсоюзные активисты, преподаватели, руководящие работники, военные, начинающие политики [8].

11.08.1999 в присутствии высоких представителей 61 страны мира, в том числе 15 латиноамериканских стран и стран Карибского бассейна, У.Чавес вторично принял присягу [2, С. 49]. На этот раз он присягал перед Национальной конституционной ассамблеей, которую назвал «чревом Родины-матери, готовой дать стране новую жизнь».

Конечно, этим жестом президент дал понять свое отношение к Национальному конгрессу, продемонстрировал, что считает его недостаточно легитимным. С другой стороны, он подчеркнул исключительную, с его точки зрения, роль ассамблеи, которая фактически была поставлена выше всех ветвей власти.

У.Чавес даже заявил, что если депутаты ассамблеи решат назначить переизбрание президента, то он готов подчиниться и этому решению. Впрочем, такое решение У.Чавесу не угрожало, т.к. ассамблея

почти полностью состояла из сторонников «Патриотического полюса», в отличие от Национального конгресса, где приверженцы президента были в меньшинстве. Именно поэтому У.Чавес и стремился поставить ассамблею выше парламента.

Следует учесть еще один важный нюанс. Уже во время инаугурации У.Чавес, давая клятву на конституции 1961 г., назвал ее «умирающей». Президент пообещал сделать все возможное, чтобы в кратчайшие сроки страна получила новый Основной закон [11, Р. 232]. У.Чавес и правда действовал стремительно, не терял времени, торопился использовать обстановку разочарования граждан в политике ведущих политических партий страны.

Для упрощения своей задачи — как можно быстрее и в нужном направлении изменить конституцию — У.Чавес накануне выборов в Конституционную ассамблею порекомендовал ряду министров своего правительства баллотироваться в ее состав [4, С. 50]. Это было необходимо У.Чавесу для упрочения в ассамблее позиций партии власти. Поэтому министры вышли из состава кабинета, поскольку, согласно регламенту, не имели права выдвигаться в ассамблею, не оставив своих постов.

Практически все эти бывшие министры получили мандаты на участие в Конституционной ассамблее, а один из них — Л.Микилена — был избран ее председателем. Состав ассамблеи, которая почти полностью состояла из сторонников «Патриотического полюса», во многом облегчил У.Чавесу задачу направить выработку текста конституции в нужное ему русло, хотя нередко разгорались споры и дискуссии.

Работа над проектом Основного закона заняла всего 3 месяца. Она состояла из четырех этапов. Первый, подготовительный этап длился с августа по сентябрь 1999 г. Второй этап продолжался со 2 сентября по 18 октября, в этот период разрабатывался проект конституции. С 21 октября по 14 ноября длился третий этап, в котором обсуждался и был одобрен ассамблеей разработанный проект конституции. Заключительный период продолжался с 15 ноября по 15 декабря 1999 года, когда с текстом конституции пытались ознакомить рядовых граждан [21, Р. 127].

Заключительное пленарное заседание состоялось 15.11.1999. Оно длилось 10 часов подряд, чтобы уложиться в отведенный Национальным избирательным советом минимальный срок, необходимый для подготовки и проведения референдума по утверждению текста новой конституции до рождественских каникул. Утверждение нового Основного закона на референдуме должно было стать завершающей фазой конституционного процесса.

Спустя ровно 30 дней, 15 декабря состоялся второй за 1999 г. референдум. Вынесенный на референдум вопрос гласил: «Вы поддерживаете конституцию, разработанную Национальной конституционной ассамблеей?». Большинство голосов почти в 72% от общего числа пришедших к избирательным урнам, или 3,3 млн человек [21, Р. 127] был одобрен текст нового Основного закона. В соответствии с ним Венесуэле предстояло жить с 01.01.2000. Тем не менее нужно заметить, что число не пришедших на референдум составило более 6 млн человек, т.е. почти 56% имевших право голоса [9].

Надо сказать, что в некоторых своих положениях новая конституция была похожа не столько на строгий юридический документ, сколько на политический манифест. Ряд статей носил почти декларативный характер. На качестве документа сильно сказалась нехватка в составе Конституционной ассамблеи квалифицированных правоведов, специалистов по государственному праву.

Разработчикам новой конституции мешала спешка, они действовали в условиях дефицита времени, отведенного на написание текста. Работа над ним во многом шла на одном «революционном энтузиазме». Ряд важных статей конституции для проработки обсуждались только в самой ассамблее и не были вынесены на широкое обсуждение общественности, их тщательное рассмотрение за стенами ассамблеи не проводилось. На таком основании влиятельная венесуэльская газета «Эль Насиональ» накануне референдума утверждала, что с новой конституцией ознакомились только 1,5% граждан [14].

Но, так или иначе, а 01.01.2000 венесуэльцы проснулись в другой стране, которая стала именоваться Боливарианская Республика Венесуэла, у которой изменилось государственное устройство, административное деление, экономическая, социальная, внутренняя, международная и культурная политика.

Испанская газета «El País» дала негативную оценку таким изменениям и привела слова бывшего президента США Дж.Картера: «Любое изменение конституции, нарушающее её букву и смысл, означает отток зарубежных инвестиций и отзыв послов» [21, Р. 134].

Однако многие специалисты в других странах, в том числе в России, придерживались положительного мнения. Так, автор статьи «Организация государственной власти по Конституции Венесуэлы 1999 г.» М.Штанина в 2000 г. писала: «Предмет правового регулирования конституций в Латинской Америке традиционно более широк, чем в конституциях стран Европы, США или Канады. В связи с этим конституция становится не столько базой для формирования конститу-

ционно-правового законодательства, сколько основным законом, непосредственно решающим все ведущие проблемы публичного права страны» [7, С. 183].

Литература

1. Конституции стран, развивающихся по капиталистическому пути. М., 1975. 140 с.
2. Булавин В.И., Дабагян Э.С., Семенов В.Л. Венесуэла в поисках альтернативы. М., 2002. 216 с.
3. Дабагян Э.С. Венесуэла: траектория политического процесса. М., 2011. 264 с.
4. Дабагян Э.С. Венесуэльская Конституция 1999 г.: политико-юридическая характеристика // Латинская Америка. 2001. № 2. С. 43-58.
5. Ивановский З.В. Конституционные реформы в Латинской Америке и их политические последствия (конец XX начало XXI в.) // PolitBook. 2014. № 1. С. 111-140.
6. Рузанов С.А. Исторический опыт развития общественно-политического движения в Российской Федерации 1991-1999 гг. // Право и образование. 2015. № 9. С. 156-162.
7. Штатаина М.А. Организация государственной власти по Конституции Венесуэлы 1999 г. // Политика и жизнь. 2000. № 29. С. 178-186.
8. Asamblea Nacional. www.asambleanacional.gob.ve.
9. Consejo Nacional Electoral. www.cne.gov.ve/estadisticas.php.
10. Combellas R. El proceso constituyente venezolano // América Latina Hoy. 1999, N 21.
11. Contribuciones. 1999. N 1.
12. El Nacional. 12.VII.1999.
13. El Nacional. 26.VII.1999.
14. El Pais. 13.XII.1999.
15. Exposición de Motivos. Caracas, 2.II.1999.
16. Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Año CXXVII, mes III. Caracas, jueves 30 de diciembre de 1999. N 36.860.
17. Ley orgánica del sufragio y participación política.
18. La Noticia. Managua, 28, 31.VII.2000.
19. La Razón. Caracas, 25.IV.1999.
20. La Tribuna. Managua, 5.VIII.1999.
21. Medina M. El Elegido. Hugo Chávez, un nuevo sistema político. Bogotá, 2001.

Constitutional Assembly and referendum on December 15, 1999 in Venezuela as democracy example

Egorov Sergey — Assistant of the Department of History of the Plekhanov Russian University of Economics

Address for correspondence: hojalata@mail.ru

In the article legislative process in Venezuela in the conditions of formation of democratic regime is considered, procedure of adoption of new constitutions are analyzed. Author shows as a process of development of the new constitution of Venezuela passed. In article value and functioning of National constitutional assembly and two referenda of 1999 are explained. The main points of view and disagreements according to contents of the text of the constitution are presented.

Key words: constitutional process, constitutional reform, referendum, political regime, Hugo Chávez

For citation: Herald of International Institute of Economics and Law. 2015. N 4 (21). P. 27–35.

Классификация рисков корпоративных слияний и поглощений в нефинансовом секторе экономики

Е.А.Чувелева

На современном этапе развития экономики слияния и поглощения стали частым явлением. Проблема неэффективности корпоративной интеграции связана с высокой рискогенностью процессов слияний и поглощений. В статье классифицированы риски слияний и поглощений промышленных корпораций, раскрыты характеристики рисков внешней среды, стратегических рисков, рисков менеджмента сделки и зрелой интеграции.

Ключевые слова: слияния и поглощения, риски внешней среды, стратегические риски, риски сделки, риски интеграции

Для цитирования: Вестник МИЭП. 2015. № 4 (21). С. 36–51.

Исследования опыта интеграции корпоративных структур в промышленности, проведенные различными авторами, свидетельствуют о наличии множества рисков, игнорирование которых на этапах планирования, совершения сделки и зрелой интеграции могут приводить к недостижению целей интеграции. Анализ публикаций, посвященных вопросам слияний и поглощений промышленных корпораций [8, 10, 13, 21-24 и др.], позволил нам выделить следующие риски корпоративной интеграции.

Риски внешней среды

1. Экономические риски внешней среды

1.1. Риск недостижения положительного эффекта от совершения сделки как следствие влияния периода спада в экономике (отрасли) или финансового кризиса (макроэкономическая нестабильность). В этом случае инвестор сталкивается с проблемой, обусловленной невозможностью или неспособностью прогнозировать развитие экономиче-

Чувелева Елена Анатольевна — кандидат технических наук, доцент кафедры финансов и бухгалтерского учета Сибирского филиала Международного института экономики и права.

Адрес для корреспонденции: chuvelevaea@yandex.ru.

ской ситуации или недостаточно ревностным учетом доступных в СМИ прогнозов аналитиков. При этом некоторые продавцы пытаются переложить на покупателя риск общеэкономических или отраслевых спадов [17, с. 446]. Убытки могут быть обусловлены снижением объемов продаж, ростом процентной ставки банковского кредитования бизнеса и др.

1.2. Риск, связанный с тем, что высокая инфляция и другие не связанные со сделкой факторы станут причиной дестабилизации на рынке ценных бумаг. Он связан не только со способностью менеджмента отслеживать макроэкономические прогнозы, но и с соответствием данных официальных прогнозов, учитываемых при планировании сделки слияний и поглощений, реальности. Например, может наблюдаться рост курса акций по сравнению с их ценой, достигнутой на переговорах, с последующим его падением после совершения сделки [17, с. 22]. Ущерб может проявляться в падении курсовой стоимости акций участников сделки, что определяет снижение благосостояния их акционеров, в снижении возможности привлекать капитал на фондовом рынке в связи со снижением привлекательности корпоративных долговых инструментов.

1.3. Риск возникновения технологических изменений в отрасли, которые могут сделать какое-то звено интегрированного бизнеса ненужным или неэффективным. На рынке могут появляться конкуренты, успешно освоившие прорывные технологии в определенной сфере деятельности. Прогнозирование таких изменений существенно затруднено инсайдерским характером информации о корпоративных ноу-хау конкурентов. Убытки могут быть обусловлены падением объемов продаж целевой компании, продажей по низким ценам неэффективного подразделения или бизнеса, а непредвиденный рост затрат на финансирование интегрированного бизнеса обусловлен необходимостью инвестирования в развитие или перепрофилирование [4, с. 54].

1.4. Риск снижения рыночных цен акций (рыночной стоимости собственного капитала) участников сделки после объединения, обусловленного либо реакцией рынка на сделку, либо общим падением рынка. Например, негативное влияние на котировки акций в долгосрочной перспективе может оказывать информация о сокращениях работников, предусматриваемых планами интеграции бизнесов, т.к. инвесторы предпочитают вкладывать в растущие компании [17, с. 621].

1.5. Риск падения рынка корпоративных облигаций до их продажи при заемном финансировании сделки слияний и поглощений за счет банковского кредита, полностью или частично рефинансируемого за счет выпуска покупателем облигаций [27].

1.6. Риск изменения процентной ставки по кредиту, который может быть предоставлен на условиях плавающей ставки. В случае увеличения кредитором процентной ставки увеличивается объем платежей по кредиту, что может ухудшить положение компании и даже предопределить недостижение запланированного финансового эффекта интеграции [14].

2. Политические риски внешней среды

2.1. Риск неблагоприятных изменений в законодательстве (антимонопольное, налоговое законодательство, законодательство в сфере лицензирования), способного скорректировать цели и правовые условия развития бизнеса корпорации, а также ведущих к ухудшению условий и результатов сделки и условий функционирования интегрированного бизнеса. Это может выражаться в ужесточении налогового и антимонопольного законодательства. Рост соответствующих затрат или упущенных выгод напрямую зависит от характера законодательных новшеств.

2.2. Политический риск противодействия региональных и (или) местных органов власти совершению сделки и реализации стратегии зрелой интеграции, которая может включать оптимизацию структуры приобретенного бизнеса посредством выделения непрофильных подразделений, нежизнеспособных в сложившихся местных условиях вне материнского бизнеса, но являющихся местными работодателями и гарантами поддержания благосостояния и эмоциональных настроений местного населения (зрелая интеграция). В прессе отмечается, что срыв сделки может быть обусловлен влиянием местных органов власти, изменивших свою позицию по отношению к предполагаемой сделке, если проект затрагивает интересы региона [6].

2.3. Политический риск введения региональными органами власти в России «административного налога» в форме обязательной и безвозвратной передачи целевой компанией после сделки слияний и поглощений в распоряжение субъекта РФ имущества, являющегося платой за вхождение в экономику «для своих» и взимаемого как официально (административное тарифное регулирование, особая система налогообложения, региональные инвестиционные программы и др.), так и неофициально или полуофициально (коррупционные связи, формирование специальных внебюджетных фондов, объявление «народных строек» и др.) [7]. Такие явления во взаимоотношениях региональных властей и бизнеса вносят коррективы в запланированный финансовый результат зрелой интеграции.

2.4. Риски, связанные с изменениями в политической макросреде, т.е. уменьшение возможностей компании отстаивать свои интере-

сы во властных структурах. В современной России именно наличие у компании своих представителей во властных структурах нередко обуславливает ее привлекательность для потенциальных конкурентов по сделкам слияний и поглощений [4, с. 54]. Так, С.И.Бабкин отставание российской динамики слияний и поглощений в 2012 г. от общемировых тенденций связывает с выжидательной позицией инвесторов из-за нестабильной политической ситуации в России в преддверии предстоящих президентских выборов и в связи с протестными выступлениями оппозиции [2, с. 74-75].

3. Социальные риски внешней среды

3.1. Социальный риск влияния на процесс зрелой интеграции целевой компании с покупателем этнических характеристик и особенностей менталитета местного населения, проявляющихся в культуре труда, эмоциональном отношении к работодателю как к партнеру или как к источнику наживы, или средств, получение которых другими способами невозможно или нежелательно с соответствующим потребительским отношением к бизнесу. В этой связи игнорирование ментальности местного населения может предопределять невыполнение планов интеграции и недостижение целей интеграции, обоснованных стратегическими, предпринимательскими, финансовыми и иными аргументами (зрелая интеграция).

3.2. Риск усиления флуктуации сотрудников (потери ключевых сотрудников компании-цели, которые могут негативно оценить интеграцию и прекратить трудовые отношения с целевой компанией). По некоторым оценкам, только 40% целевых компаний показывают стабильную занятость в течение первых 3 лет после сделки слияний и поглощений, в то время как 80% компаний, не осуществляющих слияний и поглощений, демонстрируют стабильную занятость [17, с. 609]. Обусловленные этим затраты или упущенные выгоды связаны с необходимостью оплачивать услуги рекрутинговых агентств для поиска квалифицированной замены, приостанавливать или недостаточно качественно выполнять функции уволившегося работника силами штатных совместителей, существенно повышать размер оплаты труда недовольного работника с целью его мотивации к осуществлению трудовой деятельности, оплачивать повышение квалификации сотрудников, на которых будут возложены функции уволившегося работника, выплачивать выходные пособия. Компания лишается ноу-хау, а также части клиентов, связанных с покидающими компанию сотрудниками. Кроме того, при реализации политики сокращений растут расходы на выплату пособий по больничным листам, в том числе с длительными

ми сроками. В некоторых случаях расходы на выплату компенсаций могут перекрывать экономию, возникшую в результате сокращения рабочих мест [17, с. 619-620].

Стратегические риски (риски выбора стратегии развития)

1. Экономические стратегические риски

1.1. Риск выбора способа развития компании. Рост за счет стратегии слияний и поглощений не всегда экономически оправдан для улучшения позиции компании. Иногда диверсификация собственного производства, освоение новых направлений бизнеса за счет внутренних ресурсов экономически выгодны, особенно когда компания работает в тех сферах, где «эффекта масштаба» можно достичь при относительно небольших объемах. Стратегия роста компании за счет слияния/поглощения в данном случае может оцениваться как слишком дорогой способ [4, с. 52].

1.2. Риски выбора формы интеграции. Иногда экономически целесообразно для роста компании использовать другие формы объединения:

- ◆ совместные предприятия — риск связан только с участниками конкретного проекта;
- ◆ долгосрочные контракты — возникновение рисков, позволяющих расторгнуть отношения, если невозможно их компенсировать;
- ◆ сетевые структуры, позволяющие оптимально консолидировать ресурсы и организацию деятельности нескольких компаний, не формализуя их взаимодействие.

В данном случае процесс слияния и поглощения может стать ошибочной стратегией для роста компаний, и для решения этих задач можно использовать иные формы объединения [4, с. 52].

1.3. Риск неправильного выбора объекта слияния или поглощения, обусловленный неверной оценкой инвестиционного качества акций компании-цели, недостаточной степенью информированности об отрасли, отсутствием достоверных данных о рыночной стоимости доли поглощаемой компании на рынке (это может привести к значительным искажениям стоимости, что особенно важно в случае диверсификации бизнеса), а также недостаточным количеством данных о поглощаемой компании и недостаточной степенью информированности о возможных вариантах выбора партнера для сделки [4, с. 52]. Процедуры менеджмента интеграции предусматривают предварительный отбор нескольких кандидатов на поглощение, из числа которых выбирается целевая компания. Данный выбор обусловлен рыночными оценками акций, а оценка реальной стоимости ценных бумаг зачастую связана с не-

обходимостью использования инсайдерской информации, что не представляется возможным. Убытки могут быть связаны с приобретением переоцененных акций, а упущенные выгоды — с ошибочным выбором целевой компании из нескольких аналогичных.

1.4. Риск переоценки потенциальных выгод от поглощения (ошибочное выделение мотивов интеграции). Изучению мотивов интеграции посвящено множество работ. Мотивы являются основой разработки бизнес-плана развития интегрированного бизнеса. Ошибочная или некорректная мотивация сделки обуславливает просчеты в прогнозных оценках выгод от слияний и поглощений и расходов как на совершение сделки (выбор целевой компании), так и на интеграцию бизнесов.

1.5. Риск недооценки несовместимости брендов участников сделки, отличающихся идентичностью, уникальной индивидуальностью и фирменной философией, или ценности бренда поглощаемой компании, в результате чего в процессе интеграции может теряться акционерная стоимость, а также доходы в результате потери части клиентов [1].

2. Социальные стратегические риски

2.1. Риск появления прямых конкурентов в лице прежних собственников или менеджмента. О данном обстоятельстве можно предполагать, но не предвидеть. Интеграция бизнесов участников сделки слияния и поглощения, развитие и модернизация бизнеса целевой компании — не мгновенный процесс. Реализация соответствующего бизнес-плана может осложняться действиями указанных лиц, нашедших свое место в бизнесе конкурентов. Рост затрат на развитие интегрированного бизнеса может выражаться в необходимости внеплановой разработки и финансирования различных мероприятий, ставших актуальными как следствие действий конкурентов.

Риски менеджмента сделки

1. Экономические риски менеджмента сделки

1.1. Предпринимательские риски. К таким рискам можно отнести риск потери клиентов и последующего недостижения целей интеграции вследствие зависимости бизнеса компании-цели от нескольких крупных клиентов, которые могут неоднозначно реагировать на факт совершения сделки слияния и поглощения. Указанное может проявляться в непредвиденном снижении или потере клиентской базы. Существующие контракты целевой компании с производственными предприятиями могут стать недействительными после реорганизации активов. В их числе могут оказаться контракты, предполагающие экс-

ксклюзивное право распространения продукции только данным агентом. При этом стоимость привлечения новых клиентов и подготовки новых контрактов может быть очень высока [17, с. 249], что предопределяет снижение финансового результата.

1.2. Финансовые риски. К таким рискам можно отнести:

1) Риск неверной оценки цены покупки компании-цели, напрямую зависящей от реальной стоимости компании-цели (инвестиционной стоимости компании), обусловленный ошибками при анализе корпоративной истории компании, завышенным включением синергетического эффекта в цену покупки и способный привести к убыточности сделки за счет завышения ее цены. Опыт работы американского специалиста по слияниям и поглощениям С.Ф.Рида свидетельствует о том, что в зависимости от применяемого подхода к оценке, опыта специалистов, производящих оценку, и других факторов разброс результирующих значений оценки целевой стоимости одного и того же объекта компании может быть существенным [17, с. 89].

2) Риск переоценки (завышения) размера премии (превышение над рыночной ценой), выплачиваемой при совершении сделки слияния и поглощения, что может быть обусловлено присутствием на рынке других покупателей целевой компании. Кроме того, причиной являются настроения собственников целевой компании, которые за добровольный отказ от контроля требуют 30-40% надбавки к рыночной цене акций, а при попытке скупить значительный пакет акций на открытом рынке их курс немедленно вырастает [5, с. 7]. В такой ситуации акционеры покупателя могут считать сделку успешной, только если в ее результате создается дополнительная стоимость, позволяющая покрыть премию (повышается суммарная прибыльность активов и, соответственно, их акционерная стоимость) [5, с. 7-8]. В такой ситуации другим, не менее значимым по мнению специалистов, фактором завышения размера премии является переоценка синергетических эффектов, создаваемых в результате слияния [5, с. 19; 11, с. 10]. Покупатель отдает продавцу в виде премии дополнительную стоимость, образующуюся в результате интеграции, которая составляет от 10 до 35% рыночной стоимости приобретаемой компании до объявления сделки. Согласно данным проведенных KPMG исследований, 43% от ожидаемого синергетического эффекта включается в стоимость покупки [11, с. 10]. По нашему мнению, причиной переоценки синергий является недостаточно проработанное понимание о рисках недостижения расчетного синергетического эффекта интеграции.

3) Риск снижения стоимости объединенной компании по сравнению со стоимостью компаний до объявления о сделке. Причиной может

быть так называемый «сигнальный эффект» — изменение стоимости акций компаний после объявления об их слиянии [4, с. 53].

4) Риск неверной оценки будущего синергетического эффекта от объединения, т.е. недостижение операционной синергии за счет роста выручки и сокращения издержек и финансово-инвестиционной синергии за счет снижения стоимости привлечения капитала и смягчения ограничений на привлечение капитала. Компании часто переоценивают возможности создания синергетических эффектов и в результате сделки не создают стоимости [11, с. 5].

5) Риск предъявления акционерами, не согласными со сделкой, требований о выкупе принадлежащих им акций, обуславливающий уменьшение общего денежного потока.

1.3. Инвестиционные риски. К таким рискам можно отнести риск переоценки инвестиционного потенциала инициатора сделки, предопределяющей будущую невозможность совершения сделки, более высокую по сравнению с прогнозируемой цену привлекаемого для совершения сделки заемного капитала, а также, возможно, снижение стоимости компании. Как отмечает американский исследователь и практик С.Ф.Рид, заимствование повышает риск сделки, поскольку проценты необходимо выплачивать из прибыли до выплаты дивидендов. Размеры средств, которые можно направить на выплату дивидендов, могут изменяться, что приводит к колебаниям отражаемой в отчетности прибыли и создает впечатление неустойчивости. Это отпугивает инвесторов и снижает стоимость компании [17, с. 97].

2. Социальные риски менеджмента сделки

2.1. Коммуникативные риски. К таким рискам можно отнести риск возникновения конфликтов между акционерами в процессе объединения компаний в рамках одного юридического лица с последующим переходом на единую акцию, связанный с установлением коэффициента конвертации, ухудшающего положение миноритарных акционеров. Реакция миноритарных акционеров может проявляться в требовании признать совершенные сделки недействительными через процедуры судебных исков, а также в инициации уголовного разбирательства в отношении конкретных инициаторов объединений компаний, что предопределяет появление непредвиденных расходов и возможное возникновение упущенных выгод в результате замедления интеграционных процедур.

2.2. Кадровые риски. К таким рискам относятся:

1) Риск переоценки квалификации и профессиональных способностей менеджеров, назначаемых в качестве экспертов и управляющих

сделкой с соответствующими будущими потерями, ошибочными суждениями и упущенными выгодами.

2) Риск потери ключевых сотрудников целевой компании, не согласных со сделкой или не ясно представляющих свои перспективы работы в интегрированной компании. Сотрудники целевой компании могут привлекаться на работу конкурентами, что связано с угрозами подрыва конкурентных позиций и конкурентных перспектив новой компании. Так, по данным исследований А.Кей и М.Шелтона, обычно предложения о новой работе поступают ключевым, самым ценным сотрудникам целевой компании в течение первых 5 дней после объявления о сделке, когда новая управленческая команда еще не успела оценить, кто из сотрудников действительно незаменим [9, с. 61, 63]. При этом из-за вознаграждения, выплачиваемого сотрудникам в качестве мотивации их к продолжению работы, расходы на проведение сделки увеличиваются на 5-10%, что может привести к ее неэффективности [9, с. 67].

Риски зрелой интеграции

1. Экономические риски зрелой интеграции

1.1. Предпринимательские риски. К таким рискам можно отнести:

1) Риск неэффективного осуществления процесса объединения компаний после совершения сделки. В 70% случаев потенциально выигрышные сделки губит низкое качество подготовки и проведения интеграции [26]. Негативные эффекты проявляются в недостижении целей интеграции, неверной оценке затрат на совершение сделки и последующую интеграцию бизнесов, а упущенные выгоды — в недооценке возможностей извлечения синергий совместного функционирования, недополучении достижимого финансового результата функционирования интегрированного бизнеса.

2) Риск невыполнения бизнес-плана целевой компанией после интеграции и неэффективная интеграция. Данное обстоятельство предопределяется возможностью качественного и детального изучения характеристик бизнеса целевой компании, что не всегда представляется возможным ввиду инсайдерского характера необходимой для этого информации. В этой связи на этапе планирования сделки слияния и поглощения может складываться ошибочное представление об эффектах от ее совершения с соответствующими просчетами в оценках выгод и затрат. По оценке специалистов McKinsey, наибольший риск провала слияния возникает на этапе интеграции [11, с. 7]. Менеджеры могут не справиться с трудностями, обусловленными интегрированием двух

компаний с различными особенностями производственного процесса, бухгалтерского учета, корпоративной культуры [11, с. 7]. Кроме того, могут необоснованно игнорироваться перспективные методы проектирования синергий, такие как реинжиниринг бизнес-процессов и управление стратегическими соответствиями [20, с. 150-154, 165].

3) Риск сокращения денежных потоков и их результирующая недостаточность для обслуживания долга при использовании заемных средств вследствие вынужденного изменения ранее установленного плана развития компании [14].

4) Риск возникновения отрицательного эффекта от масштаба, проявляющегося в возникновении проблем с управляемостью интегрированным бизнесом, координацией деятельности подразделений, эффективным перераспределением прибыли, и возникновения обусловленных этим затрат и упущенных выгод. Существуют пределы увеличения объема производства, при превышении которых издержки на производство могут существенно возрасти, что приведет к падению рентабельности производства [4, с. 54; 11, с. 2].

5) Риск обнаружения неспособности менеджмента повысить эффективность управления активами целевой компании в целях максимизации рыночной стоимости компании.

6) Риск усложнения звенности управления, повышения его инерционности и снижения оперативности в принятии управленческих решений, предопределяющего снижение эффективности принятия управленческих решений и связанную с этим упущенную выгоду от отсрочки сделок и результатов.

1.2. Финансовые риски. К таким рискам можно отнести:

1) Риск неверной оценки издержек процесса поглощения и интеграции, например затрат на приобретение нового имиджа, реструктуризацию системы маркетинга и сбыта и др.

2) Риск возникновения необходимости удовлетворения претензий по судебным искам покупателей, государства, акционеров и поставщиков. Возможно предъявление требования досрочно погасить долг компании-цели по требованию кредиторов. Покупатели, конкуренты, поставщики и другие подрядчики могут подавать в суд по следующим основаниям: споры по договору, стоимость и качество продукции, взыскание дебиторской задолженности и др. Регулирующие органы могут выставлять иски по основаниям, связанным с антимонопольным законодательством, законодательством об охране окружающей среды, об охране здоровья и технике безопасности, акционеры — по вопросам объявления или изменения дивидендов, неадекватного раскрытия ин-

формации, привлечения инвестиций или займов и множеству других вопросов. Поставщики могут подать в суд иски с претензиями о создании препятствий в бизнесе, с обвинениями в недобросовестной торговой практике и др. [17, с. 346-347].

3) Риск обнаружения у компании-цели обязательств, не отраженных в ее отчетности (внебалансовых обязательств). Это могут быть выданные векселя, договоры поручительства и т.д.

4) Риск снижения нормы прибыли, т.е. объединение с компанией, имеющей отрицательный баланс. Экономически это оправданно, т.к. позволяет снизить налоговые нагрузки за счет налога на прибыль, но это приводит к снижению объема доходов компании, в результате чего стоимость объединенной компании может оказаться ниже, чем стоимость компаний до объединения [4, с. 53].

5) Риск, связанный с внедрением системы трансфертного ценообразования, в результате которого уменьшается общий объем денежного потока. Поглощаемая компания может быть поставщиком или потребителем собственной продукции, которая рассматривается как способ снижения трансакционных издержек, но при этом отказ от рыночных отношений может привести к уменьшению экономической эффективности обеих бизнес-единиц [4, с. 53-54].

1.3. Инвестиционные риски. К таким рискам можно отнести:

1) Риск переоценки приращения размеров доступного привлеченного капитала, обусловленного ожидаемым повышением инвестиционной привлекательности инкорпорированных обществ и (или) управляющих компаний интегрированных корпораций и с этим связанной возможности аккумуляирования средств большего числа инвесторов и кредиторов (например, переоценка финансового результата от размещения долевых инструментов по максимальным рыночным ценам).

2) Риск переоценки будущей экономии затрат интегрированного бизнеса на обслуживание привлеченного капитала и кредитоспособности ранее автономных инкорпорированных обществ или кредитоспособности управляющей компании.

3) Риск недооценки дополнительных инвестиций, необходимых для интеграции. При консолидации производств компании могут нести расходы, связанные с ликвидацией активов, закрытием или перемещением производств, включая экологические аспекты, перемещением, увольнением и наймом работников, инвестициями в физические активы или программное обеспечение для поддержки консолидации, облегчения интеграции систем и операций, изменения конструкций изделий и содержания услуг, на работу с новыми рынками [17, с. 615].

4) Риск дефолта по долговым обязательствам созданной в процессе интеграции корпорации.

5) Риск снижения кредитоспособности интегрированного бизнеса, связанного с неопределенностью результативности интеграционных процессов.

1.4. Налоговые риски. К таким рискам можно отнести:

1) Риск выявления у целевой компании фактов неисполнения или ненадлежащего исполнения налоговых обязательств, включая пени и штрафы, наложенные налоговыми инспекторами, подлежащие исполнению.

2) Риск разрыва взаимоотношений с контрагентами вследствие невыгодного для последних лишения поглощенной компании освобождения от НДС и результирующего роста цены ее продукции [12].

2. Социальные риски зрелой интеграции

2.1. Коммуникативные риски. К таким рискам можно отнести:

1) Организационный риск недооценки сложности построения эффективной системы корпоративного управления в интегрированном бизнесе, оказывающей существенное влияние на стоимость капитала компании. Потери от подобных просчетов могут быть значительны, тогда как средний потенциал роста стоимости за счет улучшения практики корпоративного управления для развитых рынков составляет 15-20%, а для развивающихся достигает 60-80% [16, с. 19].

2) Культурный риск роста затрат на интеграцию после совершения сделки в результате недооценки несовместимости или плохой совместимости корпоративных культур объединяющихся компаний. Анализ 150 слияний, проведенный «The Economist Intelligence Unit», показал, что культурная ассимиляция является самой сложной проблемой при объединении компаний, что определяет важность формирования новой корпоративной культуры как залога успешной интеграции [3, с. 31]. Проблема культурного несоответствия между компанией-покупателем и поглощенной компанией может становиться причиной утраты лучших сотрудников поглощаемой компании, что ведет к разрушению стоимости [5, с. 22]. Основной причиной 80% неудачных слияний является невозможность преодолеть противоречия корпоративных культур объединяющихся компаний [3, с. 39-43].

2.2. Кадровые риски. К таким рискам относятся:

1) Риск невозможности установить эффективный контакт с менеджментом целевой компании, что предопределяет увеличение времени, необходимого на интеграцию, что связано с необходимостью изучения конкретного функционала и нейтрализации проблем коммуникаций, а также необходимость кадровых изменений, связанных с соответствующими

щими затратами. По статистике, до 75% топ-менеджеров уходят из поглощенной организации в первые три года [3, с. 51]. В результате ухода ключевых сотрудников значительно снижается научно-технический потенциал вновь созданной структуры, т.к. сотрудники уходят со своими когнитивными знаниями и технологическими навыками работы [4, с. 53].

2) Риск снижения производительности труда работников компании-цели, падение исполнительской и рабочей дисциплины вследствие негативного восприятия перемен, ожидания сокращений, смены стиля руководства, страха потерять рабочее место, лишиться определенного статуса или привычной дружеской атмосферы на рабочем месте, расстаться с коллегами, не суметь приспособиться к новым требованиям, потерять регулярный доход [4, с. 53; 25] и других факторов роста морального напряжения в коллективе, что может предопределять снижение финансового результата. По некоторым данным, в период зрелой интеграции производительность труда часто падает на 5-10%, при этом доходы компании в это время падают на 8% [3, с. 34].

3) Риск влияния на процесс зрелой интеграции качества квалификации работников целевой компании, что может быть актуально для производств в удаленных районах с недостаточно развитой инфраструктурой системы профессионального образования или низким его качеством. Уровень базовой квалификации может являться фактором способности персонала воспринимать нововведения в управлении бизнесом и производством и принимать в них результативное участие, соответствующее приоритетам зрелой интеграции. Аргументом в пользу признания права данного риска на существование является признанная в России и проводимая реформа системы профессионального образования с выявлением и закрытием неэффективных вузов. Указанное также актуально для российских покупателей зарубежных активов.

4) Риск торможения процесса зрелой интеграции и неисполнения ее плана вследствие скрытых действий менеджеров целевой компании, не покинувших ее штат, но негативно настроенных по отношению к интеграции и способных выступать в качестве скрытых агентов конкурентов [25].

3. Информационные риски зрелой интеграции

К таким рискам можно отнести:

1) Риск обнаружения технологической несовместимости или сложной совместимости информационных систем объединяющихся компаний и возникновения обусловленных этим обстоятельством затрат. По некоторым оценкам, более 80% проектов в области миграции данных терпят неудачи или выходят за установленные границы, 64% завер-

шаются с задержкой и 37% не укладываются в выделенный бюджет. В случае провала проектов интеграции информационных систем предприятия по интеграции бизнес-процессов также терпят неудачу. Как следствие, вовремя не достигаются финансовые цели интеграции [18]. В то же время экономия на издержках за счет интеграции информационных систем составляет 15-25% от плановой экономии на издержках, которую предполагается получить в результате интеграции [19].

2) Риск негативного влияния на результат сделки асимметричности информации. Вследствие асимметричности информации финансовое и технологическое состояние целевой компании может оцениваться как среднее среди аналогичных, тогда как на рынке корпоративного контроля чаще присутствуют компании с состоянием ниже среднего уровня [15]. Собственники поглощаемого бизнеса всегда знают о своем предприятии и его перспективах больше. У сторон сделки слияния и поглощения могут быть различные представления о прогнозах рынков и технологий.

Практическая ценность предложенной классификации и характеристик рисков интеграции состоит в возможности их использования для повышения точности прогнозирования будущих денежных потоков с целью измерения эффективности слияний и поглощений в соответствии с классическим принципом соотнесения результатов и затрат.

Литература

1. Акулич М. Слияния и поглощения: обеспечение активной роли брендинга. http://www.marketing.spb.ru/lib-comm/brand/ma_branding.htm (дата обращения 19.04.2015).
2. Бабкин С.И. Слияния и поглощения на российском фондовом рынке: Дис. ... канд. экон наук. СПб., 2014.
3. Бекье М. Путеводитель по слиянию // Вестник McKinsey. Теория и практика управления. 2003. № 2.
4. Гаджиметов Б.Э. Риски процесса интеграции компаний: источники, оценки компенсаций (на примере предприятий Роскосмоса г. Воронеж) // ИнВестРегион. 2013. № 2.
5. Газин Г., Манаков Д. Наука поглощений // Вестник McKinsey. Теория и практика управления. 2003. № 2.
6. Гончаренко Е.О. Технологии проведения сделок по слиянию и поглощению с позиции менеджмента // Слияния и поглощения. Учебный модуль / ГОУВПО Всероссийская академия внешней торговли Минэкономразвития России. М., 2006. <http://www.ils.ru/files/file42.pdf> (дата обращения 17.04.2015).

7. Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа “На пороге новой регионализации России”. Н.Новгород, 2001. <http://www.twirpx.com/file/256478> (дата обращения 11.04.2015).
8. Ищенко С.М. Формы проявления эффекта синергии от слияния и поглощения компаний // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера. Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2008. № 3. <http://www.koet.syktu.ru/vestnik/2008/2008-3/6/6.htm> (дата обращения 19.04.2015).
9. Кей А., Шелтон М. Человеческий фактор в слияниях // Вестник McKinsey. Теория и практика управления. 2003. № 2.
10. Королев М.И. Устранение рисков при слияниях и поглощениях // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2010. № 2. http://dpr.ru/journal/journal_41_29.htm (дата обращения 19.04.2015).
11. Лысенко Д.В. Анализ эффективности слияния и поглощений // Аудит и финансовый анализ. 2008. № 4.
12. М&А без права на налоговый риск. http://www.mavritsky.ucoz.ru/publ/ma_bez_prava_na_nalogovyj_risk/7-1-0-89 (дата обращения 19.04.2015).
13. Никитушкина И.В., Болотникова И.И. Практические аспекты оценки рисков в сделках слияний и поглощения российских публичных компаний // Вопросы экономики и права. 2011. № 5. С. 163-169.
14. Оценка бизнеса. Электронный учебный комплекс. http://www.ozenka-biznesa.narod.ru/main/bsn_112.htm (дата обращения 19.04.2015).
15. Оценка эффективности сделок по слияниям и поглощениям. <http://www.maonline.ru/15970-ocenka-yeffectivnosti-sliyanij-i-pogloshhenij-kompanij.html> (дата обращения 19.04.2015).
16. Петренко Ю.И. Развитие стратегий слияний и поглощений российских промышленных компаний: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2007.
17. Рид С.Ф. Искусство слияний и поглощений. М., 2004.
18. Риски сделок слияний и поглощений. <http://www.data-integration.ru/solutions/business/section184> (дата обращения 19.04.2015).
19. Риски слияний и поглощений кредитных организаций в современной России. <http://www.tencon.ru/article/194> (дата обращения 19.04.2015).
20. Россинский В.И. Основы корпоративного управления: учебное пособие. Ростов н/Д, 2006.
21. Рычихина Н.С. Финансовые аспекты процедуры слияний и поглощений предприятий // Приложение к журналу «Современные наукоемкие технологии». 2009. № 1. С. 48.

22. Савчук С.В. Анализ основных мотивов слияний и поглощений // Менеджмент в России и за рубежом. 2002. № 5. С. 45-67.
23. Менеджмент в процессе слияний и поглощений. <http://www.hrm.ru/db/hrm/3F1BA244235E9968C3256AAB004146A0/print.html> (дата обращения 19.04.2015).
24. Савчук С.В. Анализ результатов слияний и поглощений зарубежных компаний, причины неудач и способы уменьшения риска сделок // Менеджмент в России и за рубежом. 2003. № 1. <http://www.mevriz.ru/articles/2003/1/1068.html> (дата обращения 19.04.2015).
25. Семенов А.Л. Специфика слияний и поглощений в Российской Федерации. Управленческий подход. http://www.uirussia.msu.ru/docs/nov/sr_econ/2009/1/3_2009_1.pdf (дата обращения 19.04.2015).
26. Тульчинский С. Особенности процесса слияний и поглощений для российских компаний. <http://www.b2b-group.ru/publications/2007/12/25/1> (дата обращения 19.04.2015).
27. Финансирование сделок по слияниям и поглощениям: российская специфика. <http://www.institutiones.com/general/624-finansirovanie-sdelok.html> (дата обращения 19.04.2015).
28. Что такое риски М&А и их влияние на слияния и поглощения? // Слияния и поглощения компаний. 31.08.2009. http://www.tristar.com.ua/1/art/chto_takoe_riski_ma_i_ih_vliianie_na_sliianiia_i_pogloshe-niia_15237.html (дата обращения 19.04.2015).

Classification of risk of corporate mergers and acquisitions in non-financial sector of economy

Chuveleva Elena — Candidate of Technical Sciences, Associate Professor of the Department of Finance and Accounting of the Siberian Branch of the International Institute of Economics and Law

Address for correspondence: chuvelevaea@yandex.ru.

At the present stage of development of the economy mergers and acquisitions have become a frequent occurrence. The problem of ineffectiveness of corporate integration to be associated with high factors of mergers and acquisitions. This article classifies the risks of mergers and acquisitions of industrial corporations, reveals the characteristics of external environment risks, strategic risks, management risks of the transaction and mature integration.

Key words: mergers and acquisitions, environmental risks, strategic risks, transaction risks, risk of integration

For citation: Herald of International Institute of Economics and Law. 2015. N 4 (21). P. 36–51.

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ

О понятии «жилищная политика»

И.Л.Корнеева

В статье описано состояние жилищного законодательства России, обсуждаются положения, которые были в Жилищном кодексе РСФСР, но не вошли в действующий Жилищный кодекс РФ. Автор поднимает теоретические вопросы, еще не разрешенные законодателями и учеными, более подробно останавливается на понятии «жилищная политика».

Ключевые слова: жилищное законодательство, государственная целевая жилищная программа, Жилищный кодекс РФ, теория жилищного права, жилищная политика

Для цитирования: Вестник МИЭП. 2016. № 1 (22). С. 52–65.

Состояние и изучение жилищного законодательства

Жилище является одним из главных условий жизни человека.

Жилище это место:

- ◆ рождения человека;
- ◆ постоянного проживания человека;
- ◆ воспитания человека;
- ◆ взросления человека и становления его личности;
- ◆ формирования будущего работника, патриота, защитника своей страны и семьянина;
- ◆ отдыха и любых занятий;
- ◆ создания своей семьи молодым человеком, в которой рождаются его дети — новое поколение граждан.

Потребности в жилье возникают у человека с момента его рождения и существуют на протяжении всей его жизни, меняясь по мере взросления человека.

Отношения, возникающие в жилищной сфере, регулируются жилищным законодательством. Предметом жилищного законодательства являются жилищные отношения. Эти отношения делятся на виды. Они

Корнеева Инна Леонидовна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой трудового права и социального обеспечения Международного института экономики и права.

Адрес для корреспонденции: info@miepvuz.ru.

названы в Жилищном кодексе РФ (ЖК РФ) и в работах некоторых ученых. Так, например, П.И.Седугин выделил следующие виды жилищных отношений:

- а) отношения пользования жилым помещением;
- б) отношения в области обеспечения граждан жилыми помещениями;
- в) отношения по пользованию специализированным жилым помещением;
- г) отношения в области управления, эксплуатации, обеспечения сохранности и ремонта жилых помещений;
- д) отношения, возникающие в связи со строительством и приобретением в собственность жилого дома или его части;
- е) отношения, связанные с жилищно-коммунальным обслуживанием [1, с. 5-11].

Приведенная классификация может быть положена в основу структуры учебного курса по жилищному праву в юридических вузах в тех случаях, когда этот курс краткий.

Жилищное законодательство комплексное: оно включает нормы из гражданского, административного, градостроительного, земельного права. Создание такого законодательства — дело сложное. Доказательством правильности этого тезиса является то, что замена Жилищного кодекса РСФСР, созданного в 1983 г., на ЖК РФ потребовало много времени. Так, проект нового кодекса был опубликован для общего обсуждения в 1994 г., а принят кодекс был только в 2004 г. (из-за доработки проекта в связи с поступившими многочисленными предложениями). Действующий кодекс ЖК РФ состоял из 9 разделов, часто подправлялся, а в 2015 г. был добавлен новый раздел.

В действующем законодательстве имеются новые положения по сравнению с положениями ЖК РСФСР. Например, о том, что лицо, утратившее родственные связи с собственником помещения, в котором оно проживало, теряет право на дальнейшее проживание в этом помещении и на выдел какой-то его части; о способах управления жилищными помещениями, находящимися в многоквартирном доме (отовариществом собственников жилья, управляющей организацией, нанятой по договору, самими жильцами); о договоре ипотечного кредитования, по которому собственник жилого помещения может получить деньги (кредит) в банке, заложив ему свою квартиру или дом; о том, что лицо, имеющее долги и не выплатившее их своевременно, может быть признано банкротом (до 2014 г. банкротом признавались судом только юридические лица) и др.

Современное жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, в соответствии со ст. 72 Конституции РФ.

Действующее жилищное законодательство в основном удовлетворяет практику, но в теории жилищного права остались еще вопросы, которые нуждаются в разрешении. К таким вопросам можно отнести следующие:

1. Определение места жилищного права в системе отраслей права: является ли оно самостоятельной отраслью права, подотраслью гражданского права или правовым институтом гражданского права. Дело в том, что изначально жилищное право входило в гражданское право, затем оно выделилось, у него имеется свой кодекс и значительное количество специальных законов. Нам представляется, что в данный момент жилищное право следует считать не самостоятельной отраслью, не подотраслью, а правовым институтом гражданского права, входящего в раздел «Обязательственное право», а точнее подраздел «Особенности обязательственного права». А следовало бы решить вопрос в пользу признания жилищного права самостоятельной отраслью права.

2. Нуждается в определении понятие «жилищная политика». Кроме того в действующем законодательстве не отражены положения, которые регулировали бы такие институты, как бронирование жилья, полученного по договору социального найма, возможность раздела лицевого счета между основным съемщиком жилья и членами его семьи, сокращен перечень льготников на получение жилья вне очереди по социальному найму и др.

Имеются недостатки и в изложении некоторых положений в Гражданском кодексе РФ. Это касается вопроса об ипотеке, этот вопрос как бы потерян в кодексе. В нем излагаются только некоторые положения в трех пунктах в разделе «Залог», но отсутствуют договоры ипотечного кредитования в разделе «Кредит». И в то же время учебники по гражданскому праву, как правило, не рассматривают вопрос об ипотеке. Такое положение нуждается в корректировке, поскольку договор ипотечного кредитования в настоящее время очень распространен на практике.

Не рассматриваются в современных действующих учебниках особенности регионального законодательства. Хотя П.И.Седугин еще в 2002 г. в своем учебнике писал, что созданы ЖК Республики Башкортостан, Республики Коми, Кабардино-Балкарской Республики и описывал кратко их содержание [1, с. 55-58]. Содержание современ-

ных учебников по жилищному праву сводится к пересказу или комментированию содержания ЖК РФ. Желательно, чтобы этот недостаток был исправлен. Некоторые авторы уже это делают, например в главе «О региональном жилищном законодательстве Российской Федерации на примере г. Москвы» учебника [2].

Забыта практика советских времен, когда Министерство высшего образования разрабатывало и снабжало вузы программами учебных курсов. Подобная программа для курса «Жилищное право» была бы очень полезна.

В данной статье мы остановимся на одном вопросе, нуждающемся в разрешении.

Цели и средства жилищной политики

Жилищная политика является одной из разновидностей государственной политики. Понятие «политика» было известно уже в Древней Греции. Выдающийся древнегреческий мыслитель Аристотель создал труд, который был посвящен науке об обществе, и назвал его «политикой». Понятие это меняло свое содержание и употреблялось потом в разных смыслах.

В России понятие «жилищная политика» появилось в царское время в период, когда в ней начали строить фабрики и заводы, а работать на них стали люди, приехавшие в город на заработки и естественно, не имевшие своего жилья в городе. Требования работников к своим работодателям о предоставлении им жилья — не какого-либо, а пригодного для проживания, и борьбу между работодателями и работниками стали называть жилищной политикой.

Несмотря на то что в прошлые годы был принят закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» [3], утративший силу с 01.03.2005 в связи с принятием нового кодекса ФЗ РФ «О введении в действие Жилищного кодекса РФ», а также частое употребление понятия «жилищная политика» в законодательстве, литературе и в СМИ, общепризнанное легальное или доктринальное определение данного понятия отсутствует. Это обстоятельство делает теорию жилищного права неполной. Кроме того, в действующем законодательстве не отражены положения, которые регулировали такие институты, как бронирование жилья, полученного по договору социального найма, возможность раздела лицевого счета между основным съемщиком жилья и членами его семьи, сокращен перечень льготников на получение жилья вне очереди по социальному найму и др.

Жилье стало предметом жилищной политики, потому что оно обеспечивает функцию защиты человека, а в условиях рыночной экономики является еще и объектом капиталовложений.

Основные положения политики Российской Федерации в жилищной сфере определены ЖК РФ, а также рядом целевых государственных программ в жилищной сфере.

Задачи жилищной политики:

- ◆ содействие правильному распределению, поддержанию, эксплуатации и улучшению качества имеющегося жилья;
- ◆ защита квартиросъемщиков от неправомерного выселения и повышения квартирной платы [4].

Начало проводимой в настоящее время в России жилищной реформе положили Государственная целевая программа «Жилище», одобренная постановлением Совета Министров РФ — Правительства РФ от 20.06.1993 № 595, и Основные направления нового этапа реализации Государственной целевой программы «Жилище», одобренные Указом Президента РФ от 29.03.1996 № 431 (утратили силу).

В процессе проведения жилищной реформы было намечено решить следующие задачи:

- ◆ разработать законодательство, позволяющее гражданам реализовать конституционное право на жилище;
- ◆ убедить население в том, что получение жилья в условиях рыночной экономики является благом, за которое следует платить личными средствами;
- ◆ уменьшить инфляцию, понижающую уровень обеспечения населения;
- ◆ при строительстве новых домов использовать натуральные строительные материалы, а возводимые новые здания для жилья строить малоэтажными;
- ◆ управление жилищной сферой из государственной компетенции перевести на рыночную систему управления.

Федеральная программа «Свой дом» (1996 г.) была направлена на расширение индивидуального строительства жилых домов по новейшим технологиям по ценам, доступным для населения (стоимость 1 м² жилья не должна быть выше среднего двухмесячного дохода на человека в субъектах РФ), увеличение доли строительства малоэтажных индивидуальных домов с автономными средствами жизнеобеспечения.

Федеральная целевая программа для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера (1995 г.), направлена на регулирование потока выезжающих граждан (их должно было выехать 2 млн человек)

и обеспечение их жильем с учетом того, что они являются городскими жителями и не приспособлены к жизни в сельской местности.

Программа социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 гг. определила целью жилищной политики обеспечение доступности улучшения жилищных условий для семей с малым и средним достатком, сохранение бесплатного предоставления жилья малоимущим гражданам, военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел и их семьям. Этой программой предусмотрено увеличение финансирования строительства жилья, реформирование жилищно-коммунального хозяйства и совершенствование системы управления последним.

В результате осуществления намеченных мероприятий были сформулированы правовые и организационные основы государственной жилищной политики, определены ее приоритетные направления и отработаны механизмы их реализации. Сформирована нормативная правовая база, которая является основой для осуществления дальнейших преобразований в жилищной сфере. За период реализации указанных выше программных документов было принято более 230 законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы, связанные с жилищным строительством, жилищно-коммунальным хозяйством, обеспечением прав собственности и сделками в жилищной сфере в условиях развивающихся рыночных отношений. Проведенные реформы обеспечили коренной поворот от планово-административных методов регулирования к рыночным механизмам при соблюдении принципов обеспечения социальных гарантий в области жилищных прав малоимущих граждан и иных категорий граждан, установленных законодательством РФ.

Кардинальным образом изменилась структура жилищного фонда России по формам собственности, сформирован новый слой собственников как социальная база жилищной реформы. В результате принятия и реализации Закона РФ от 04.07.1991 № 1541-ФЗ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» доля частного жилищного фонда в 2000 г. составила более 63% по сравнению с 33% в 1990 г., а доля государственного и муниципального жилищного фонда сократилась с 67 до 34,8%.

Однако ряд поставленных задач в жилищной сфере не удалось решить в полном объеме. Несмотря на то что в регионах были успешно апробированы намеченные преобразования, не удалось сформировать экономические стимулы для их широкомасштабной реализации во всех регионах страны. Поэтому в соответствии с распоряжением

Правительства РФ от 14.03.2001 № 346-р была разработана Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002-2010 гг.

Указанная Программа исходила из того, что в долгосрочной перспективе (после 2010 г.) необходимо обеспечить устойчивое функционирование жилищного сектора, которое позволит удовлетворить жилищные потребности населения без существенного участия федерального центра и привлечения значительных объемов бюджетных средств. Роль государства должна быть ограничена регулированием отношений в области осуществления прав на недвижимость в жилищной сфере, установлением строительных норм и правил и основных принципов градостроительного регулирования. Средства местных бюджетов в первую очередь должны направляться на обеспечение социальным жильем малоимущих граждан и развитие коммунальной инфраструктуры.

Мероприятия Программы выполнялись в течение 2002-2010 гг. поэтапно.

На первом этапе (2002-2004 гг.) было осуществлено:

- ◆ нормативное правовое обеспечение Программы по всем направлениям ее реализации;
- ◆ проведение организационных мероприятий по внедрению в практику субъектов РФ механизмов повышения эффективности функционирования жилищной сферы;
- ◆ реализация подпрограмм и программы «Государственные жилищные сертификаты», включенной в состав Программы.

На втором этапе (2005-2010 гг.) осуществлялось:

- ◆ совершенствование и развитие созданной на первом этапе нормативной правовой базы жилищной сферы с учетом итогов реализации Программы на практике в субъектах РФ;
- ◆ широкомасштабное внедрение организационных, финансовых и экономических механизмов реализации программных мероприятий по всем направлениям;
- ◆ продолжение реализации программ и мероприятий Программы.

Постановлением Правительства РФ от 17.11.2001 № 797 была утверждена подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» целевой программы «Жилище» на 2002-2010 гг., основными задачами которой являлись:

- ◆ финансовое оздоровление жилищно-коммунальных предприятий путем реструктуризации и ликвидации их задолженности и доведения тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения и других потребителей до экономически обоснованного уровня, жесткого соблюдения установленных стандартов

оплаты услуг населением, перехода от дотирования жилищно-коммунальных предприятий и предоставления категориальных льгот к субсидированию малообеспеченных семей, ликвидации перекрестного субсидирования тарифов;

- ◆ снижение издержек и повышение качества и доступности жилищно-коммунальных услуг, формирование инвестиционной привлекательности жилищно-коммунального комплекса путем развития конкуренции в сфере предоставления жилищных услуг, создания взаимосвязанных процедур тарифного регулирования коммунальных предприятий и естественных монополистов — предприятий топливно-энергетического комплекса;
- ◆ обеспечение государственной поддержки процесса модернизации жилищно-коммунального комплекса на основе современных технологий и материалов путем предоставления бюджетных средств и государственных гарантий по привлекаемым инвестициям.

Организация управления реализацией подпрограммы и контроль за ходом ее реализации были возложены на Госкомитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу. Разработаны и реализуются другие государственные программы, связанные с жилищной сферой [5].

Государство принимает участие в разработке практических мер, направленных на расширение строительства жилья в стране. Этой проблеме, в частности, посвящен Указ Президента РФ «О мерах по развитию жилищного строительства» [6]. Вопрос этот обсуждается и в литературе [7, 8].

Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 323 утверждена Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», направленная на обеспечение граждан жильем и коммунальными услугами повышенного качества. В состав Программы включены три подпрограммы: «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан России», «Создание условий для обеспечения качественными услугами ЖКХ граждан России», «Обеспечение реализации государственной программы», а также Федеральные целевые программы «Жилище» на 2011-2015 гг. и «Чистая вода» на 2011-2017 гг.

Цели программы: повышение доступности жилья и качества жилищного обеспечения населения, повышение качества и надежности предоставления жилищно-коммунальных услуг населению.

Задачи программы: вовлечение в оборот земельных участков в целях жилищного строительства, развитие механизмов кредитования жилищного строительства и строительства коммунальной инфраструктуры, повышение доступности ипотечных жилищных кредитов для населения, содействие формированию рынка арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода, и др.

Этапы и сроки реализации Программы: 2013-2020 гг., в том числе первый этап — 2013-2015 гг.; второй этап — 2016-2017 гг.; третий этап — 2018-2020 гг.

Ожидаемые результаты Программы:

- ◆ обеспечение общей площадью жилья в 2015 г. — 25-27 м² на человека, а в 2020 г. — 28-35 м² на человека;
- ◆ среднее количество комнат должно соответствовать среднему количеству лиц, проживающих в помещении;
- ◆ создание к 2018 г. возможности улучшения жилищных условий не реже одного раза в 15 лет;
- ◆ снижение потерь при производстве, транспортировке и распределении коммунальных ресурсов до уровня стандартов Европейского Союза и др.

В ЖК РФ отсутствует правовое регулирование некоторых вопросов, которые были урегулированы в ЖК РСФСР. Так, не регламентированы возможность бронирования жилого помещения социального найма, раздела лицевого счета нанимателя между ним и членом его семьи, проживающим с ним, не указаны некоторые категории льготников, имеющих право на внеочередное получение жилого помещения по социальному найму, и т.д. При этом некоторые положения ЖК РСФСР законодателем не отменены. В результате образовались пробелы в ЖК РФ, которые суды толкуют не в пользу граждан.

Образовавшиеся пробелы в ЖК РФ постепенно ликвидируются. Например, необходимость предоставления жилья по договору социального найма вне очереди молодым семьям урегулирована постановлением Правительства РФ «Об утверждении Правил предоставления жилья в рамках реализации подпрограммы “Обеспечение жильем молодых семей” Федеральной целевой программы “Жилище” на 2007-2010 годы». Принято постановление Правительства РФ от 13.05.2006 № 285 «Об утверждении правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение жилья в рамках реализации подпрограммы “Обеспечение жильем молодых семей” Федеральной целевой программы “Жилище” за 2002-2010 годы».

Ряд авторов высказывают оценочные суждения о современной жилищной политике государства и предлагают свои решения отдельных вопросов [9-13].

Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011-2015 гг.

В результате реализации предыдущей Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 гг., утвержденной постановлением Правительства РФ от 17.09.2001 г. № 675, были созданы правовые и организационные основы государственной жилищной политики, определены приоритетные направления жилищной политики, отработан механизм ее реализации.

В процессе выполнения указанной Программы была сформирована нормативная правовая база, регулирующая:

- ◆ жилищное строительство;
- ◆ жилищно-коммунальное хозяйство;
- ◆ права собственников в жилищной сфере.

На основе этой Программы и в развитие ее была разработана Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011-2015 гг., утвержденная постановлением Правительства РФ от 17.12.2010 № 1050. Программа представляет собой многостраничный документ, состоящий из 6 разделов и 14 приложений. Кроме того, в ней имеются разделы, содержащие подпрограммы. Они представлены в виде приложений.

Приложения к программе и приложения, характеризующие подпрограммы, представляют собой тексты и таблицы.

Структура и содержание разделов действующей Программы «Жилище»:

I. Характеристика проблемы

Программа предусматривает:

- ◆ формирование рынка доступного жилья эконом-класса, отвечающего требованиям энергоэффективности и экологичности;
- ◆ комплексное решение проблемы перехода к устойчивому функционированию и развитию жилищной сферы, обеспечивающее доступность жилья для граждан, безопасные и комфортные условия проживания в нем;
- ◆ стимулирование платежеспособного спроса на жилье для молодых семей;
- ◆ повышение эффективности использования государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан;

- ♦ повышение качества и энергоэффективности жилищного фонда.

II. Основные цели и задачи Программы

Целью Программы является формирование рынка доступного жилья и обеспечение комфортных условий проживания гражданам России.

Задачи Программы:

- ♦ создание условий для развития массового строительства жилья для эконом-класса;
- ♦ повышение уровня обеспеченности населения жильем путем увеличения объема жилищного строительства и развития финансово-кредитных институтов рынка жилья;
- ♦ обеспечение повышения доступности жилья в соответствии со стандартами: 33 м² для одиноких граждан, 42 м² на семью из 2 человек, по 18 м² на каждого члена семьи, состоящей из 3 и более человек.

Приоритетными направлениями Программы являются:

- ♦ стимулирование развития жилищного строительства;
- ♦ поддержка платежеспособного спроса на жилье, в том числе с помощью ипотечного жилищного кредитования;
- ♦ выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством;
- ♦ повышение качества коммунальной инфраструктуры;
- ♦ проведение научно-исследовательских работ.

III. Мероприятия программы

Мероприятия программы разделены на три группы:

- а) мероприятия по совершенствованию нормативно-правовой базы;
- б) организационные мероприятия;
- в) мероприятия по финансированию капитальных вложений и прочих нужд.

IV. Ресурсное обеспечение Программы

Предполагается, что на финансирование Программы будет израсходовано 629,69 млрд руб., в том числе за счет средств федерального бюджета — 291,15 млрд руб., за счет средств бюджета субъектов РФ и местных бюджетов — 109,96 млрд руб., за счет внебюджетных источников — 219,58 млрд руб.

V. Механизм реализации Программы

Управление реализацией программы и оперативный контроль за ходом ее выполнения обеспечиваются государственным заказчиком — координатором программы и входящих в ее состав подпрограмм.

Текущее управление реализаций Программы может быть осуществлено федеральным учреждением Минрегиона — «Объединенной дирекцией по реализации федеральных инвестиционных программ». Функции этой дирекции описаны в Программе.

VI. Оценка социально-экономической эффективности программы

Такая оценка будет производиться на основе целевых индикаторов, которые обеспечат мониторинг изменений в жилищной сфере.

Мониторинг реализации Программы будет осуществляться в субъектах РФ ежегодно, а информация о достигнутых результатах будет регулярно предоставляться в Минрегион России в срок до 1 февраля года, следующего за отчетным годом.

Значение целевых индикаторов приведено в Приложении 13 к Программе, а методика оценки эффективности Программы — в Приложении.

Реализация Программы позволит к 2016 г.:

- ◆ улучшить жилищные условия населения;
- ◆ довести обеспеченность жильем до 24,2 м² на человека;
- ◆ повысить доступность приобретения жилья (средняя стоимость квартиры площадью 54 м² должна быть равна среднему годовому совокупному доходу семьи из 3 человек за 4 года);
- ◆ приобрести жилье за счет бюджетных средств для 30% семей;
- ◆ улучшить жилищные условия 172 тыс. молодых семей за счет использования ими средств социальных выплат;
- ◆ ежегодно вводить до 90 млн м² общей площади жилья;
- ◆ усовершенствовать нормативную правовую базу в жилищной сфере;
- ◆ создать условия для улучшения демографической ситуации;
- ◆ эффективно реализовывать миграционную политику;
- ◆ снизить напряженность в обществе;
- ◆ обеспечить развитие всех муниципальных образований.

Государственная жилищная политика в 1992 г. определялась как совокупность государственных мероприятий по обеспечению всего населения или его наиболее нуждающихся социальных групп жильем, соответствующим общепринятым нормам [14]. К сожалению, это определение было дано не в юридической литературе.

Литература

1. Седугин П.И. Жилищное право. Учебник для ВУЗов. М., 2002. 384 с.

2. *Корнеева И.Л.* Жилищное право Российской Федерации. Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. 2-е изд. М., 2016. 341 с.
3. Закон РФ от 24.12.1992 № 42-18-1 «Об основах федеральной жилищной политики» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 3. Ст. 99.
4. *Экхофф И., Ходов Л.* Цели и средства государственного регулирования жилищного законодательства // Жилищное право. 2008. № 3. С. 51-70.
5. Указ Президента РФ от 14.09.2012 № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».
6. Указ Президента РФ от 07.05.2008 № 715 «О мерах по развитию жилищного строительства».
7. *Лисица В.Н.* Стимулирование жилищного строительства: правовые проблемы и пути их разрешения // Жилищное право. 2005. № 1-2. С. 2-18.
8. *Лисица В.Н.* Приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье гражданам России»: проблемы правореализации // Жилищное право. 2007. № 1. С. 16-22.
9. *Максимчук И.В., Мальцев Р.Н.* Обеспечение жильем молодых семей: условия, механизм и вопросы // Жилищное право. 2009. № 1.
10. *Экхофф И., Ходов П.* Какой должна быть рыночная политика // Жилищное право. 2008. № 7. С. 31-36.
11. *Экхофф И., Ходов П.* Цели и средства государственного регулирования жилищного законодательства // Жилищное право. 2008. № 3. С. 51-70.
12. *Экхофф И., Ходов П.* Эффективность инструментов государственной жилищной политики // Жилищное право. 2008. № 12. С. 12-24.
13. *Экхофф И., Ходов П.* Роль государства в жилищном хозяйстве // Жилищное право. 2008. № 5. С. 13-28.
14. Энциклопедический словарь рыночного и планового хозяйства: немецко-русский словарь. Нью-Йорк — Париж, 1992. С. 64.
15. *Крашенинников П.В.* Жилищное право. М., 2012. 396 с.
16. *Толстой Ю.К.* Жилищное право: учебник. М., 2011. 192 с.
17. *Шелудякова Т.В., Соломаха Д.В.* Право на жилище и государственное жилищная политика зарубежных стран // Семейное и жилищное право. 2012. № 6. С. 42-47.

18. Хохлов И.Л. Государственная политика экономии и энергии в жилищном хозяйстве ФРГ // Жилищное право. 2011. № 1. С. 73-78.

About the concept of “housing policy”

Korneeva Inna – Candidate of Legal Sciences, Professor, Head of the Department of Labour Law and Social Security of the International Institute of Economics and Law

Address for correspondence: info@miepvuz.ru

The article describes the state of the housing legislation of Russia, discusses the provisions that were in the Housing Code of the RSFSR, but were not included in the modern Housing Code of the Russian Federation. The author raises theoretical issues that not yet authorized by lawmakers and scientists, expands the concept of “housing policy”.

Keywords: housing law, state trust housing program, the Housing Code of the Russian Federation, theory of housing law, housing policy

For citation: Herald of International Institute of Economics and Law. 2016. N 1 (22). P. 52–65.

Правовая природа договора участия в долевом строительстве и его место в системе гражданско-правовых договоров

Н.Л.Чермак

В определении правовой природы договора долевого участия имеются разные подходы. Передача денег застройщику не удовлетворяет требованиям кредитного договора. Отличительная особенность договора подряда от договора участия в долевом строительстве — вступление в отношения заказчика и подрядчика. Привлечение финансовых средств граждан напоминает инвестиционный договор. Договор участия в долевом строительстве содержит в себе некоторые признаки, по которым его можно отнести к договору простого товарищества.

Ключевые слова: договор участия в долевом строительстве, кредитный договор, договор купли-продажи, договор подряда, инвестиционный договор

Для цитирования: Вестник МИЭП. 2016. № 1 (22). С. 66–69.

Сущность правовой природы договора долевого участия (ДДУ) [1] в строительстве в юридических исследованиях остается спорной. Гражданский кодекс РФ (ГК РФ) не содержит указания на такой вид договора. М.И.Кулагин отмечает, что появляются договоры, которые сочетают в себе элементы двух или более известных видов договоров [2, с. 259].

В соответствии с гл. 39 ГК РФ [3] внесение платы и получение за нее определенной услуги является возмездным оказанием услуги. При оказании услуг в соответствии с нормами главы 39 ГК РФ деятельность не сопровождается возникновением новых вещей, обладающих индивидуальными особенностями. Однако объект долевого строительства — это построенное жилье, а договор участия в долевом строительстве предусматривает передачу участнику долевого строительства его доли (квартиры с индивидуальными особенностями и характеристиками) после ввода объекта в эксплуатацию, что является существенным условием договора.

Если рассматривать ДДУ в строительстве как договор займа (ст. 807 ГК РФ), то налицо оказание финансовой услуги, где заемщик использу-

Чермак Наталья Леонидовна — студентка магистратуры Международного института экономики и права.

Адрес для корреспонденции: 1natally-mak@rambler.ru

ет в определенный договором срок финансовые средства с последующим возвратом их займодавцу, а при ДДУ передача денег от инвестора застройщику осуществляется с целью получения в собственность квартиры, т.е. деньги используются в интересах займодавца. Ввиду этого ДДУ не может быть отнесен и к кредитному договору (ст. 819 ГК РФ), т.к. одна из сторон такого договора должна являться банком или иной кредитной организацией.

Можно рассматривать ДДУ с точки зрения договора строительного подряда между заказчиком и подрядчиком, когда между сторонами договора возникают взаимные обязательства. Однако договор подряда отличается от ДДУ тем, что заказчик вступает в отношения непосредственно с подрядчиком, в то время как застройщик для возведения объекта недвижимости может привлекать для выполнения того или иного вида работ подрядчиков со стороны. Ю.В.Романец писал, что признаки ДДУ при строительстве близки к признакам подряда [4, с. 77]. Такую же точку зрения высказывала и О.Г.Ломидзе, указывая, что договор о долевом строительстве жилого дома не отличается от договора строительного подряда по содержанию [5, с. 178, 179]. Главным отличием договора строительного подряда от ДДУ является то, что долевое строительство подразумевает финансирование возведения многоквартирного дома, в то время как по договору строительного подряда могут возводиться и многоквартирные, и индивидуальные дома, а собственником таких объектов является в основном заказчик, который и финансирует подрядчика.

С позиции договора купли-продажи в соответствии с п. 3 ст. 455 ГК РФ его условия считаются согласованными, если договор позволяет определить наименование и количество товара. Однако применительно к ДДУ квартиры еще нет, соответственно нет и товара. Многие российские юристы считают, что именно товар относится к предмету договора купли-продажи [6, с. 22]. Однако договор купли-продажи можно заключить на товар, который будет создан в будущем, но при ДДУ застройщик не является собственником объекта строительства, что требуется согласно ГК РФ [6, с. 191-193]. По мнению К.И.Скловского, режим купли-продажи не распространяется на ДДУ, т.к. у заказчика до сдачи объекта недвижимости в эксплуатацию не возникает права собственности в силу ст. 219 ГК РФ [7, с. 488].

По преследуемой цели ДДУ больше напоминает договор инвестирования, но ст. 2 Закона № 39-ФЗ [8] не распространяет действие закона на отношения, связанные с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц для долевого строительства многоквартирных домов и (или)

иных объектов недвижимости на основании ДДУ. Некоторые признаки ДДУ соответствуют договору простого товарищества. М.И.Брагинский и В.В.Витрянский высказывают мнение, что договор простого товарищества — это одна из разновидностей договоров о совместной деятельности [9, с. 593].

К.И.Скловский писал, что ДДУ в строительстве носит комплексный характер, объединяющий черты разных договоров, но с преобладанием черт совместной деятельности [10, с. 483, 485].

Таким образом, правовое регулирование договора участия в долевом строительстве структурно расположено вне ГК РФ. Можно предположить, что ДДУ выступает самостоятельным видом гражданско-правового договора, т.е. это двусторонний, консенсуальный договор на возмездной основе и его характеризуют следующие признаки: возмездность, срок передачи объекта долевого строительства его участникам, целью договора для участника долевого строительства является юридический результат (получение в собственность квартиры), а для застройщика — экономический результат (возведение объекта строительства за счет участников долевого строительства и получение прибыли); наличие в договоре существенных условий и особенностей.

Литература

1. Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1, Ч. 1. Ст. 40.
2. Кулагин М.И. Избранные труды. М., 2006. 288 с.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2): федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
4. Романец Ю.В. Как квалифицировать договоры долевого участия в строительстве? // Хозяйство и право. 2000. № 3. С. 74-77.
5. Ломидзе О.Г. Правонаделение в гражданском законодательстве России. СПб., 2003. 535 с.
6. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга вторая: Договоры о передаче имущества. М., 2000. 800 с.
7. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве: Учебно-практическое пособие. М., 2010. 893 с.

8. Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.
9. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга пятая. Т. 1. М., 2006. 736 с.
10. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. Учебно-практическое пособие М., 1999. 512 с.

Legal nature of the contract of participation in share building and its place in system of civil contracts

Chermak Natalya — master student of the International Institute of Economics and Law

Address for correspondence: 1nataly-mak@rambler.ru

There are different approaches in determining the legal nature of the agreement the equity. The transfer of money to the developer fails to meet the requirements of the credit agreement. A distinctive feature of the contract agreement from the contract of participation in share construction is join relationship of the customer and the contractor. Attracting funds of citizens is reminiscent of the investment agreement. The contract of participation in share building contains some features, which can be attributed to the simple partnership agreement. Key words: contract of participation in share building, loan agreement, contract of sale, contract agreement, investment agreement

Key words: contract of a joint construction, credit agreement, contract of sale, work agreement, investment agreement

For citation: Herald of International Institute of Economics and Law. 2016. N 1 (22). P. 66–69.

Дознание и органы, уполномоченные на его производство

А.Я.Марков

Статья посвящена дознанию как форме предварительного расследования, анализируется его место и роль в уголовном процессе, соотношение с предварительным следствием, рассматривается компетенция органов и должностных лиц, уполномоченных на производство дознания, а также производство органом дознания неотложных следственных действий по преступлениям, по которым обязательно производство предварительного следствия.

Ключевые слова: дознание как форма предварительного расследования преступлений, соотношение дознания и предварительного следствия, дознаватель, начальник подразделения дознания, компетенция органов на производство дознания; неотложные следственные действия, проводимые органом дознания

Для цитирования: Вестник МИЭП. 2016. № 1 (22). С. 70–82.

Дознание является одной из форм предварительного расследования преступлений. Оно представляет собой уголовно-процессуальную деятельность, осуществляемую уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами по установлению лица, совершившего преступление, и других обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения уголовного дела. Как вид процессуальной деятельности и форма предварительного расследования дознание осуществляется только по возбужденному уголовному делу и по правилам, установленным уголовно-процессуальным законом. Закон не устанавливает особых правил производства следственных действий и принятия процессуальных решений в процессе дознания, распространяя на них правила производства предварительного следствия за некоторыми исключениями. Возможно, с учетом этого в литературе некоторые авторы характеризуют дознание как упрощенное производство. Существенные упрощения для дознания были предусмотрены, когда оно было введено Уголовно-процессуальным кодексом (УПК) РСФСР 1960 г. Они, в частности, состояли в том, что при расследовании в форме дознания в уголовное дело не был допущен защитник; потерпевший, гражданский

Марков Алевтин Яковлевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Международного института экономики и права.

Адрес для корреспонденции: alevtinm@mail.ru.

истец и гражданский ответчик не были наделены правом на ознакомление с материалами уголовного дела.

По ныне действующему законодательству дознание по целому ряду признаков совпадает с предварительным следствием. Прежде всего, дознание, как и предварительное следствие основывается на одних и тех же принципах уголовного судопроизводства (гл. 2 УПК РФ). Как и предварительное следствие, дознание направлено на осуществление уголовного преследования. Результаты дознания, проведенного в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством, как и результаты предварительного следствия, являются достаточным основанием для рассмотрения уголовного дела в суде. Одинаковы поводы, основания и порядок возбуждения уголовного дела. Предварительное расследование (как дознание, так и предварительное следствие) начинается с момента возбуждения уголовного дела, о чем руководитель следственного органа, следователь, дознаватель, орган дознания выносят соответствующее постановление, копия которого независимо от субъекта, принимающего решение, незамедлительно направляется прокурору. В этом постановлении следователь, дознаватель также указывают о принятии им уголовного дела к своему производству. Если следователю или дознавателю поручается производство по уже возбужденному уголовному делу, то каждый из них выносит постановление о принятии возбужденного уголовного дела к своему производству; копия этого постановления направляется прокурору в течение 24 ч с момента вынесения (ч. 1 и 2 ст. 156 УПК РФ).

Перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию, установленный ст. 73 УПК РФ, единый как для предварительного следствия, так и для дознания. Это же касается доказательств, их источников, порядка собирания, проверки и оценки. Круг следственных действий, проводимых в процессе как предварительного следствия, так и дознания, совпадает полностью, одинаков и порядок их проведения. Производство дознания по уголовному делу в случае его сложности или большого объема может быть поручено группе дознавателей (ч. 1 ст. 223.1 УПК РФ), как и производство предварительного следствия — следственной группе.

Участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения и защиты обладают одинаковыми правами, закон предусматривает одинаковый порядок допуска их к участию в уголовном деле: наличие соответствующего процессуального решения о допуске их к участию и обязанность суда, прокурора, следователя, дознавателя разъяснять подозреваемому, обвиняемому, потерпевшему, гражданскому истцу, гражданскому ответчику, а также другим участникам уголовного судопроиз-

водства их права, обязанности и ответственность и обеспечить возможность осуществления этих прав (ч. 1 ст. 11 УПК РФ). При расследовании в форме дознания, как при предварительном следствии, участвует защитник; порядок его допуска к участию в уголовном деле является единым, не зависящим от формы расследования.

Дознаватель при производстве дознания, как и следователь при производстве предварительного следствия, вправе применить меры пресечения и иные меры процессуального принуждения; их перечень и предусмотренные законом основания применения полностью совпадают. Совпадают также основания и порядок приостановления производства по уголовному делу, прекращения уголовного дела и уголовного преследования.

Вместе с тем дознание не является точной копией предварительного следствия. Основные разграничения указанных форм расследования состоят в следующем:

- 1) характер преступлений; в ч. 3 ст. 150 УПК РФ перечислены преступления, расследование которых осуществляется в форме дознания, в основном это преступления небольшой и средней тяжести; по тяжким и особо тяжким преступлениям, а также по некоторым квалифицированным составам преступлений средней тяжести расследование осуществляется в форме предварительного следствия;
- 2) различные органы, осуществляющие производство; производство предварительного следствия отнесено к компетенции следователей Следственного комитета РФ, следователей Федеральной службы безопасности, следователей органов внутренних дел Российской Федерации и следователей органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (ч. 2 ст. 151 УПК РФ, в которой одновременно определена и предметная подследственность указанных органов); дознание производится органами, перечисленными в ч. 1 ст. 40 УПК РФ, компетенция каждого из них предусмотрена ч. 3 ст. 151 УПК РФ;
- 3) различные процессуальные сроки производства и различный порядок их продления: срок предварительного следствия — 2 месяца, продляется он руководителем следственного органа (ст. 162 УПК РФ), срок дознания — 1 месяц, продляется он прокурором, а по уголовным делам, по которым дознание проводится следователями Следственного комитета РФ, — руководителем следственного органа (ч. 3, 3.1, 4, 5 и 6 ст. 223 УПК РФ);
- 4) различный порядок истребования судебного решения для производства отдельных процессуальных действий: для получения су-

- дебного решения в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 29 УПК РФ, следователь выносит соответствующее постановление и получает согласие руководителя следственного органа и представляет его в суд; дознаватель в этом случае выносит такое же постановление, но до представления его в суд получает согласие прокурора;
- 5) в случае, если уголовное дело возбуждено по факту совершения преступления и в ходе дознания получены достаточные данные, дающие основание подозревать лицо в совершении преступления, дознаватель составляет письменное уведомление о подозрении в совершении преступления, копию которого вручает подозреваемому (ч. 1 ст. 223.1 УПК РФ); гражданин с этого момента приобретает статус подозреваемого, и ему должны быть разъяснены права, предусмотренные ст. 46 УПК РФ; следователь такими полномочиями не наделен;
- 6) различные итоговые процессуальные документы: после окончания предварительного следствия следователь составляет обвинительное заключение, в котором указываются существо и формулировка предъявленного обвинения, дается анализ доказательств, в том числе доказательств, на которые ссылается сторона защиты; приводятся смягчающие и отягчающие наказание обстоятельства, данные о потерпевшем, гражданском истце и гражданском ответчике; в процессе предварительного следствия следователь, кроме того, выносит постановление о привлечении гражданина в качестве обвиняемого, в котором сформулировано предъявляемое гражданину обвинение. Дознаватель, как правило, последнего из названных документов не выносит, а в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 158 и ст. 225 УПК РФ составляет один документ — обвинительный акт, который является итоговым процессуальным документом по уголовному делу и одновременно документом, в котором формулируется обвинение (или обвинительное постановление при производстве дознания в сокращенной форме); эти документы утверждаются начальником органа дознания и направляются вместе с уголовным делом прокурору; после утверждения прокурором этих документов и принятия решения о направлении дела в суд копии названных документов с приложениями (как и копия составленного следователем обвинительного заключения) вручаются обвиняемому, его защитнику и потерпевшему в порядке, установленном ст. 222 УПК РФ;
- 7) право следователя на приостановление исполнения указания прокурора: в случае несогласия с указаниями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в

ходе предварительного следствия, следователь обязан представить свои письменные возражения руководителю следственного органа, который информирует об этом прокурора (ч. 3 ст. 38 и ч. 5 ст. 221 УПК РФ); для дознавателя закон такого права не предусматривает — он вправе обжаловать указание начальника органа дознания прокурору, а указания прокурора — вышестоящему прокурору. Обжалование данных указаний не приостанавливает их исполнение (ч. 4 ст. 41 УПК РФ).

В соответствии с законом дознание в полном объеме производят:

- ◆ дознаватели пограничных органов Федеральной службы безопасности — по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 253 (нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации), ст. 256 (в части, касающейся незаконной добычи водных животных и растений, обнаруженной пограничными органами Федеральной службы безопасности), ч. 1 и 2 ст. 322 (незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации) и ч. 1 ст. 323 (противоправное изменение Государственной границы Российской Федерации) Уголовного кодекса РФ;
- ◆ дознаватели органов Федеральной службы судебных приставов — по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 157 (злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей), ст. 177 (злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности), ч. 1 ст. 294 (воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного следствия), ст. 297 (неуважение к суду), ч. 1 ст. 311 (разглашение сведений о мерах безопасности, принятых в отношении судьи и участников уголовного процесса), ст. 312 (незаконные действия в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации) и ст. 315 (неисполнение приговора суда или иного судебного акта) Уголовного кодекса РФ;
- ◆ дознаватели органов Государственного пожарного надзора Федеральной противопожарной службы — по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 168 (уничтожение или повреждение имущества по неосторожности), ч. 1 ст. 219 (нарушение требований пожарной безопасности), ч. 1 и 2 ст. 261 (уничтожение или повреждение лесных насаждений) Уголовного кодекса РФ;

- ◆ дознаватели органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ — по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 228 (незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконные приобретение, хранение, перевозка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества), ст. 228.2 (нарушение правил оборота наркотических средств и психотропных веществ), ст. 228.3 (незаконные приобретение, хранение или перевозка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконные приобретение, хранение или перевозка растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ), ч. 1 ст. 230 (склонение к потреблению наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов), ч. 1 ст. 231 (незаконное культивирование растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества либо их прекурсоры), ч. 1 ст. 232 (организация либо содержание притонов или систематическое предоставление помещений для потребления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов), ст. 233 (незаконная выдача либо подделка рецептов или иных документов, дающих право на получение наркотических средств или психотропных веществ), ч. 1 и 4 ст. 234 (незаконный оборот сильнодействующих или ядовитых веществ в целях сбыта), ч. 1 и 3 ст. 327 (подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков) Уголовного кодекса РФ;
- ◆ дознаватели таможенных органов — по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 194 (уклонение от уплаты таможенных платежей, взимаемых с организаций или физического лица), ч. 1 ст. 200.1 (контрабанда денежных средств и (или) денежных инструментов) Уголовного кодекса РФ;
- ◆ дознаватели органов внутренних дел Российской Федерации — по уголовным делам о всех остальных преступлениях, указанных в ч. 3 ст. 150 УПК РФ; причем значительное количество преступлений, перечисленных в указанной норме, и самые распространенные из них (например, преступления против собст-

венности) относятся к компетенции именно этого органа дознания. Поэтому для обеспечения качественного расследования преступлений, по которым предварительное следствие является необязательным, в структуре органов внутренних дел функционирует специализированное дознание — структура, возглавляемая Управлением по организации дознания Министерства внутренних дел РФ; подобные структуры имеются и на уровне субъектов Федерации.

Кроме того, по письменному указанию прокурора дознание может проводиться и по иным преступлениям небольшой и средней тяжести, не указанным в ч. 3 ст. 150 УПК РФ.

На производство дознания уполномочены также следователи Следственного комитета РФ — по уголовным делам о преступлениях, по которым не обязательно производство предварительного следствия, но совершенных должностными лицами, обладающими особым правовым статусом (перечень их предусмотрен ч. 1 ст. 447 УПК РФ), а также в случаях, предусмотренных пп. «в» п. 1 ч. 2 ст. 151 УПК РФ.

Начальник органа дознания или его заместитель предусмотренные законом для органа дознания полномочия по производству дознания по уголовным делам, по которым предварительное следствие не обязательно, возлагают на дознавателя.

Дознаватель уполномочен:

- ◆ самостоятельно производить следственные и иные процессуальные действия и принимать процессуальные решения, за исключением случаев, когда на это требуется согласие начальника органа дознания, согласие прокурора и (или) судебное решение;
- ◆ давать органу дознания по расследуемому уголовному делу в случаях и порядке, установленном УПК РФ, обязательные для исполнения письменные поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий, о производстве следственных действий, об исполнении постановлений о задержании, приводе, заключении под стражу и о производстве иных процессуальных действий, а также получать содействие при их осуществлении;
- ◆ осуществлять иные полномочия, предусмотренные УПК РФ.

Законом предусмотрено, что проведение дознания, т.е. процессуальная деятельность не может быть возложена на лицо, которое проводило или проводит оперативно-розыскные мероприятия по данному уголовному делу.

Применительно к дознанию законом также предусмотрен такой субъект уголовно-процессуальной деятельности, как начальник под-

разделения дознания — должностное лицо органа дознания, возглавляющее соответствующее специализированное подразделение, которое осуществляет предварительное расследование в форме дознания, а также его заместитель (п. 17.1 ст. 5 УПК РФ).

По отношению к находящимся в его подчинении дознавателям начальник подразделения дознания уполномочен:

- ◆ поручать дознавателю проверку сообщения о преступлении, принятие по нему решения о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении уголовного дела, выполнение неотложных следственных действий либо производство дознания;
- ◆ изымать уголовное дело у одного дознавателя и передавать его другому дознавателю с указанием оснований такой передачи;
- ◆ отменять необоснованные постановления дознавателя о приостановлении производства дознания;
- ◆ вносить прокурору ходатайство об отмене незаконных или необоснованных постановлений дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела.

Начальник подразделения дознания наделен также правом возбуждения уголовного дела в порядке, установленном УПК РФ, принятия уголовного дела к своему производству и проведения дознания в полном объеме с наделением в этом случае полномочиями дознавателя; при создании для расследования уголовного дела группы дознавателей на него возлагаются полномочия руководителя группы. Он также вправе проверять материалы уголовного дела; давать дознавателю указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, об избрании в отношении подозреваемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения. По уголовному делу он может давать письменные и обязательные для исполнения дознавателем указания; последний может их обжаловать начальнику органа дознания или прокурору. Обжалование дознавателем указаний начальника подразделения дознания не приостанавливает их исполнения; при этом дознаватель вправе представить начальнику органа дознания и прокурору вместе с материалами уголовного дела свои письменные возражения на указания начальника подразделения дознания.

На органы дознания возлагается также обязанность производства неотложных следственных действий по преступлениям, по которым обязательно предварительное следствие (ст. 157 УПК РФ). Прежде всего в каждом случае поступления заявления или сообщения о любом совершенном или подготавливаемом преступлении орган дознания должен предпринять следующие действия:

- ◆ прибыть на место происшествия сразу после получения сообщения и обеспечить его охрану;
- ◆ в случае необходимости оказать первую помощь пострадавшему и установить его личность;
- ◆ обеспечить сохранение в неприкосновенности обстановки на месте происшествия, если для проведения осмотра должен прибыть следователь или дознаватель;
- ◆ путем опроса получить необходимую первичную информацию об имевшем место событии и о лицах — возможных свидетелях совершенного деяния;
- ◆ по возможности собрать сведения о лице, совершившем преступление, направлении, куда он мог скрыться, и принять меры к его розыску;
- ◆ если информация о совершенном или готовящемся преступлении получена из иных источников, чем указанные в ст. 141 и 142 УПК РФ, должностное лицо, получившее сообщение об этом или выявившее признаки противоправного деяния, должно составить рапорт об обнаружении признаков преступления.

Если в деянии, о котором поступило сообщение, установлены признаки преступления, по которому обязательно проведение предварительного следствия, а следователь по каким-либо причинам в данный момент не может включиться в процессуальную деятельность, орган дознания обязан принять решение о возбуждении уголовного дела и произвести неотложные следственные действия. В соответствии с законом неотложные следственные действия — это действия, осуществляемые органом дознания после возбуждения уголовного дела, по которому производство предварительного следствия обязательно, в целях обнаружения и фиксации следов преступления, а также доказательств, требующих незамедлительного закрепления, их изъятия и исследования (п. 19 ст. 5 УПК РФ). Очевидно, в данном случае речь идет о следственных действиях, промедление с производством которых может привести к отрицательным последствиям: порче или утрате следов преступления, затруднениям в их обнаружении и закреплении, потере иных возможных доказательств, что может существенно затруднить раскрытие преступления и позволит лицу, совершившему общественно опасное деяние, уклониться от следствия и суда или продолжать совершение преступлений. Перечень этих действий законом не установлен, поэтому орган дознания для достижения указанных в законе целей вправе проводить любые следственные действия в зависимости от характера преступления и следственной ситуации.

Компетенция органов дознания на производство неотложных следственных действий также четко определена законом. В частности, в соответствии с ч. 2 ст. 157 УПК РФ неотложные следственные действия производят:

- ◆ органы Федеральной службы безопасности — по уголовным делам о преступлениях, подследственных следователям органов Федеральной службы безопасности (п. 2 ч. 2 ст. 151 и п. 2 ч. 2 ст. 157 УПК РФ);
- ◆ таможенные органы — по уголовным делам о преступлениях в сфере экономической деятельности и контрабанде (п. 3 ч. 2 ст. 157 УПК РФ); они подследственны следователям органов Федеральной службы безопасности, органов внутренних дел и органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ;
- ◆ начальники органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, командиры воинских частей и соединений, начальники военных учреждений и гарнизонов — по уголовным делам о преступлениях, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы, а также лицами гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или в расположении части, соединения, учреждения, гарнизона (п. 4 ч. 2 ст. 157 УПК РФ);
- ◆ начальники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы — по уголовным делам о преступлениях против установленного порядка несения службы, совершенных сотрудниками соответствующих учреждений и органов, а равно о преступлениях, совершенных в расположении указанных учреждений и органов иными лицами (п. 5 ч. 2 ст. 157 УПК РФ);
- ◆ органы внутренних дел — по уголовным делам о всех остальных преступлениях (п. 1 ч. 2 ст. 157 УПК РФ). В этом плане в литературе справедливо отмечается, что органы внутренних дел несут на своих плечах основную тяжесть не только следственной работы, но и работы по дознанию, причем как по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, так и по делам, по которым производство предварительного следствия не обязательно [1].

Выполнение неотложных следственных действий одновременно с возбуждением уголовного дела законом возложено также на:

- ◆ капитанов морских и речных судов, находящихся в дальнем плавании, — по уголовным делам о преступлениях, совершенных на данных судах;
- ◆ руководителей геологоразведочных партий и зимовок, начальников российских антарктических станций и сезонных полевых баз, удаленных от мест расположения органов дознания, — по уголовным делам о преступлениях, совершенных по месту нахождения этих партий, зимовок, станций, сезонных полевых баз;
- ◆ глав дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации — по уголовным делам о преступлениях, совершенных в пределах территории данных представительств и учреждений.

Характер преступления — обязательно по нему производство предварительного следствия или не обязательно — в этом случае значения не имеет. При возбуждении уголовного дела указанные лица незамедлительно уведомляют прокурора о начатом расследовании. Постановление о возбуждении уголовного дела передается ими прокурору незамедлительно при появлении реальной возможности для этого. Очевидно, одновременно должны быть переданы и результаты производства неотложных следственных действий для определения формы расследования (ч. 4 ст. 150 УПК РФ) и подследственности.

Для производства неотложных следственных действий законом установлен срок 10 суток со дня возбуждения уголовного дела (ч. 3 ст. 157); этот срок продлению не подлежит. Поэтому орган дознания после производства неотложных следственных действий, но не позднее 10 суток, направляет уголовное дело руководителю следственного органа в соответствии с п. 3 ст. 149 УПК РФ. Если по такому уголовному делу не представилось установить лицо, совершившее преступление, орган дознания обязан принимать меры оперативно-розыскного характера для раскрытия преступления и обнаружения лица, причастного к его совершению, информируя следователя о результатах принятых мер. Если по направляемому в следственный орган уголовному делу лицо, совершившее преступление, известно, орган дознания может производить по нему следственные действия и оперативно-розыскные мероприятия только по поручению следователя.

Меры по сохранению следов преступления орган дознания и дознаватель обязаны принять и в случае передачи сообщения о преступлении по подследственности в соответствии со ст. 151 УПК РФ.

В дополнение к традиционному дознанию законодательством в уголовном процессе предусмотрена новая форма процессуальной деятель-

ности органов дознания при расследовании преступлений, по которым предварительное следствие не обязательно — дознание в сокращенной форме [2]. Основанием для его применения является ходатайство подозреваемого о производстве по уголовному делу дознания в сокращенной форме. Уголовное дело в этом случае должно быть возбуждено в отношении конкретного лица по признакам одного или нескольких преступлений, по которым предварительное следствие не обязательно (п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ). Второе условие, которое должно быть соблюдено при этом: подозреваемый признает свою вину, характер и размер вреда, причиненного преступлением, и не оспаривает правовую оценку деяния, которая изложена в постановлении о возбуждении уголовного дела. Заканчивается дознание составлением итогового процессуального документа — обвинительного постановления.

Изложенное позволяет отметить, что дознание, хотя и имеет определенную специфику, связанную с некоторым упрощением производства, обусловленную характером преступлений (небольшой и средней тяжести), по которым оно проводится, является законодательно регламентированной самостоятельной формой предварительного расследования. Названные упрощения в определенной мере оправданны, т.к. позволяют с учетом характера преступлений дифференцировать процессуальную форму и приблизить, в частности, по преступлениям, не представляющим большой общественной опасности, момент назначения наказания к моменту совершения преступления. Но с другой стороны, это никак не влияет на осуществление прав субъектов уголовно-процессуальной деятельности, возможность реализации которых в процессе дознания закреплена уголовно-процессуальными нормами, имеющими такое же значение и для другой формы расследования — предварительного следствия. Основной объем работы как по дознанию в полном объеме, так и по производству неотложных следственных действий, выполняют органы внутренних дел. Остальные органы дознания (ст. 40 УПК РФ) процессуальную деятельность осуществляют в соответствии с установленной для них предметной подследственностью (ч. 3 ст. 151 и ч. 2 ст. 157 УПК РФ).

Литература

1. *Безлепкин Б.Т.* Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). М., 2016. С. 232.
2. *Марков А.Я.* Дознание в сокращенной форме: законодательство, вопросы теории // XXI век: Россия в условиях кардинально меняю-

щегося общества: материалы международной научно-практической конференции (Москва, 15-17 апреля 2013 г.). М. 2013.

Inquiry and the bodies authorized for its production

Markov Alevtin — Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Criminal Law Disciplines of the International Institute of Economics and Law

Address for correspondence: alevtinm@mail.ru

The article is devoted to inquiry as a form of preliminary investigation. Author analyzes its place and role in the criminal process in relation to the preliminary investigation, examines the competence of bodies and officials authorized to manufacture the inquiry, and the production by a body of inquiry of urgent investigative actions on the crimes for which preliminary investigation is mandatory.

Key words: inquiry as a form of preliminary investigation of crimes, ratio of inquiry and preliminary investigation, the interrogating officer, chief of division of inquiry, competence of the bodies of inquest; urgent investigative actions conducted by the body of inquiry

For citation: Herald of International Institute of Economics and Law. 2016. N 1 (22). P. 70–82.

Особенности правового регулирования акционерных обществ: история и современность

Н.А.Машкин

В России процесс развития акционерных форм происходил под влиянием западных стран. До начала XIX в. в России не существовало единого акционерного законодательства. Во второй половине XIX в. учреждались различные комиссии для подготовки проектов закона об акционерных компаниях, но до 1917 г. акционерное законодательство так и не было создано. Возрождение акционерного законодательства в период «военного коммунизма», «новой экономической политики» происходило в сложной атмосфере. В 1820-х гг. принималось большое количество нормативных актов, способствующих развитию акционерных компаний. В период административно-командного управления экономикой акционерное предпринимательство было сокращено. Переход к рыночной экономике открыл новую историю развития отдельных форм акционерных обществ. Преимущества акционерных обществ, которые появлялись постепенно, по мере их развития, признается в наши дни.

Ключевые слова: акционерное общество, рыночная экономика, акционерное законодательство

Для цитирования: Вестник МИЭП. 2016. № 1 (22). С. 83–90.

Акционерная форма является одним из наиболее мощных и гибких организационных достижений в области построения и порядка деятельности крупных торгово-промышленных предприятий [1].

В России процесс становления и развития акционерных компаний происходил под влиянием западных стран. Как подчеркивает С.Д.Могилевский, традиционной стала точка зрения Г.Ф.Шершеневича, согласно которой, Россия принадлежит к числу стран, перенявших акционерную форму, а не выработавших ее самостоятельно [2, С. 11].

К числу первых нормативных актов об акционерных компаниях в России все исследователи неизменно относят указ Петра I от 27.10.1699. В дальнейшем указом от 08.11.1723 была утверждена акционерная компания Архангельского китового промысла. Указом 04.08.1724 учреждена компания для торга с Испанией под управлением Коммерцколлегии.

Машкин Николай Афанасьевич — доктор исторических наук, профессор, академик РАЕН.

Адрес для корреспонденции: mashkin.n.a@mail.ru.

Затем 17.09.1739 последовал проект компании для торговли с Китаем, составленный Лоренцом Лангом (шведским инженером, состоявшим на службе у Петра I). Но этот проект так и не был реализован [3, С. 326].

По свидетельству историков-правоведов, первой русской акционерной компанией можно считать учрежденную 24.02.1757 Российскую в Константинополе торгующую компанию, которая просуществовала до 1762 г. [4]. В последующие годы был создан ряд акционерных компаний: в 1758 г. — Компания персидского торга; в 1762 г. — Акционерный эмиссионный банк; в 1798 г. — Российско-Американская компания и др., что способствовало постепенному распространению в российском обществе представлений об этой организационно-правовой форме [2, С. 12, 13].

Фактически до 1822 г., по утверждению И.Т.Тарасова, в России существовала только одна акционерная компания — Российско-Американская, по характеру своему отчасти сходная с первыми европейскими колонизационно-торговыми компаниями [5, С. 110].

До начала XIX в. в России не существовало единого акционерного законодательства. Оно было представлено высочайшими указами, уставами или правилами отдельных компаний. Принятый 01.01.1807 Манифест «О дарованных купечеству новых выгодах, отличиях, преимуществах и новых способах к распространению и усилению торговых предприятий» [6] предусматривал деление компаний на три вида: полное товарищество, товарищество на вере и товарищество по участкам, или компаниях на акциях. Хотя манифест не регулировал в полной мере деятельность акционерных обществ, тем не менее на следующие 30 лет именно этот документ стал юридической основой для учреждения акционерных обществ в России.

Изменение экономической ситуации, рост числа акционерных обществ способствовали возникновению общего закона об акционерных обществах. В результате в декабре 1836 г. было утверждено «Положение о компаниях на акциях» [7].

В этот период акционерная форма получила разнообразное применение в кондитерских, сапожных мастерских, парфюмерных и прачечных заведениях. С 1822 по 1855 г. в России возникло около 80 акционерных компаний. Это означало, что в развитии акционерного дела мы не отстали от соседних с нами государств [5, С. 111].

После Крымской войны (1856 г.) Россия вступила в полосу великих реформ. В стране произошли экономические преобразования, начался подъем в промышленности, увеличилось железнодорожное строительство, стали учреждаться частные банки. Все это послужило широкому применению акционерной формы.

Так, в 1857 г. после резкого снижения процентных ставок в государственных банках инвесторы, желая сохранить свои доходы, начали активно вкладывать средства в покупку акций акционерных обществ. Результатом стал бум акционерного надувательства.

Действующее акционерное законодательство рассматриваемого периода не отвечало духу времени. Уставы постепенно становились средством обхода существующих нормативных актов, правоприменительная практика часто шла вразрез с законом. И.Т.Тарасов отмечал, что акционерное дело совершалось как бы вне действующего законодательства или даже вопреки ему, т.к. трудно найти между разрешенными и утвержденными уставами акционерных компаний такой устав, который не состоял бы в целости своей из систематического набора исключительных постановлений [5, С. 111].

Выходом из такого положения могло быть только обновление акционерного законодательства. С этой целью во второй половине XIX в. в России учреждались различные комиссии для подготовки проектов закона об акционерных компаниях. Эти проекты не имели четкой системы, в них было много недостатков, пробелов. В результате Государственный Совет отклонял такие проекты или посылал их на доработку. Поэтому до 1917 г. акционерное законодательство так и не было реформировано.

Безусловно, были и позитивные тенденции в развитии акционерной формы. К 01.01.1903 в России насчитывалось 1292 акционерных предприятия, не включая железнодорожных, с капиталом 2 млрд руб. [8, С. 378]. Действовало более 300 иностранных компаний [8, С. 445]. К 1917 г. уже насчитывалось 2990 акционерных обществ, в том числе 232 иностранных. По масштабам и уровню акционирования Россия в указанный период занимала 5-6-е место в мире [9].

В 1917 г. в стране произошли политические изменения, которые затормозили процесс развития акционерных компаний.

Возрождение акционерного дела происходило в сложной атмосфере общего перехода от политики Военного коммунизма к Новой экономической политике с целью привлечения отечественного и иностранного частного капитала. К решению проблем возрождения народного хозяйства Декретом ВЦИК от 17.12.1917 «О национализации банков» банковское дело в России было объявлено государственной монополией, а все существующие частные акционерные банки и «банковские конторы» национализировались и объединились с Государственным банком [10]. В дальнейшем национализации подлежали и акционерные компании с паевым капиталом 1 млн руб. и более.

Начальной датой советского акционерного строительства признается 01.02.1922, когда Совет труда и обороны утвердил устав акционерного общества внутренней и ввозной торговли кожевенным сырьем «Кожсырье» [11]. В этот период был принят ряд нормативных актов, послуживших законодательной основой для деятельности акционерных обществ» [12-14].

30.10.1922 был утвержден Гражданский кодекс РСФСР, который стал основным источником акционерного права [15]. Впоследствии Кодекс был дополнен рядом подзаконных актов, которые раскрывали вопрос регистрации акционерных обществ, порядок утверждения уставов, распределение прибыли и выплаты дивидендов, прекращение деятельности, реорганизацию, ликвидацию и др. [16-21].

17.08.1927 вышло «Положение об акционерных обществах», согласно которому акционерные общества делились на государственные, смешанные и частные [22].

Однако в конце 20-х гг., в условиях быстрого роста государственной промышленности, государственно-кооперативной торговли, административно-плановой финансовой политики акционерная форма утратила свое значение. В 1930 г. XVI съезд ВКП(б) признал, что акционерные общества принадлежат к числу тех форм, которые «имели значение в первые годы советской власти, но потеряли смысл в условиях преобладания социалистических элементов в экономике страны». Акционерные общества были ликвидированы или реорганизованы в предприятия с неделимым на паи капиталом (тресты, торги и т.д.) [23].

К началу 30-х гг. все акционерные общества были преобразованы в государственные предприятия, и с этого времени в СССР осталось лишь два акционерных предприятия: созданный в 1924 г. Банк для внешней торговли СССР (позже хорошо известный Внешэкономбанк) и Всесоюзное акционерное общество «Интурист», образованное в 1929 г. За период с начала 1930-х и до середины 1980-х гг. в СССР было создано лишь одно акционерное общество — «Ингосстрах СССР». Понятно, что и Внешторгбанк, и «Интурист», и «Ингосстрах СССР» являлись акционерными обществами лишь формально [2, С. 32].

Переход к рыночной экономике и политические события 1980-х гг. открыли новую историю развития акционерной формы.

Возврат акционерной формы произошел с принятием 25.12.1990 Постановление Совета министров РСФСР и СССР № 601 «Об утверждении положения об акционерных обществах» [24].

Общества делились на закрытые (с правом преимущественной покупки отчуждаемых акций) и открытые. Регистрация осуществлялась

Минфином РФ на основании нотариально заверенных документов. Минимальный уставной капитал ЗАО — 10 тыс. руб., ОАО — 100 тыс. руб. Органы управления: общее собрание, совет директоров, правление, директор, ревизионная комиссия.

В декабре 1995 г. был принят Федеральный закон «Об акционерных обществах», который неоднократно корректировался, дополнялся (далее — Закон об АО) [25].

Закон об АО разделил акционерные общества на открытые (ОАО) и закрытые (ЗАО). ОАО вправе проводить открытую подписку на выпускаемые им акции, акционеры не имеет преимущественного права на приобретение акций, отчуждаемых другими акционерами, число акционеров не ограничено. ЗАО не вправе проводить открытую подписку, его акции распределяются среди заранее известного круга лиц, число акционеров не должно превышать 50 человек.

Размер уставного капитала ОАО не может быть менее 1000 МРОТ, ЗАО — не менее 100 МРОТ.

В 2015 г. внесены существенные изменения в Закон об ООО, которые разделили акционерные общества на публичные и непубличные.

Публичное общество вправе проводить размещение акций эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в акции, посредством открытой подписки. Акции непубличного общества и эмиссионные ценные бумаги, конвертируемые в его акции, не могут размещаться посредством открытой подписки или иным образом предлагаться для приобретения неограниченному кругу лиц.

В публичном АО не могут быть ограничены количество акций, принадлежащих одному акционеру, их сумма — суммарная номинальная стоимость, а также максимальное число голосов, предоставляемых одному акционеру.

Уставом непубличного общества могут быть установлены ограничения количества акций, принадлежащих одному акционеру, их суммарная номинальная стоимость, а также максимальное число голосов, предоставляемых одному акционеру.

Минимальный уставной капитал публичного общества должен составлять 100 тыс. руб., непубличного — 10 тыс. руб.

Непубличное общество может приобрести статус публичного общества путем внесения в устав общества изменений, содержащих указание на то, что общество является публичным. Непубличное общество приобретает публичный статус со дня государственной регистрации указанных изменений в его устав и внесения в единый государственный реестр юридических лиц сведений о фирменном наименовании.

Публичное общество может прекратить свой статус путем внесения в его устав изменений, исключающих указание на то, что общество является публичным. Прекращение обществом его публичного статуса допускается при одновременном соблюдении следующих условий:

1) акции общества или эмиссионные ценные бумаги общества, конвертируемые в акции, не находятся в процессе размещения посредством открытой подписки и не допущены к организованным торгам;

2) Банком России принято решение об освобождении общества от обязанности раскрывать информацию, предусмотренную законодательством Российской Федерации о ценных бумагах.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что акционерная форма в России утвердилась и продолжает совершенствоваться.

Литература

1. Бахчисарайцев Х.Э., Граве К.А., Эйбушитц П. Вопросы законодательства по внутренней торговле. М., 1925. С. 44.
2. Могилевский С.Д. Правовые основы деятельности акционерных обществ. М., 2004.
3. Каминка А.И. Акционерные компании. СПб., 1902. Т. 1.
4. Полное собрание законов Российской империи. Т. XIV. № 10 694.
5. Тарасов И.Т. Учение об акционерных компаниях. М., Статут. 2009.
6. Полное собрание законов Российской империи. Т. XXXII. № 22 418.
7. Полное собрание законов Российской империи. Т. X. Отд. 2. № 9763.
8. Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права. М., Статут. 2003. Т. 1.
9. Шепелев А.В. Акционерное учредительство в России. (Историко-статистический очерк) // Из истории империализма в России. Л., 1957. С. 148, 167.
10. Декрет ВЦИК от 17.12.1917 «О национализации банков» // Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 10. Ст. 150.
11. Израилит М.Н. Акционерные общества: правовые основы деятельности акционерных обществ (с участием и без участия государственного капитала). М., 1927.
12. Декрет ВЦИК от 13.03.1922 «О внешней торговле» // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 24. Ст. 266.
13. Декрет СНК от 04.04.1922 «Об учреждении главного комитета по делам о концессиях и акционерных обществах» // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 34. Ст. 55.
14. Временные Правила о порядке учреждения и открытия акционерного общества и об ответственности и членов учредителей и членов

- управления // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 55. Ст. 698.
15. Гражданский кодекс РСФСР // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.
 16. О сборе за регистрацию акционерных обществ и товариществ полными полные и на вере // Собрание узаконений РСФСР. 1923. № 85. Ст. 843.
 17. О порядке определения и распределения прибылей // Собрание узаконений РСФСР. 1925. № 8. Ст. 79.
 18. О порядке утверждения уставов акционерных обществ (паевых товариществ) и их регистрации // Собрание узаконений РСФСР. 1925. № 30. Ст. 195.
 19. Об утверждении положения о торговой регистрации // Собрание узаконений РСФСР. 1925. № 82. Ст. 622, 623.
 20. О дополнения постановления ЦИК и СНК СССР от 24.04.1925 в порядке утверждения уставов акционерных обществ (паевых товариществ) и их регистрации // Собрание узаконений РСФСР. 1926. № 14. Ст. 98.
 21. О приравнении акционерных обществ (паевых товариществ) с исключительным участием государственного и корпоративного капитала к государственным предприятиям, действующим на началах коммерческого расчета в отношении очередности удовлетворения их претензий на имущество должника // Собрание узаконений РСФСР. 1926. № 37. Ст. 272.
 22. «Положение об акционерных обществах» от 17.08.1927 // Собрание законодательства СССР. 1927. № 49. Ст. 500.
 23. Курс соответственного хозяйственного права / Под ред. Л.Гинзбурга и Е.Пашуканиса. М., 1935. Т. 1. С. 423.
 24. Постановление Совета министров РСФСР и СССР от 25.12.1990 № 601 «Об утверждении положения об акционерных обществах» // Сборник постановлений РСФСР. 1991. № 6. Ст. 92.
 25. Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

Features of legal regulation of joint stock companies: history and modernity

Mashkin Nikolay — Doctor of Historical Sciences, Professor,
Academician of the Russian Academy of Natural Sciences

Address for correspondence: mashkin.n.a@mail.ru

In Russia the process of development of joint-stock form was influenced by the Western countries. Until the beginning of XIX century in Russia there was no single shareholder of the law. In the second half of the XIX century various commissions were established to prepare draft law on joint stock companies, but until 1917 the joint-stock legislation was not created. The revival of the joint-stock legislation in the period of “war communism”, the “new economic policy” took place in a difficult atmosphere. In the 1820s a number of regulations conducive to the development of joint-stock companies were adopted. During the period of administrative-command management of economy joint-stock enterprise was reduced. The transition to a market economy opened a new history of the development of some forms of joint stock companies. Advantages of joint stock companies, which appeared progressively as their development, are recognized nowadays.

Key words: corporation, market economy, joint-stock legislation

For citation: Herald of International Institute of Economics and Law. 2016. N 1 (22). P. 83–90.

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ И ПРОБЛЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

К вопросу повышения конкурентоспособности России на мировом рынке образовательных услуг

А.В.Косевич, В.О.Кожина

В статье представлен анализ конкурентоспособности России на мировом рынке образовательных услуг, ее потенциал и возможности его развития. Показана динамика обучения студентов-иностранцев в российских вузах за последние 15 лет. Освещены основные признаки и тенденции современного международного рынка образовательных услуг, факторы, определяющие положение страны на международном рынке образовательных услуг, а также основные направления работы по повышению конкурентоспособности страны в сфере экспорта образовательных услуг.

Ключевые слова: экспорт образовательных услуг, мировой рынок образовательных услуг, образовательные услуги

Для цитирования: Вестник МИЭП. 2016. № 1 (22). С. 91–98.

Одной из крупнейших отраслей мировой экономики, а также наиболее динамично развивающейся сферой мировой торговли услугами является образование. Им определяется экономическое развитие и конкурентоспособность страны в общемировом масштабе. Приоритетным направлением государственной политики при этом является развитие экспортного потенциала. Экспорт образовательных услуг в данном контексте весьма привлекателен.

США, Великобритания, Франция, Германия, Китай и Австралия включили расширение экспорта образовательных услуг в список наиболее важных приоритетов своей государственной политики. Это связано, во-первых, с тем, что подготовка иностранных специалистов — эко-

Косевич Александр Валентинович — кандидат экономических наук, ректор Международного института экономики и права.

Адрес для корреспонденции: kosevich@mail.ru.

Кожина Вероника Олеговна — кандидат экономических наук, заведующая кафедрой экономической теории и мировой экономики Международного института экономики и права.

Адрес для корреспонденции: vero_ko@mail.ru.

номически выгодное направление экспорта. Во-вторых, это позволяет достигать государственных геополитических и экономических целей. В-третьих, стремление привлечь студентов-иностранцев способствует развитию всей системы образования, направленной на выпуск специалистов, отвечающих мировым стандартам качества в условиях глобальной экономики. В-четвертых, на политическое и научно-экономическое развитие страны, несомненно, влияет привлечение лучших выпускников-иностранцев к работе в стране — экспортере образовательной услуги [4].

В 1990/1991 академическом году, накануне распада СССР, в советских вузах обучалось 126,5 тыс. иностранных студентов, стажеров, аспирантов, что составляло более 10% общей мировой численности иностранных студентов. По экспорту образовательных услуг советские вузы занимали 3-е место в мире, уступая только вузам США и Франции. Затем доля иностранных студентов очной формы обучения в вузах России уменьшилась почти вдвое, но в последние годы начала постепенно увеличиваться [1].

В настоящее время Россия утратила свое когда-то лидирующее положение на рынке экспорта образовательных услуг. Однако в этом отношении наблюдается положительная динамика. Так, численность иностранных граждан, обучающихся по программе среднего профессионального образования в очной форме, выросла с 1994/1995 академического года по 2013/2014 академический год с 3128 до 15 640 тыс. человек, наиболее активный рост наблюдался с 2010/2011 академического года по 2013/2014 академический год [1].

По данным Министерства образования и науки РФ, в 2004/2005 академическом году в российских высших учебных заведениях преимущественно обучались граждане стран СНГ [8].

С 89,6 тыс. в 1990 г. до 250,2 тыс. человек в 2013/2014 академическом году выросла численность иностранных студентов, очно обучающихся в российских вузах. В 2013/2014 академическом году 250,2 тыс. иностранцев обучались в вузах РФ — это 4,43% общей численности студентов [8]. Заочно в 1990/1991 академическом году в российских вузах обучалось 0,3 тыс. иностранных граждан, а в 2013/2014 академическом году — уже 94 тыс. человек. Наибольший рост динамики наблюдается, начиная с 2012/2013 академического года [8]. Заочная форма обучения иностранцев в вузах (в том числе экстернат, вечернее и дистанционное обучение) начала бурно расти: численность обучающихся, получавших в российских вузах в 2013/2014 академическом году образование заочно, составила 94 тыс. человек, увеличившись с 2000/2001

года в 5,1 раза. В то же время объем оказания образовательных услуг за рубежом, достигнув своего максимума (91,4 тыс. человек) к 2005/2006 академическому году, начал снижаться и к 2013/2014 академическому году уменьшился до 68,6 тыс. человек [1].

В общей сложности, по данным А.Арефьева и Ф.Шереги, «довузовское, вузовское и послевузовское образование на русском языке и по российским образовательным программам получали в России и за ее пределами в 2013/2014 академическом году 358,2 тыс. иностранных граждан из почти 170 стран мира (в 2005/2006 г. этот суммарный показатель составлял 222,6 тыс. чел., в 2009/2010 г. — 286,5 тыс. чел., в 2011/2012 г. — 292,5 тыс. чел.)» [1].

Тем не менее фактически доля России на международном рынке образовательных услуг уменьшается. В Концепции экспорта образовательных услуг Российской Федерации на период 2011-2020 гг. подчеркивается: «это не только упущенная экономическая выгода, но и упускаемые политические возможности “мягкого” влияния России на международной арене через распространение русского языка, достижений российской науки, российской культуры и ценностей» [5].

Конкуренция на международном рынке образовательных услуг становится все более жесткой. Несмотря на это, прежние лидеры сохраняют свои позиции. Необходимо отметить, что современные тенденции и процессы показывают, что в таких странах, как Китай, Индия, Малайзия, Япония, Сингапур и др., развитие системы высшего образования и действия по привлечению иностранных студентов могут оказать серьезное влияние на рынок международных образовательных услуг, тем самым снизив привлекательность обучения для студентов из этих стран за рубежом [2]. Нидерланды, Германия, страны Скандинавии и Венгрия предлагают студентам обучение по научным и техническим дисциплинам на английском языке. Стоимость проживания в этих странах и обучение в них оказывается намного дешевле, чем в США, Канаде и Австралии.

Одним из факторов, оказывающих влияние на международный рынок образовательных услуг, является глобализация. Это противостояние «старых» и «новых» сил: сложившегося государственного сектора национальных систем образования и возникших как результат глобальных процессов в мировой экономике форм высшего образования. По нашему мнению, к новым силам можно отнести прибыльные и бесприбыльные образовательные корпорации, различных провайдеров высшего образования, в том числе корпоративные и виртуальные университеты. При этом для экономики развитых стран превалиру-

ют выгоды глобализации сферы образования, а для развивающихся стран — ее минусы.

Следовательно, степень вмешательства государства в процесс регулирования сферы высшего образования приобретает ключевое значение. Лишь при условии надлежащей защиты внутреннего рынка образовательных услуг от недобросовестной конкуренции можно говорить о том, что коммерциализация, рыночные механизмы и конкуренция в сфере высшего образования повлекут за собой повышение качества образовательных услуг, эффективности функционирования всех национальных систем и, в конечном итоге, рост конкурентоспособности российских образовательных услуг на международном рынке.

Стратегический потенциал развития в России экспорта образовательных услуг характеризуется рядом признаков:

- ◆ большой объем образовательных услуг системы высшего образования России, который сохраняет свою конкурентоспособность на мировом рынке образовательных услуг;
- ◆ значительные резервы для увеличения приема в образовательные учреждения;
- ◆ наличие государственной программы обучения иностранных граждан;
- ◆ длительный обобщаемый в настоящее время опыт работы на международном рынке образовательных услуг;
- ◆ профессиональная организация работы по экспорту образовательных услуг появляющимися в стране менеджерами — специалистами в сфере экспорта образования;
- ◆ структурно-организационная основа координации экспорта российских образовательных услуг [6].

Состояние экспорта образовательных услуг в стране определяется следующими факторами:

- ◆ распространенность языка обучения;
- ◆ экономическая и культурная привлекательность страны;
- ◆ авторитет страны;
- ◆ уровень ее системы образования;
- ◆ репутация вузов;
- ◆ стоимость образовательных программ и проживания;
- ◆ гибкость программ и сопоставимость квалификационных требований;
- ◆ географические, торговые и исторические связи между странами;

- ♦ активная государственная политика по продвижению национальных институтов образования в глобальном пространстве;
- ♦ меры по поддержке, в том числе социально-экономической, иностранных учащихся;
- ♦ маркетинговая политика по продвижению образовательных услуг на мировом рынке образовательных услуг [5, 6].

Конкурентоспособность России на рынке экспорта образовательных услуг, безусловно, нуждается в повышении.

Выделяют ряд негативных тенденций, тормозящих развитие России как государства — экспортера образовательных услуг:

- ♦ объем средств, затрачиваемых российскими гражданами на обучение за рубежом, стал приближаться к объему средств, ввозимых в Россию иностранными учащимися. Это создает риск того, что Россия может превратиться из страны-экспортера в страну — импортера образовательных услуг;
- ♦ присутствие на территории Российской Федерации различных зарубежных образовательных учреждений;
- ♦ снижение интеллектуального потенциала России, так называемая «утечка мозгов», когда страну покидают ведущие ученые и перспективные молодые специалисты, работающие в областях науки, которые в России традиционно всегда превышали мировой уровень;
- ♦ несформированность стратегии по продвижению российского высшего образования на мировой рынок образовательных услуг;
- ♦ недостаточное законодательное обеспечение образования внутри страны;
- ♦ небезопасность пребывания на территории Российской Федерации [6].

Согласно Концепции экспорта образовательных услуг Российской Федерации на период 2011-2020 гг., с целью повышения конкурентоспособности России на международном рынке образовательных услуг и реализации ее потенциала в этой области будут предприняты следующие шаги:

- ♦ развитие инфраструктуры образования;
- ♦ переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития на основе наращивания сравнительных преимуществ России в науке, образовании и высоких технологиях;
- ♦ формирование образовательной политики и стратегии;

- ♦ создание условий для формирования экспортного потенциала российского образования на среднесрочную и долгосрочную перспективы [5].

Стратегическим направлением международного сотрудничества в сфере экспорта образовательных услуг может стать формирование партнерских отношений российских образовательных учреждений с зарубежными соотечественниками с перспективами расширения через малый и крупный бизнес.

Ориентация на использование новых информационных технологий в сочетании с традициями российской высшей школы также должна стать одним из стратегических направлений экспорта российских образовательных услуг. К основным направлениям деятельности по экспорту образовательных услуг на основе технологий дистанционного обучения можно отнести:

- ♦ законодательное обеспечение дистанционного обучения как предмета экспорта;
- ♦ согласование международных стандартов дидактического и материально-технического обеспечения процесса внедрения дистанционных образовательных технологий;
- ♦ внедрение высшими учебными заведениями инновационных дидактических форм и передовых образовательных дистанционных технологий;
- ♦ разрешение проблемы языков преподавания;
- ♦ разработку предложений по использованию и распространению инновационных решений в области дистанционного обучения, в том числе в рамках реализации принципов Болонского процесса;
- ♦ обеспечение многоканального финансирования мероприятий по изучению проблем мирового рынка образовательных услуг и экспорта образовательных услуг на основе технологий дистанционного обучения [6].

При организации экспорта российских образовательных услуг, по нашему мнению, вузы должны ориентироваться на следующие стратегические задачи:

- ♦ вхождение России в мировое образовательное сообщество в качестве полноправного партнера;
- ♦ развитие международной академической мобильности и обеспечения участия России в подготовке высококвалифицированных специалистов для зарубежных стран;
- ♦ разработка и осуществление целевых инновационных программ и участие в международных проектах и программах;

- ◆ взаимодействие с государствами — членами СНГ в вопросах создания общего образовательного пространства, удовлетворение образовательных потребностей соотечественников;
- ◆ обеспечение подписания межгосударственных соглашений об обмене информацией в сфере образования, о сотрудничестве в области лицензирования, аттестации и аккредитации образовательных учреждений;
- ◆ создание и развитие в государствах — членах СНГ совместных российско-национальных образовательных учреждений.

Таким образом, несмотря на существенную потерю своих позиций на мировом рынке образовательных услуг в последние 15 лет, Россия имеет высокий потенциал в этой области. Он может быть успешно реализован при условии планомерного выполнения намеченных задач. В этом случае можно оптимистично говорить о возвращении России лидирующей позиции в экспорте образовательных услуг в будущем [6].

Литература

1. *Арефьев А.Л., Шереги Ф.Э.* Экспорт российских образовательных услуг: Статистический сборник. Вып. 5. М., 2015. 416 с.
2. *Галичин В.* Международный рынок образовательных услуг: основные характеристики и тенденции развития // Век глобализации. 2013. № 2. С. 101-112.
3. *Глухова Т.* Интерпретация ключевых понятий терминологического пространства по интернационализации высшего профессионального образования // Мир науки, культуры, образования. 2010. № 3. С. 210-212.
4. *Зорников И.* Экспорт образовательных услуг: зарубежный опыт и российская практика // Вестник ВГУ. 2003. № 2. С. 59-72.
5. Концепция экспорта образовательных услуг Российской Федерации на период 2011-2020 гг. // Вестник международных организаций. 2010. № 1. С. 96-106.
6. *Косевич А.В.* Российское высшее образование на международном рынке образовательных услуг: проблемы и перспективы // Вестник Международного института экономики и права. 2011. № 3. С. 5-20.
7. *Рагулина Ю.В., Завалько Н.А., Кожина В.О.* Международная торговля: учебник. М., 2014. 272 с.
8. Экспорт образовательных услуг в системе высшего образования Российской Федерации. www.russia.edu.ru/information/analit/1300

On the question of increasing Russia's competitiveness on the global education market

Kosevich Alexander — Candidate of Economic Sciences, Professor,
Rector of the International Institute of Economics and Law

Address for correspondence: kosevich@mail.ru

Kozhina Veronika — Candidate of Economic Sciences, Head of the Chair of Economic
Theory and World Economy of the International Institute of Economics and Law

Address for correspondence: vero_ko@mail.ru

The article presents an analysis of Russia's competitiveness on the global education market, its potential and the possibilities of its development. The dynamics of teaching foreign students in Russian universities for the past 15 years. When covering the main features and trends of modern international market of educational services, the factors that determine the position of the country in the international market of educational services, as well as the main directions of work to improve the country's competitiveness in the export of educational services.

Keywords: education export, world market of educational services, educational service

For citation: Herald of International Institute of Economics and Law. 2016. N 1 (22). P. 91–98.

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Институт генерал-губернаторства как форма управления многонациональными окраинами (на примере Туркестанского края Российской империи)

Т.В.Карпенкова

Самодержавие в отношении мусульманских народов Российской империи неизменно проводило активную разноректорную политику, которая была жизненной необходимостью и надежным инструментом преодоления всех сложностей и трудностей с учетом специфики и особенностей общественно-политического, культурного и социально-экономического развития мусульманских общин. Соблюдая национальные интересы Российской империи, самодержавие не только отвергало экстремальные концепции изоляционизма в регионах с преобладанием мусульманского населения, но и стремилось к достижению баланса сил с сопредельными государствами и ведущими мировыми державами.

Ключевые слова: генерал-губернатор, военно-народное управление, Туркестанский край, мусульманские народы, бии, аксакалы, раисы, бозар-баша

Для цитирования: Вестник МИЭП. 2016. № 1 (22). С. 99–107.

Многие современные западные государства, в которых за последние десятилетия резко возросло количество мусульман, составляющих достаточно сплоченное и в определенной степени обособленное единство (общину, умму), окончательно запутались в решении возникающих в связи с этим управленческих и этических проблем. В наибольшей степени власти этих государств озабочены численностью мусульман и характером воздействия их общин на западный социально-политический ландшафт. В свою очередь мусульмане испытывают серьезные трудности в том, что, являясь меньшинством, последователи ислама часто не могут в полной мере реализовывать требования своей религии, использовать социально-экономический потенциал ислама, решить проблемы

Карпенкова Таисия Викторовна — доктор исторических наук, профессор, заведующая кафедрой гуманитарных дисциплин Международного института экономики и права.

Адрес для корреспонденции: karpencova@nm.ru.

дискриминации их прав и свобод. Причем эти проблемы касаются не только граждан, но и временно пребывающих в этих странах трудящихся-мигрантов и их семей.

Надо признать, что в России проблема управления регионами, в которых проживают мусульмане, не так остра, как в Европе, потому что евразийский колосс имеет ценнейший исторический опыт дружественных государственно-правовых, гражданско-правовых, экономических и социокультурных взаимоотношений с исламским миром, ставшим с давних времен неразрывной частью, яркой гранью самобытного и уникального многонационального мира, одной из фундаментальных основ могущества российской державы. Большая часть тюркских исламских народов России (кроме азербайджанцев) придерживаются суннитского направления ислама ханифитского мазхаба. Эта правовая школа допускает широкое использование обычного права, поэтому она легко приспособляется к местным условиям. Тем не менее наша страна тоже не свободна от проблем. С одной стороны, благодаря демографической ситуации, численность граждан мусульманского вероисповедания стремительно растет, с другой стороны, появились дополнительные довольно значительные массы мигрантов из-за ближних рубежей. Кроме того, в мировом исламе продолжает происходить размежевание, однако не столько по религиозным, сколько по политическим мотивам (идея воссоздания Арабского халифата) или по отношению к региональной светской власти, якобы «находящейся на службе у кафиrow» (поэтому фанатики-террористы убивают и мусульман, в том числе священнослужителей). Последняя проблема уже отражается и на части российской мусульманской молодежи, о чем в последние годы активно сообщают отечественные СМИ.

В связи с этим многократно возрастает актуальность обращения к историческому опыту Российской империи [1]. Этот опыт убедительно демонстрирует, что самодержавие в отношении мусульманских народов Российской империи неизменно проводило активную разновекторную политику, которая была жизненной необходимостью и надежным инструментом преодоления всех сложностей и трудностей с учетом специфики и особенностей общественно-политического, культурного и социально-экономического развития мусульманских общин. Учитывая национальные интересы Российской империи, самодержавие в этой связи не только отвергало экстремальные концепции изоляционизма в регионах с преобладанием мусульманского населения, но и стремилось к достижению баланса сил с сопредельными государствами и ведущими мировыми державами [2].

Ярким примером такой политики стал Туркестанский край Российской империи, где, в отличие от других национальных окраин, была создана своеобразная система политического и административного управления, получившая название «военно-народное управление». Основы военно-народного управления в Туркестанском крае были аналогичны таковым на Кавказе. Но имелись и отличия, определенные специфическими условиями исторического развития многонациональных и отдаленных от метрополии территорий. При этом подчеркнем, что система военно-народного управления была характерна только для Кавказа и Туркестана, а основные уровни, звенья управления окраинами были общими для всей России. Особенностью Туркестанского края являлось то, что Туркестанское генерал-губернаторство выступало как бы «государством в государстве», управлять которым было практически невозможно, находясь «за тридевять земель» в Петербурге. В отличие от Кавказа, управляемого наместником государя-императора, в Туркестане главным административным лицом являлся генерал-губернатор.

Военно-народное управление как система административного управления самодержавия в Туркестанском крае характеризовалось особенностями, которые были отражены в сочетании военного управления и основ местного управления, в проведении переселенческой и колонизаторской политики, осуществлении налоговой политики. Система военно-народного управления в наиболее целостном и законченном виде сложилась именно в Туркестанском генерал-губернаторстве во второй трети XIX в. В эти годы все ханства Средней Азии были отсталыми феодальными государственными образованиями со значительными пережитками рабовладения, а среди кочевников продолжали преобладать родоплеменные отношения.

Главное начальство по системе военно-народного управления, закреплённой в проекте «Положения об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областей» (1867 г.), вверялось генерал-губернатору [3]. Он назначался непосредственно по Высочайшему усмотрению и подчинялся военному министру. В подчинении генерал-губернатора и одновременно командующего военным округом находились два военных губернатора, возглавлявшие Семиреченскую и Сырдарьинскую области. По отношению к военно-народному управлению военные губернаторы обладали правами и обязанностями гражданских губернаторов. Военный губернатор назначал и увольнял чинов уездного и волостного управлений, утверждал аксакалов и порядок их выборов.

Кроме того, в проекте «Положения» содержался список местных должностей, которые отдавались лицам из коренного населения. Для кочевников (киргизов) — это родоправители, бии, манапы. Для оседлых (сартов) — аксакалы, раисы, бозар-баши и казни. Аксакалы стояли во главе оседлого населения и соединяли в своем лице административную и полицейскую власть. На серкерах и закетчах лежали обязанности по взиманию податей. Наблюдение за чистотой нравов было главным занятием раисов.

Непосредственными начальниками всей местной власти являлись управляющие туземным населением. На управляющих возлагались следующие обязанности: надзор за работой низших судов, забота о неприкосновенности проходящих караванов, разрешение споров о пользовании арыками между кочевниками и оседлыми жителями, наблюдение за правильностью и исправностью взимания податей, исполнением повинностей и предписаний администрации местным населением.

Военно-народная система управления характеризовалась следующими чертами:

- ◆ неразрывность военной и гражданской власти;
- ◆ предоставление местного управления по всем делам, не имеющим политического характера, выборным лицам из среды коренного населения;
- ◆ сохранение обычного права в рамках местного законодательства в той сфере отношений, которая не могла быть урегулирована законами.

Особенностью военно-народного управления в Туркестане являлось то, что он граничил с протекторатами Российской империи — Бухарским эмиратом и Хивинским ханством.

По мере установления все более расширяющихся связей по всем направлениям разносторонней жизни и деятельности туркестанского колониального общества военно-народное управление уступало место общеимперскому генерал-губернаторскому управлению, т.е. управлению краем с общеимперской государственной администрацией на всех уровнях. Для такой формы управления характерно было наличие трех ступеней управления русской администрации: генерал-губернатор или наместник на уровне края (в Туркестанском крае — генерал-губернатор); губернатор (военный или гражданский) на уровне губернии или области, уездный начальник на уровне областного уезда.

В этой связи для изучения политического и административного управления в Туркестане важно выявление как общих характерных черт института генерал-губернаторства, так и отличительных особенностей

этого института в условиях Туркестана, где преобладало мусульманское население.

С середины XIX в. положение генерал-губернаторов на окраинах (а также в Москве) определялось «Инструкцией генерал-губернаторам» от 29.05.1853 [4, с. 208-248]. Кстати, это был единственный документ, специально посвященный институту генерал-губернатора. Согласно этой инструкции, должность генерал-губернатора может быть охарактеризована как промежуточная инстанция между губернскими учреждениями и министерствами, причем степень власти, предоставляемой этой инстанцией, определялась тем, что генерал-губернатор был лицом, облеченным полным доверием Государя и знающим виды верховного правительства. Задачи этой должности характеризовались тем, что на генерал-губернатора возлагались функции политического надзора и политического руководства местной администрацией [5]. Генерал-губернаторы стали «главными блюстителями неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и точного исполнения законов и распоряжений правительства» [4, с. 208].

Отличительной чертой института генерал-губернаторства был его чрезвычайный характер. Генерал-губернаторы не назначались в регионы, где было все спокойно. Они назначались либо на окраины, которые незадолго перед тем были завоеваны и включены в состав Российской империи, и теперь их нужно было усмирять и инкорпорировать в состав государства, либо в регионы, где обострялись социальные и политические конфликты и возникала угроза сохранению самодержавной власти. И хотя на окраинах сроки существования генерал-губернаторства могли растягиваться на столетие и более, от этого чрезвычайный, временный по своей сути характер власти и управления никуда не исчезал. Генерал-губернатор, в отличие от губернатора, приходил, чтобы править, властвовать, любыми путями ускорять превращение региона из «окраины» (территории второго сорта) или «очага напряжения» в спокойную, внутреннюю, послушную, единообразную российскую губернию. И чем меньшее число законов определяло его деятельность, тем успешнее он реализовывал личное доверие императора. Само название должности — «генерал-губернатор», а не «губернатор» — говорило о том, что эту должность могли выполнять только высокопоставленные военные чины — генералы и выше. Наконец, отличием было и то, что деятельность генерал-губернатора носила не столько административный, сколько политический характер.

Серьезные изменения в компетенции генерал-губернаторов произошли в последней трети XIX в. в связи с резким всплеском терро-

ристической деятельности и нарастанием революционного движения. Для восстановления порядка и спокойствия генерал-губернаторам было дано право употреблять все средства, какие они найдут для этого нужными: заключать под стражу лиц всякого звания, высылать из края административным путем, налагать административные взыскания на представителей печатного слова и других лиц, приостанавливать издания за «вредное направление». Величина налагаемых штрафов и продолжительность назначаемого ареста при такого рода проступках зависели от усмотрения генерал-губернатора [6].

Для того чтобы получить наиболее объективное представление о реальной власти генерал-губернатора на окраинах, необходимо сравнить определенные законом права, полномочия и механизмы функционирования этого института с реальной деятельностью генерал-губернаторов, т.к. между ними бытовало серьезное несоответствие.

По Общим губернским учреждениям [4, с. 208] в руках главного начальника края был сосредоточен высший надзор за местами и лицами, ему подведомственными; на него возлагалось попечение о развитии края в экономическом и торговом отношениях, о благосостоянии жителей, об образовании и других задачах по благоустройству края.

Очертив столь широкий круг обязанностей, закон, однако, непосредственное управление краем возлагал на губернаторов и подчиненных им учреждений и лиц. Предоставление главному начальнику какого-либо края некоторых особых прав ввиду исключительного положения генерал-губернатора несколько не должно было изменять основного характера генерал-губернаторской власти. Поэтому и здесь главный начальник должен был не столько управлять, сколько надзирать за управлением.

На практике же генерал-губернаторы повсеместно, не ограничиваясь предоставленным им законом правом надзора, активно вмешивались (в ущерб самостоятельности губернаторов) в управление на губернском, а порой и на уездном уровнях. Это привело к тому, что губернаторы и губернские (областные) правления, опасаясь разойтись во взглядах с генерал-губернатором, стали обращаться к нему за разрешениями и указаниями по делам, подлежащим их непосредственному ведению [7]. Постепенно генерал-губернатор становился единственно управляющей властью в крае, низводя губернские, городские и уездные учреждения до роли филиалов своей собственной канцелярии. Все это привело к тому, что даже коллегиальные учреждения стали руководствоваться не законом, а предписаниями и циркулярами генерал-губернатора, что не могло отрицательно сказаться на системе полити-

ческого и административного руководства всем Туркестанским краем. Неслучайно ревизия сенатора Ф.Гирса по проверке Туркестанского генерал-губернаторства отметила целый ряд фактов нарушения общеимперских и «местных» законов, подтверждая тем самым сохранявшуюся узурпацию власти генерал-губернатором [8].

Присвоение генерал-губернатором себе прав и полномочий на высшем уровне края приводило к аналогичной ситуации у военных губернаторов и их подчиненных на уровне туркестанских областей. В Туркестане обычной практикой было преследование коренного населения (вплоть до арестов властью военного губернатора) за жалобы на неправомерные действия должностных лиц. Зачастую губернаторы закрывали глаза на должностные преступления (а их было немало со стороны местной администрации), своей властью прекращали следствие.

Таким образом, особенностями генерал-губернаторского правления в Туркестанском крае как ведущей и основополагающей части системы политического и административного управления в условиях военно-народного управления являлись:

Генерал-губернатор имел возможность изменять, дополнять, ограничивать и даже отменять действие общегосударственного законодательства на подведомственной ему территории.

Генерал-губернатор фактически не соблюдал установленное имперскими законами разграничение полномочий между различными уровнями власти, присваивая себе ряд полномочий как центрального правительства, так и областной уездной власти (то же самое делали губернаторы областей Туркестана относительно нижестоящих уровней власти).

В целом анализ системы политического и административного управления в Туркестанском генерал-губернаторстве позволяет, прежде всего, заключить, что формы и методы управления строго учитывали как уровень развития присоединяемых территорий, так и добровольность или принудительность их вхождения в состав России. Причем прослеживается обратно пропорциональная зависимость между уровнем автономии и степенью власти генерал-губернатора: при самом высоком уровне автономии — политической автономии в Польше и Финляндии — полномочий у наместника или генерал-губернатора имелось меньше, а при административной автономии, особенно в наиболее отсталых окраинах, каким являлся Туркестанский край, власть генерал-губернатора была практически безраздельна.

На примере Туркестанского края видно, что в Российской империи была выработана наиболее приемлемая форма управления присоеди-

ненными территориями национальных и многонациональных окраин в виде института генерал-губернаторства. Это была сильная и самостоятельная власть с правами административной автономии, носившая авторитарный характер. Основными чертами этой власти было сохранение нераздельности военной, полицейской и гражданской функций власти; ограниченность распространения буржуазных реформ 60-70-х гг. XIX в. на генерал-губернаторство; использование в управлении некоторых традиционных институтов и элементов, существовавших до присоединения к России (военно-народное управление). Наконец, система управления Туркестанским краем была достаточно гибкой и включала в себя такие компоненты, как доверие императора, которым располагали генерал-губернаторы, получая необходимую степень автономии для решения вопросов на местах; использование местных институтов управления и судебной системы; включение местной знати в российский правящий слой. Все это способствовало складыванию в Туркестанском крае сильного патерналистского режима. Было отчетливо видно, что Российская империя создавалась и утверждалась самодержавием как многонациональное единое государство.

Литература

1. *Корнилова И.М.* Первые шаги в профессиональном образовании в национальных окраинах Поволжья (конец XIX — начало XX вв.) // Научная мысль Кавказа. 2006. № 55. С. 3-9.
2. *Корнилова И.М.* Русская культура и развитие просвещения у народов Поволжья в конце XIX — начале XX вв. // Каспийский регион, политика, экономика, культура. 2012. № 2. С. 28-31.
3. ПСЗ-2. Т. 42, отдел 1. С. 831.
4. Свод законов Российской империи. Т. 2, Ч. 1.
5. *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому административному праву. Т. 2. Административное право. СПб., 1910. С. 209.
6. *Ивановский В.В.* Административное устройство наших окраин // Ученые записки Казанского университета. 1891. Кн. 6, отдел 1. С. 35-36.
7. Всеподданнейший отчет о действиях военного министерства за 1885 год. СПб., 1885. С. 9-10.
8. *Гирс Ф.* Отчет ревизующего по высочайшему повелению Туркестанский край тайного советника Гирса. СПб., 1883. С. 11-15.

Institute of General governance as a form of management of multiethnic suburbs (on the example of Turkestan of the Russian Empire)

Karpenkova Taisia — Doctor of Historical Sciences, Professor of the Department of Humanitarian Disciplines of the International Institute of Economics and Law

Address for correspondence: karpenkova@nm.ru

The autocracy against the Muslim peoples of the Russian Empire has invariably pursued an active multi-vector policy which was essential and reliable tool to overcome all the difficulties and challenges taking into account the specifics and peculiarities of socio-political, cultural and socio-economic development of Muslim communities. Respecting the national interests of the Russian Empire, autocracy not only rejected the concept of extreme isolationism in the regions with predominantly Muslim populations, but also sought to achieve balance of power with neighboring countries and major world powers.

Key words: Governor General, the military-popular administration, Turkestan, Muslim Nations, biys, aksakals, Raisa, Bozar-Basha

For citation: Herald of International Institute of Economics and Law. 2016. N 1 (22). P. 99–107.

Представительные государственные органы России в период революции 1905-1907 гг.: историко-правовой аспект

А.Ю.Климанов

В статье подробно изучен порядок формирования представительных органов России начала XX в. — Государственной Думы и Государственного Совета. Рассмотрено соотношение прав и полномочий высших представительных учреждений. Проанализированы основные черты государственно-политического строя, оформившегося в результате издания Манифеста 17 октября 1905 г. Охарактеризован комплекс проблем и противоречий, связанных с эволюцией российского самодержавия в направлении конституционной монархии.

Ключевые слова: Государственная Дума, Государственный Совет, избирательное законодательство, политический строй, конституционная монархия, российский парламентаризм

Для цитирования: Вестник МИЭП. 2016. № 1 (22). С. 108–124.

Особенности социально-политического развития России в конце XIX в. — начале XX в. и кризис самодержавия

В начале XX в. Российская империя по своему государственному устройству оставалась неограниченной самодержавной монархией. Вся законодательная и исполнительная власть была сосредоточена в руках царя, опиравшегося на дворянство. Сословный строй, отсутствие демократических прав и свобод, политических партий объективно вступали в противоречие с социально-экономическими реалиями пореформенной, буржуазной России. В процессе развития экономики увеличивалось экономическое влияние буржуазии, возрастали ее политические амбиции. Возрастала и общественная роль рабочего класса. Однако устремления общественных классов не могли реализоваться в рамках архаичной модели политического устройства.

Магистральным курсом царского правительства в конце XIX в. — начале XX в. стала консервация существующих порядков и силовое подавление любых общественных действий (не только революционного,

Климанов Алексей Юрьевич — кандидат исторических наук, доцент кафедры гуманитарных дисциплин Международного института экономики и права.
Адрес для корреспонденции: alexklim70@mail.ru.

но и либерального характера), идущих вразрез с линией на сохранение самодержавия. Такой курс получал полное одобрение и поддержку императора Николая II. Видное место в оппозиционном движении занимали земства. Земское движение активизировалось в 1905 г. Главным требованием проходивших земских съездов было образование представительного центрального органа — Государственной Думы, избираемой путем всеобщего равного и тайного голосования [1].

Наряду с либеральным общественным направлением, которое стремилось к эволюционному изменению самодержавного строя, в конце XIX в. — начале XX в. сформировались радикальные политические партии, ведущими из которых были социал-демократы и социалисты-революционеры. Кроме названных политических сил, следует назвать Всероссийский торгово-промышленный союз — организацию крупной промышленной буржуазии, выступавший за конституционную монархию, а также ряд националистических движений и союзов. Последние отстаивали неизменность самодержавия, выступая с ультранационалистическими лозунгами [1, с. 506-507].

Обобщая вышеизложенное, можно констатировать, что на рубеже XIX и XX вв. наступил исторический предел дальнейшего сосуществования старой политической системы в лице самодержавной монархии и развивавшегося и укреплявшегося капиталистического строя. Общественно-политический спектр российского общества характеризовался различными, порой диаметрально противоположными, взглядами на пути дальнейшего развития и преобразования государственного строя. Но репрессивно-охранительный курс правительства и отсутствие возможности легально выражать и дискутировать актуальнейшие проблемы общественного развития приводили к неуклонной эскалации внутривнутриполитической напряженности в стране. Отказавшись от проведения эволюционных реформ, правящий режим столкнулся с радикализацией форм политического протеста.

Порядок формирования Государственной Думы

Первоначальной, весьма ограниченной уступкой царского правительства в условиях начавшейся революции 1905 г., стал проект Государственной Думы с законосовещательными полномочиями, известный как булыгинская Дума. По проекту министра внутренних дел А.Г.Булыгина предполагалось участие представителей, избираемых от населения, в предварительной разработке и обсуждении законов. При этом прерогативы царской власти не затрагивались и не планировалось

внесение каких-либо изменений в Основные законы Российской империи [1, с. 494-495].

Однако в результате обострения политического кризиса осенью 1905 г. в обстановке общероссийской политической стачки царь вынужден был согласиться на создание законодательного органа.

Манифест 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» провозглашал демократические свободы — свободу совести, слова, собраний, союзов; предоставление широкого избирательного права; обязательное утверждение Государственной Думой всех принимаемых законов [2, с. 41].

Порядок выборов в Государственную Думу регламентировался такими законодательными актами, как «Положение о выборах в Государственную Думу» от 6 августа 1905 г. [3, Ст. 253-256], «Высочайшим» указом «Об изменениях положения о выборах в Государственную Думу» от 11.12.1905 [3, Ст. 257-259], а позднее — Положением о выборах от 03.06.1907 [3, Ст. 263-265].

Согласно «Положению» от 06.08.1905 выборы в Государственную Думу проходили, во-первых, по губерниям и областям, во-вторых, по городам (27 крупнейшим губернским центрам), в-третьих, «на основании особых правил» выборы проходили в ряде областей Кавказа, Сибири, Средней Азии и Казахстана, губерний Царства Польского [3, Ст. 1, 253-256].

Выборы не были прямыми и осуществлялись на основе куриальной системы (согласно «Положению», вводились три курии: землевладельцев, городская и крестьянская) [3, Ст. 3, 253-256]. Собственно члены Государственной Думы избирались выборщиками губернских избирательных собраний (в категории «по губерниям и областям») и городских избирательных собраний (в категории «по городам») [3, Ст. 3, 5, 253-256].

Рассмотрим более подробно систему отбора выборщиков по каждой из курии применительно к губернским избирательным собраниям.

Губернские избирательные собрания формировались из выборщиков, которые избирались на съездах: а) уездных землевладельцев; б) городских избирателей; в) уполномоченных от волостей и станиц [3, Ст. 3, 253-256].

В съезде уездных землевладельцев, избравших выборщиков на губернские избирательные собрания, непосредственно участвовали крупные землевладельцы, владевшие полным земельным цензом (колебался от 125 до 800 десятин по разным губерниям) или недвижимым имуществом на сумму не менее 15 тыс. руб. [3, Ст. 12, 253-256]. От мел-

ких земельных собственников на полный совокупный ценз избирался один выборщик [3, Ст. 21, 253-256].

В съезде городских избирателей прямо участвовали собственники, чье недвижимое имущество оценивалось «для обложения земским сбором в сумме не менее одной тысячи пятисот рублей», остальные собственники избирали одного выборщика на совместный общий ценз [3, Ст. 16, 253-256].

В съезде уполномоченных от волостей принимали участие «выборные от волостных сходов уезда, по два от каждого схода», которые избирались волостными сходами крестьян сельских обществ конкретной волости [3, Ст. 17, 253-256]. То есть система выборов от крестьянской курии была четырехступенчатой (волостной сход — уездный сход уполномоченных от волостей — выборщики в губернское избирательное собрание — участие в выборах в Государственную Думу).

Участие в избрании выборщиков в городские избирательные собрания регулировалось, согласно Положению, высоким имущественным цензом (в частности, в избрании выборщиков участвовали лица, владевшие недвижимым имуществом, «оцененным для обложения городским сбором: в столице — в сумме не менее 3 тыс. руб., а в остальных городах — не менее 1500 руб.») [3, Ст. 19, 253-256]. Как отмечают исследователи, «из-за высоких цензов за чертой выборов оставались рабочие, вся масса интеллигенции, низшие слои торгово-промышленного класса» [4, с. 28]. Однако под воздействием событий первой русской революции, которая к декабрю 1905 г. достигла своего апогея, правительство пошло на значительную демократизацию цензовой системы в городских избирательных собраниях: были исключены конкретные суммы оценки недвижимости, подлежащей обложению государственным налогом или городским сбором. Это дало возможность участвовать в выборах интеллигенции и торгово-промышленным слоям низшего звена. Большое значение имело введение служебного ценза. Он открывал доступ к избирательным правам «лицам (за исключением низших служителей и рабочих)... получающим содержание или пенсию по службе государственной или по службе в земских, городских либо сословных учреждениях или на железных дорогах» [4, с. 31-32].

Охарактеризовав в целом систему выборов в Государственную Думу, необходимо проанализировать ключевые аспекты приведенного выше избирательного законодательства.

«Положение» от 06.08.1905 включало перечень лиц, которые не обладали правом принять участие в выборах: женщины, лица моложе 25 лет, военнослужащие, находящиеся на действительной службе, «не-

состоятельные», лишенные духовного сана, «осужденные за уклонение о воинской повинности», ряд других категорий, в основном в связи с судебным преследованием или осужденные [3, Ст. 7, 253-256]. Весьма характерна ограничительная тенденция законодательства в отношении представительства рабочих. «Высочайший» указ от 11.12.1905 наделил избирательными правами рабочих только нескольких отраслей индустрии. Вне рамок избирательного процесса оказывался «огромный сектор мелкой и кустарной промышленности» [4, с. 14]. В результате введения куриальной системы и избирательных цензов выборы в Государственную Думу были не только не всеобщими и не прямыми, но и не равными. Один выборщик приходился на 2 тыс. землевладельцев, 4 тыс. городских жителей, 30 тыс. крестьян и 90 тыс. рабочих [5, с. 179]. Недостаточно представительный характер Государственной Думы приводит некоторых исследователей к выводу об «отсутствии у нее полновесной легитимности», что, в свою очередь, облегчало царю возможность неоднократно досрочно прекращать ее полномочия без серьезных общественно-политических эксцессов [5, с. 179].

В то же время, констатируя существенные недостатки и пороки избирательного законодательства, во многом сознательно встроенные в основные законодательные акты, нельзя ограничиться описанием исключительно негативных сторон избирательной системы.

Несмотря на бурные революционные события, ни в «Положении о выборах», ни в Указе от 11.12.1905 нет упоминания о политических правонарушениях. В рядах членов I Государственной Думы оказались и политические эмигранты, и подвергшиеся политической ссылке (например, по народническим делам) [4, с. 17].

Законодательство о выборах в I Государственную Думу ставило в привилегированное положение не только крупных и средних землевладельцев-помещиков, но и крестьян. Дело в том, что к выборщикам от крестьянской курии не только не предъявлялось имущественного ценза, но на губернском избирательном собрании в обязательном порядке нужно было в первую очередь избрать одного депутата Государственной Думы от крестьян из их среды, и только потом собрание переходило к совместным выборам остальных членов Думы [4, с. 17]. Стоит отметить, что особая рабочая курия, введенная Указом от 11.12.1905, была новацией даже по международным стандартам. Избрание в британский парламент 30 рабочих в том же 1906 г. стало событием в политической жизни Великобритании [4, с. 17]. Другое дело, что избирательные права рабочих были искусственно урезаны, и у них не было права избирать отдельного депутата, в отличие от крестьян.

Следующий этап эволюции избирательного законодательства был связан с такими принципиальными политическими решениями, как роспуск царем II Государственной Думы 03.06.1907 и одновременным изданием указа об утверждении нового Положения о выборах в Государственную Думу. Данные события получили название третьеиюньского переворота. Эти акты явились прямым нарушением ст. 86 и 87 Основных законов Российской империи.

Положение о выборах от 03.06.1907 развивало куриальную избирательную систему. Вместо четырех вводились пять избирательных курий: волостная (крестьянская), землевладельческая, первая городская (высший избирательный ценз), вторая городская (низший избирательный ценз), рабочая. Также в отдельных губерниях учреждались казачьи курии [3, Ст. 6, 263-265]. Количество городов, от которых производили прямые выборы в Думу городские избирательные собрания, сократилось с 27 до 5 (Санкт-Петербург, Москва, Киев, Одесса, Рига) [3, Ст. 2, 263-265].

Система выборов еще более усложнилась и приобрела более выраженный неравный характер для различных социальных слоев. На первом этапе крестьяне избирали уполномоченных на уездный избирательный съезд (по два уполномоченных от волостного схода) [3, Ст. 37, 263-265].

На втором этапе выборов отдельно собирались избирательные съезды крестьянской, землевладельческой, 1-й и 2-й городской курий. В губернском городе собирался избирательный съезд рабочей курии. Землевладельцы и городские выборщики по двум спискам являлись лично, от крестьян и рабочих участвовали уполномоченные.

На избирательных съездах (уездных для четырех курий и губернском для рабочей курии) происходило голосование по выборщикам для участия в губернском избирательном собрании. Последнее было общим для всех курий.

На этапе избирательных съездов, если в нем принимали участие менее 500 человек, кандидатов выбирали по очереди шарами, если больше 500 — записками с именами; при этом выбирался тот, кто получил наибольшее количество голосов [3, Ст. 97, 263-265]. Если количество участников съезда было очень велико, местные власти имели право делить их в уездах по национальностям, а в городах — по избирательным участкам [3, Ст. 35, 263-265]. При разделении съездов с разным числом избирателей могли выбирать одинаковое количество выборщиков, т.е. разделение съездов было важным инструментом проведения на губернское избирательное собрание, которое непосредственно избирало

депутатов в Государственную Думу, желательных для правительства кандидатов.

Третий этап выборов — губернское избирательное собрание. Его участники были одновременно и избирателями, и кандидатами в депутаты. В первую очередь избирались депутаты по обязательным куриальным квотам, которые отличались по разным губерниям. Этих депутатов выбирали все выборщики губернского избирательного собрания, но только из числа выборщиков конкретной курии. По этой системе за крестьянами было закреплено 50 мандатов, для землевладельцев — 50, за 1-й городской курией — 25 мандатов, за 2-й — 25, за 1-й и 2-й городскими куриями совместно дополнительно 25 мандатов, для рабочих — 6 мандатов, для казаков — 3 депутатских места [3, Ст. 123, 263-265].

Количество выборщиков в губернских избирательных собраниях не было связано с количеством избирателей и варьировалось от 45 в Томской губернии до 158 в Волынской губернии. В целом в губернских собраниях, которые непосредственно избирали депутатов Государственной Думы, выборщики от землевладельцев и 1-й городской курии совместно составляли большинство.

Для отдельных местностей проведение выборов отличались от общих правил. В Санкт-Петербурге, Москве, Киеве, Одессе, Риге депутаты напрямую избирались в Думу городскими избирательными собраниями [3, Ст. 7, 133].

Для «кавказского края» избирательная система еще более усложнялась: 2 квотированных мандата для казаков, 1 — для русских жителей Закавказья, для Бакинской, Елизаветпольской и Эриванской губерний — 1 мандат для мусульман и 1 мандат для немусульман [3, Ст. 174-184, 263-265].

Виленская и Ковенская губернии выбирали 3 депутатов от русских [3, Ст. 203, 263-265], Варшава — 1 члена Государственной Думы от русского населения [3, Ст. 218-223, 263-265], Любецкая и Седлецкая губернии — еще одного [3, Ст. 370-380, 263-265]. В Царстве Польском и губерниях Енисейской и Иркутской городские жители не делились на два списка [3, Ст. 245, 263-265], выборщики от рабочих избирались не во всех губерниях.

В результате запутанного и тенденциозного законодательства непропорциональное представительство различных общественных классов еще более усилилось по сравнению с периодом I и II Государственных Дум. Так, крестьянство европейской части России избирало 1 депутата на 2 млн человек, рабочие — 1 депутата на 830 тыс. человек, избиратели трех цензовых курий — 1 депутата на 16 тыс. человек.

По сравнению с предыдущим избирательным законом существенно уменьшилось представительство национальных частей Российской империи. Польские губернии располагали 14 депутатскими мандатами вместо 37 мест, представительство кавказских губерний и областей сократилось с 26 до 10 мест в Думе. Средняя Азия, которая ранее имела 21 место в Государственной Думе, вовсе лишалась депутатских мест [2, с. 58].

Таким образом, если оценивать комплексное государственно-правовое содержание первых избирательных законов России, то можно констатировать, что в них присутствовали как явные антидемократические тенденции, так и некоторые демократические черты. Поэтому нам кажется логичной и справедливой общая оценка норм такого законодательства исследователями российского парламентаризма начала XX в. как «половинчатого» [4, с. 18], что было связано с трудным и противоречивым этапом становления первого российского парламента. Последующее ужесточение избирательных законов было шагом назад и создавало условия для сосуществования самодержавия и Думы.

Полномочия Государственной Думы в контексте Основных государственных законов от 23 апреля 1906 г.

Прежде чем непосредственно приступить к анализу полномочий общегосударственного представительного органа, необходимо вкратце рассмотреть общую проблематику, связанную с реформированием государственного строя после опубликования Манифеста 19.10.1905. Нам представляется, что полномочия Государственной Думы целесообразно рассматривать именно в контексте государственно-правовой конструкции, которая оформилась в результате принятия Основных государственных законов в редакции от 23.04.1906 [2, с. 44-52].

В ходе работы созданного по инициативе Председателя Совета министров С.Ю.Витте Особого совещания и в процессе дальнейшего обсуждения в Совете министров была подготовлена новая редакция Основных государственных законов Российской империи. Одной из важных проблем в подготовительной работе было видоизменение определения императорской власти при сохранении прерогатив царя. Даже консерваторы считали невозможным сохранение обозначения ее как «неограниченной» после издания Манифеста 17 октября [6, с. 408]. В окончательной редакции говорилось, что «императору всероссийскому принадлежит верховная самодержавная власть» [2, Ст. 4, 44-52]. Законодательный статус Государственной Думы и верхней палаты —

Государственного Совета — подчеркивался в ст. 7 Основных законов: «Государь император осуществляет законодательную власть в единении с Государственным советом и Государственной Думой» [2, Ст. 7, 44-52]. В то же время по инициативе Витте в проект было включено положение о праве императора «в порядке верховного управления» издавать «указы для устройства и приведение в действие различных частей государственного управления» [2, Ст. 11, 44-52]. Такая расплывчатая формулировка давала власти возможности использования указного права по неограниченному спектру вопросов.

Большинство членов Совета министров во главе с Витте высказались за ответственность министров только перед императором [6, С. 405]. Особо оговаривались исключительные полномочия царя в определении направлений внешней политики и его верховного руководство этой сферой [2, Ст. 14, 44-52]. «Государь император объявляет местности на военном и исключительном положении» [2, Ст. 15, 44-52]; «ему принадлежит верховное начальствование над всеми сухопутными и морскими вооруженными силами Российского государства» [2, Ст. 14, 44-52].

Логика утверждения новой редакции Основных законов царем и принятие их до созыва Государственной Думы заключалась в том, чтобы подчеркнуть октроированный характер новых общегосударственных законодательных установлений. В противном случае Дума превращалась в Учредительное собрание, т.е. коренным образом изменялась юридическая природа этих законов [2, с. 42].

Основные законы, утвержденные 23.04.1906, за 4 дня до начала заседаний I Государственной Думы, состояли из 5 глав: о существе верховной власти; о правах и обязанностях российских подданных; о законах; о Государственном Совете и Государственной Думе и образе их действий; О Совете министров, министрах и главноуправляющих отдельными частями. Основные законы определяли прерогативы императора, правительства, Государственной Думы и Государственного Совета, а также права подданных. Но часто в статьях этого документа присутствуют отсылки на уточнение действия того или иного положения: «согласно постановлению закона», «в случаях и порядке, законом определенных» и т.п. То есть фактически речь идет об уточнении текста еще не принятыми законами и эти часто встречающиеся оговорки ставят под вопрос возможность понимания статей Основных законов как норм прямого действия. С принятием Основных законов завершился этап реформирования государственного строя России, инициированный Манифестом от 17.10.1905.

Среди исследователей существует достаточно широкая палитра мнений относительно природы этого строя. Диапазон оценок историков и юристов-государствоведов варьирует от безоговорочного признания превращения российского самодержавия «в правовую дуалистическую монархию» [7, с. 154] до определения политического строя страны после 1906 г. как «мнимого» или «монархического» конституционализма, когда усилия власти рассматриваются с точки зрения легитимации «сугубо традиционалистского института» [8, с. 198]. Приверженцы менее категоричных оценок интерпретируют содержание государственного строя России этого периода в рамках концепции «дуалистической монархии или переходной формы от традиционного к конституционному (в европейском смысле этого понятия) устройству власти» [6, с. 413].

20 февраля 1906 г. был опубликован акт об учреждении Государственной Думы, в котором определялись «предметы ведения» Государственной Думы: утверждение государственного бюджета, разработка и обсуждение законопроектов, обсуждение вопросов, связанных со строительством железных дорог и учреждением акционерных обществ [3, с. 261-262]. Дума не имела права вносить или изменять положения и статьи, зафиксированные в Основных государственных законах. То есть такие важнейшие вопросы, как форма государственного устройства, направления внешней политики, содержание армии, государственные займы, основы правопорядка, в принципе оказывались вне сферы реального влияния со стороны Государственной Думы. Также Дума не могла контролировать формирование правительства. В то же время думским депутатам предоставлялось право обращаться с депутатскими запросами к правительственным министрам и главноуправляющим по поводу «незаконмерных» действий последних. Это право активно использовалось депутатами всех четырех государственных дум. Депутатские запросы касались наиболее животрепещущих тем внутренней и внешней политики, и острота обсуждения, возникавшая в процессе общения министров и депутатов, часто приобретала широкий общественный резонанс [5, с. 178].

В Основных государственных законах полномочия нижней палаты изложены в статьях главы 3 «О законах» и главы 4 «О Государственном совете и Государственной думе и образе их действий». Дума созывалась ежегодно указами императора [2, Ст. 56, 44-52], продолжительность сессий, а также межсессионный период также определялись указами императора [2, Ст. 57, 44-52]. Досрочный роспуск нижней палаты мог осуществить только царь [2, Ст. 63, 44-52].

Самым серьезным полномочием Государственной Думы стало утверждение государственного бюджета. Но и здесь существовали

определенные изъятия. В бюджетную роспись не вносились железнодорожные и таможенные тарифы, цены на водку, особые средства отдельных ведомств. Депутаты не могли обсуждать расходы Министерства императорского двора, т.е. бюджетные средства, которые тратились непосредственно на содержание императорской фамилии [3, Ст. 73, 44-52].

Резюмируя изложенное, можно констатировать, что сильно урезанные и искаженные полномочия Государственной Думы тем не менее создавали определенный механизм ограничения самодержавия. Сам факт возникновения законодательного представительного органа знаменовал медленную, хотя и крайне противоречивую эволюцию российского самодержавия в направлении конституционной монархии.

Порядок формирования Государственного совета

Государственный Совет являлся одним из старейших государственных органов императорской России. Он был создан по инициативе М.М.Сперанского в рамках разработанного этим виднейшим государственным деятелем и реформатором проекта преобразования государственного управления в годы правления Александра I и состоял из высших государственных сановников, назначаемых императором. Обладая совещательными функциями при императоре (сюда поступали проекты законов), этот орган распределял финансовые средства между министерствами. Данные функции сохранялись у Государственного Совета практически в неизменном виде до 1906 г. [1, с. 364].

Планы преобразования Государственного Совета возникли на этапе обсуждения создания законосовещательной булыгинской Думы летом 1905 г. На новом этапе политической реформы, после издания Манифеста 17.10.1905, в условиях предоставления Государственной Думе законодательных функций, возникла необходимость для более глубокого трансформирования верхней палаты общероссийского представительного органа.

Акт о создании реформированного Государственного Совета был подписан императором одновременно с актом об учреждении Государственной Думы 24.04.1906 [9]. В главе 1 раздела 1 этого документа регламентировался порядок формирования Государственного Совета. Половина его членов (98 человек) избиралась, а вторая половина назначалась императором. Специально оговаривалось, что «число членов Государственного Совета по высочайшему назначению... не должно превышать число членов по выбору» [9, Ст. 9].

Выборы в верхнюю палату проходили на основе высокоцензовой системы. В главе 1 «О членах Государственного Совета» содержался сословно-корпоративный перечень из 5 категорий. Избрание в Государственный Совет происходило от духовенства, губернских земских собраний, дворянских обществ, Академии наук и университетов, совета торговли и мануфактур [9, Ст. 12]. Фактически это были помещики, церковные иерархи, академическая элита, крупная торгово-промышленная буржуазия.

Например, от губернских земских собраний могли избираться землевладельцы, чей размер собственности в 3 раза превышал цензовый показатель, дающий право «на непосредственное участие в земских избирательных собраниях» [9, Приложение к ст. 12, п. 2]. Отдельное право выбирать по одному члену Государственного Совета не только из числа землевладельцев, но также из лиц, владевших цензовым имуществом для земского обложения в сумме не менее 45 тыс. руб., предоставлялось Петербургскому, Московскому и Херсонскому губернским земским собраниям [9, Приложение к ст. 12, п. 3].

Отбор кандидатов производился выборщиками дворянских собраний в губерниях и областях [9, Ст. 15], Академией наук, университетами [9, Ст. 16], а также Советом торговли и мануфактур [9, Ст. 17]. Каждое губернское земство напрямую избирало одного члена Государственного Совета [9, Ст. 14]. От духовенства кандидатуры определялись Синодом [9, Ст. 13].

Стать членами Совета по выборам могли российские подданные не моложе 40 лет, имевшие как минимум среднее образование [9, Ст. 20]. Избирательных прав лишались осужденные за уголовные преступления, уволенные с должности по суду (в течение 3 лет после отчисления), банкроты, лица, лишенные духовного сана за нравственные пороки, виновные в уклонении от воинской повинности [9, Ст. 20].

Таким образом, избираемая часть верхней палаты складывалась из представителей от территорий — 56 членов верхней палаты (29% от общего состава) и от привилегированных курий — 42 депутата (21%) [10, с. 39].

Губернские земства проводили выборы в Государственный Совет в 34 великорусских, восточно-украинских, новороссийских губерниях, т.е. в тех регионах, где существовало земское самоуправление [10, С. 40]. В Эстляндской, Лифляндской, Курляндской, Ковенской, Виленской, Гродненской, Витебской, Минской, Могилевской, Волынской, Киевской, Подольской, Ставропольской, Астраханской, Оренбургской губерниях, губерниях царства Польского и в области войска Донского

в связи с отсутствием земских учреждений выборы проводили съезды землевладельцев [9, Приложение к ст. 12, п. 5]. Цензовые требования в этом случае соответствовали условиям, на основании которых кандидаты отбирались губернскими земскими собраниями. Съезды землевладельцев избирали 22 члена Государственного Совета [10, с. 1].

Значимость выборной составляющей в формировании Государственного Совета снижалась не только из-за ограничительной сословно-корпоративной системы. Члены Совета по выборам представляли исключительно европейскую часть страны без Архангельской и Новгородской губерний и Кавказа. Азиатская Россия совершенно не имела избранных представителей в Государственном Совете [10, с. 48].

Срок полномочий депутатов верхней палаты от территорий составлял 3 года, остальных — 9 лет с перевыборами 1/3 каждого разряда каждые 3 года [9, Приложение к ст. 12, п. 10, ст. 18]. Выборные члены Совета не были обязаны отчитываться перед своими избирателями и не могли быть отозваны досрочно [9, Ст. 26].

Вторая половина высшей палаты формировалась по назначению императора. В связи с тем, что к апрелю 1906 г. дореформенный состав Государственного Совета составлял 120 человек, для отбора 98 членов было применено правило, согласно которому члены по назначению делились на присутствующих и не присутствующих. Состав присутствующих мог назначаться царем как из временно «незадействованной» части Государственного Совета, так и из вновь назначаемых персон [10, с. 61].

Эффективным рычагом воздействия на членов Государственного Совета по назначению стала практика «назначения к присутствию» только на один год [9, Ст. 11]. Именно из назначаемой части Государственного Совета царь выбирал председателя и вице-председателя Государственного совета [9, Ст. 3]. В целом такая политика резко контрастировала с назначаемыми пожизненно членами верхних палат парламентов западных стран, что, естественно, сказывалось на обеспечении их независимости в государственной деятельности [9, с. 61].

Полномочия Государственного Совета

Законодательные полномочия Государственного Совета могли реализовываться в двух плоскостях.

Во-первых, в Совет как верхнюю палату поступали законопроекты, одобренные Государственной Думой [9, Ст. 1]. Только после прохождения Государственного Совета они попадали на окончательное утверждение императору [9, Ст. 1].

Во-вторых, Государственный Совет мог инициировать отмену или изменение действующих законов, равно как и принятие новых законодательных актов. Предложение о пересмотре действующего законодательства или издании нового закона вносилось не менее чем 30 членами Государственного Совета [9, Ст. 54]. Законопроекты, «предначертанные по почину Государственного Совета и им одобренные», поступали в нижнюю палату [9, Ст. 47]. Вне сферы компетенции верхней палаты, равно как и нижней, оказывались Основные государственные законы, изменение которых, как отмечалось выше, находилось в исключительном ведении императора.

Государственный Совет мог одобрить думский законопроект, отклонить его либо признать необходимость внесения изменений [9, Ст. 48, 49]. В последнем варианте дело либо возвращалось в Думу, либо передавалось в совместную комиссию обеих палат [9, Ст. 49]. После реализации согласительной процедуры законопроект возвращался в Государственную Думу. Если Дума соглашалась с поправками Совета, дело сразу шло на утверждение императору. В противном случае оно вновь передавалось на утверждение верхней палаты, которая либо принимала первоначальную редакцию, либо отклоняла законопроект [9, Ст. 54].

Государственный Совет представлял собой гораздо более консервативное учреждение, чем Государственная Дума. Подавляющее большинство Совета были потомственными дворянами (более 80% состава), преимущественно помещиками. Это обстоятельство, конечно, сказывалось на восприятии законопроектов, поступающих из Государственной Думы. Кроме того, преобладающим элементом в верхней палате выступала бюрократия [10, с. 95].

Охранительная функция Государственного Совета отчетливо прослеживается, если обратиться к теме отклонения этим органом законопроектов нижней палаты. В Государственном Совете последовательно блокировались инициативы Думы по расширению избирательного права и уменьшению влияния администрации на избирательный процесс, увеличению полномочий законодательных палат в финансовых вопросах, введению самоуправления в национальных окраинах, закреплению демократических свобод, обязательному страхованию рабочих и другие меры [10, с. 97-99].

Законотворческая деятельность самого Государственного Совета ограничивалась частными вопросами его комплектования, что также во многом объяснялось консервативным характером верхней палаты. Всего за 1906-1917 гг. члены Государственного Совета внесли 13 про-

ектов, в то время как по инициативе Государственной Думы было рассмотрено 3550 проектов [10, с. 97, 108].

Наряду с законодательными полномочиями Государственный Совет имел ряд финансовых и контрольных функций.

Бюджетные полномочия обеих палат были достаточно ограниченными, прежде всего потому, что, как уже отмечалось, в «государственную роспись доходов и расходов» включались не все финансовые средства государства. Значительная часть бюджета, исключенная из ведения Государственной Думы и Государственного Совета согласно тексту Основных государственных законов, падала на расходные статьи, связанные с обслуживанием государственного долга и затратами на правительственные учреждения (до 40% бюджета) [10, с. 118]. В русле общей практики Государственного Совета его роль заключалась в контроле и, в большинстве случаев, — блокировании попыток Думы сократить правительственные запросы по финансовым вопросам [10, с. 112].

Некоторые контрольные полномочия Государственного Совета выражались в его возможности обращаться к министрам и «главноуправляющим отдельными частями» с запросами на их «незаконмерные» действия [9, Ст. 57]. Технически эта процедура начиналась с письменного обращения 30 членов верхней палаты на имя председателя Государственного Совета [9, Ст. 57]. В случае принятия заявления большинством Совета соответствующие высокопоставленные правительственные чиновники должны были предоставить официальный ответ или указать причины, которые не позволяли этого сделать [9, Ст. 58]. В любом случае окончательное решение оставлялось на «высочайшее благоволение» [9, Ст. 59]. В отличие от Государственной Думы, где депутатские запросы далеко превосходили формально-бюрократическую процедуру и нередко становились инструментом политической борьбы, Государственный Совет практически не пользовался этим правом. По данным В.А.Демина, за всю историю Совета в него было внесено лишь три заявления о запросах» [10, с. 112].

Таким образом, практическая деятельность Государственного Совета убеждает в целенаправленном отказе от самостоятельной политической линии и о взятии на себя ограничительных и охранительных функций в отношении Государственной Думы.

Российский путь становления парламентаризма в начале XX в. был осложнен многочисленными экономическими, общественно-политическими, культурными препятствиями. Едва ли утверждение парламентского правового механизма могло происходить по-другому, поскольку речь шла об ограничении рамками представительства такого россий-

ского политического и исторического феномена, как царское самодержавие. Катализатором этого процесса стала первая русская буржуазно-демократическая революция 1905-1907 гг.

В России впервые в ее тысячелетней истории монархом был издан конституционный документ — Основные государственные законы Российской империи в редакции от 23 апреля 1906 г. Как отмечает И.М.Степанов, «по целому ряду своих характеристик он действительно отвечал требованиям конституционного акта, ... нацеленного на урегулирование коренных общественных отношений, выстраивающего упорядоченную систему государственно-властных учреждений» [11, с. 21-22]. По мнению И.В.Гранкина, «Государственный Совет и Государственная Дума в своей совокупности отвечали двуединой природе парламента, т.е. были наделены функциями представительного и законодательного органов» [12, с. 9].

Движение к конституционно-монархическому строю выразилось в учреждении законосовещательной Государственной Думы. При всех ее организационных недостатках Государственная Дума как политический институт открывала новую главу в истории общественного движения, в демократизации общества; способствовала формированию политических партий. Утверждение высшего представительного органа стало итогом многолетних усилий широкого спектра общественных сил по учреждению в России представительного общегосударственного органа.

Литература

1. *Исаев И.А.* История государства и права России. Учебник. М., 2009.
2. Российское законодательство X-XX вв. / Под ред. О.И.Чистякова. М., 1994. Т. 9.
3. *Титов Ю.П.* Хрестоматия по истории государства и права. Учеб. пособие. М., 2008.
4. *Селунская Н.Б., Бородкин Л.И., Григорьева Ю.Г., Петров А.Н.* Становление российского парламентаризма начала XX в. М., 1996.
5. *Романов Р.М.* Российский парламент начала XX века // Социально-гуманитарные знания. Сб. статей. М., 1999. № 2.
6. *Христофоров И.А.* От самодержавия к думской монархии // Первая революция в России: взгляд через столетие / Под ред. А.П.Корелина, С.В.Тютюкина. М., 2005. С. 402-410.
7. *Миронов Б.Н.* Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX вв.). СПб., 2003. Т. 2.

8. Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм. Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1999.
9. Приложение № 3 «Учреждение Государственного Совета 24 апреля 1906 г.» // Демин В.А. Верхняя палата Российской империи. 1906-1917. М., 2006. С. 332-353.
10. Демин В.А. Верхняя палата Российской империи. 1906-1917. М., 2006.
11. Парламентское право России: учеб. пособие / Под ред. И.М.Степанова, Т.Я.Хабриевой. М., 1999.
12. Гранкин И.В. Парламент России. М., 2001.

Representative state bodies of Russia during the revolution in 1905-1907: historical and legal aspects

Klimanov Alexey — Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Humanities Department of the International Institute of Economics and Law

Address for correspondence: alexklim70@mail.ru

The author studied the order of formation of representative bodies of Russia — the State Duma and the State Council — in the early XX century. The relations of the rights and powers of the Supreme representative institutions are investigated. Author analyzed the main features of state-political system, formed as a result of the publication of the Manifesto by 17 October 1905. The complex of problems and contradictions associated with the evolution of Russian autocracy towards constitutional monarchy are described.

Key words: State Duma, Council of State, electoral law, political system, constitutional monarchy, Russian parliamentarism

For citation: Herald of International Institute of Economics and Law. 2016. N 1 (22). P. 108–124.

Экономическое и социокультурное развитие народов Поволжья в Российской Федерации в начале XX века

И.М.Корнилова

К моменту формирования советской социально-политической системы народы Поволжья, как и другие народности многонациональной России, в своем историческом развитии прошли долгий и трудный путь, основные вехи которого неразрывно связаны с исторической судьбой русского народа. Между поволжскими народами было много общего как по степени их культурно-экономической зрелости, так и по общественным формам развития. Особняком существовали только калмыки. С одной стороны, в среде народностей Поволжья к началу XX века преобладал патриархально-феодальный уклад жизни, с другой — они стали постепенно втягиваться в капиталистические отношения. Этому способствовало и то, что Поволжский регион, расположенный между двумя промышленными районами — Центральным и Уральским, к февралю 1917 года являлся среднеразвитой в промышленном отношении зоной.

Ключевые слова: социальное развитие, национальное расселение, перепись населения, экономика, кустарное производство, рабочий класс, сельское хозяйство

Для цитирования: Вестник МИЭП. 2016. № 1 (22). С. 125–134.

На рубеже XIX–XX вв. Россия находилась на стадии пореформенной модернизации, которая охватила экономическую, социальную, политико-правовую и культурную сферы общественной жизни. Хотя изменения были взаимосвязаны, уровень и характер отношений между ними варьировались в самом широком диапазоне. Ритмы модернизационных процессов задавались как внутренними стимулами соответствующих сегментов общества, так и внешними воздействиями. При этом имперская модель цивилизации, направленная на обеспечение военно-промышленной базы и сильной армии, была доминирующей. Огромная территория страны, большая часть которой приходилась на зону рискованного земледелия, колонизация восточных окраинных территорий, отстающих от центральных регионов, низкая плотность населения — все это было серьезным барьером для ускоренной модернизации стра-

Корнилова Ирина Михайловна — доктор исторических наук, доцент, профессор кафедры истории Российского экономического университета им. Г.В.Плеханова.
Адрес для корреспонденции: irakornilova1972@yandex.ru.

ны и перехода к интенсивным формам развития. Поэтому в ряде областей России модернизационные процессы сочетались с докапиталистическими формами жизни и хозяйствования.

В историческом развитии народностей Поволжья имелись особенности, которые в некоторой степени выразились в формах национально-государственного строительства в первые годы Советской власти. Одной из них, в частности, стало то, что они были присоединены к Российскому государству раньше (в основном в середине XVI в., а калмыки — в начале XVII в.), чем многие другие народы страны. Кроме того, существенной особенностью было их территориальное положение — они населяли не окраины, как многие другие нерусские народы России, а внутренние районы страны. При этом поволжские народы располагались не компактной этнической группой в отдельной российской губернии или административном районе, а были расселены небольшими частями в разных поволжских губерниях. Еще В.В.Берви (Флеровский) заметил, что народности, населяющие Поволжье «до того перемешались, что в одном селении иногда живут три или четыре национальности» [1]. В 9 губерниях: Вотской, Казанской, Уфимской, Пензенской, Симбирской, Самарской, Саратовской, Нижегородской и Астраханской, где проживала основная масса нерусских национальностей Поволжья, по подсчетам исследователя И.Д.Кузнецова, две трети населения составляли русские, а около трети — 7 национальностей, из которых впоследствии были образованы автономные республики и области РСФСР. Лишь около 6% населения составляли украинцы, белорусы, поляки, евреи, т.е. народности, в большинстве своем проживавшие вне данного региона. По данным И.Д.Кузнецова, если в европейской части России проживало 90% всех татар, то 85% из них, т.е. абсолютное большинство, проживало на территории этих губерний. В этих же губерниях проживало 65,1% всех башкир, 83,2% мордвы, 94,6% мари, 97,6% удмуртов, 98,2% чувашей. Наиболее компактно татарское (45,7%) и чувашское (66,6%) население проживало в Казанской губернии. Основная масса башкирского населения (92,6%) проживала в Уфимской губернии, удмуртского (91,7%) — в Вотской. Народ мордвы проживал в основном в Самарской (28%), Симбирской (22,2%) и Пензенской (22%) губерниях. Марийцы расселялись в основном в Вотской (40,8%), Казанской (34,6%) и Уфимской (22,7%) губерниях. Большая часть калмыков (75%) проживала в Астраханской губернии [1, с. 56-58]. В результате нерусские народы Поволжья политически и экономически были значительно крепче связаны с Российским государством и русским населением, чем народы, обитавшие на окраинах страны.

У отдельных поволжских народов специфические особенности их этнического быта, традиций, жизненного уклада не так резко были противопоставлены русским традициям. В то же время некоторые этносы сохраняли свою обособленность как в этническом, так и в конфессиональном отношении. Например, у народа мордва, который территориально находился ближе всех к центральным областям России, имел наиболее ранние (начиная с IX-XIII вв.) экономические и политические связи со славянским населением, этническая близость с русскими была более очевидной. У башкир же, населявших восточные окраины Поволжья и в силу ряда обстоятельств экономически менее тесно связанных со славянами, такая близость наблюдалась слабее. Не последнюю роль в этом сыграло и принятие мордвой, чувашами, мари, удмуртами православия, тогда как башкиры оставались мусульманами.

Полиэтническая Российская империя была унитарным государством, где отсутствовали национально-государственные образования. Среди этносов Поволжья до революции по уровню социокультурного развития заметно выделялись татары, за ними по своему культурному развитию следовали башкиры и чувашаи. В целом же между всеми поволжскими народами было много общего как по степени их культурно-экономической зрелости, так и по общественным формам развития. Особняком существовали только калмыки. С одной стороны, в среде народностей Поволжья к началу XX в. преобладал патриархально-феодалный уклад жизни, с другой — они стали постепенно втягиваться в капиталистические отношения. Этому способствовало и следующее географическое обстоятельство. Поволжский регион, расположенный между двумя промышленными районами — Центральным и Уральским, к февралю 1917 г. являлся среднеразвитой в промышленном отношении зоной.

Основная масса нерусского населения Поволжья тяготела к крупным промышленным городам: Казани, Уфе, Перми, Вятке, Ижевску, Пензе, Самаре, Нижнему Новгороду, Оренбургу, Астрахани. Важную роль в развитии товарно-рыночных отношений в регионе играли река Волга и построенная в 1891-1893 гг. Московско-Казанская железная дорога [1, с. 111], служившие транспортным коридором для связи с центральными областями, южными и восточными районами страны. Хозяевами фабрично-заводских предприятий, как правило, являлись русские предприниматели, но активно проникал сюда и иностранный капитал. В конце XIX в. — начале XX в. на территории Урала, отнесенной впоследствии к Башкирии, в золотодобывающей и горнозаводской промышленности возникли монополистические объединения, в создании которых активно использовались иностранные капиталовложения.

В Чувашии и Мордовии были созданы акционерные компании по привлечению зарубежного капитала.

Однако значительная часть местного населения, особенно в сельской местности, продолжала быть занятой в кустарном производстве. В начале XX в. только в Чувашии около 60 тыс. человек были заняты кустарным трудом. Если в 1896 г. в кустарной промышленности было занято 7,3% крестьянских хозяйств Казанской губернии, в том числе в Цивильском уезде — 2,3%, в Чебоксарском — 2,9% и в Ядринском — 0,8%, то через 15 лет процент крестьян, занимавшихся кустарными промыслами, увеличился в несколько раз. Так, в 1911 г. в Козьмодемьянском уезде этот процент достиг 14,7, в Чебоксарском — 11,3, Цивильском — 8,5 и Ядринском — 5,8. В некоторых волостях Чебоксарского, Цивильского уездов кустарным промыслом занимались все крестьянские дворы. Купцы Ефремовы, Тихомировы, Ескины, Хлебниковы и др. держали свои кустарные мастерские. По их заказам работали сотни и тысячи ремесленников. Широкое распространение кустарно-ремесленные промыслы имели в Марийском крае, где почти не имелось промышленного пролетариата (на нескольких предприятиях фабрично-заводского типа было занято около 1,5 тыс. рабочих) [2]. До революции кустарями были до 25 тыс. человек, имевших добавочный заработок в 1,5 млн довоенных рублей. Кустари работали в очень тяжелых условиях. Работая в день по 15-16 ч, кустарь зарабатывал не более 25 коп. [2, с. 45]. Сам он напрямую не был связан с рынком, вынужденно пользуясь посредничеством скупщиков и ростовщиков, занимавшихся торговыми операциями по сбыту продукции и закупкой сырья. Такие кабальные формы постепенно вытеснялись капиталистическими формами взаимоотношений работника и работодателя, но сохранялись в Поволжье вплоть до 1917 г.

Условия труда на предприятиях были исключительно тяжелыми. Рабочий день обычно длился 12-15 ч, а в некоторых случаях — и 18 ч. Рабочие находились в помещениях, не приспособленных для нормальных условий труда, находившихся в антисанитарном состоянии, без соблюдения самых элементарных правил охраны труда. Например, на предприятиях Алафузовых в Казанской губернии только за один год было зарегистрировано 3710 несчастных случаев. На меховых фабриках даже самые выносливые рабочие через 10-15 лет становились нетрудоспособными и лишались работы. Заработная плата рабочих и служащих была намного ниже прожиточного минимума. Особенно тяжелым было положение работающих женщин и подростков, которые получали за труд меньше мужчин. Условия жизни рабочих были ужасающими,

и, как следствие этого, среди рабочих свирепствовали различные болезни. Особенно были распространены туберкулез, тиф, ревматизм, которые преждевременно уносили в могилу тысячи жизней. По данным земской статистики, в 1913 г. в Казанской губернии насчитывалось 422 тыс. больных трахомой (т.е. около 17% населения). Наибольший процент заболеваемости трахомой наблюдался среди чувашского (35,7%), татарского (16,8%) и марийского (16,1%) населения. В начале XX в. до 10% чувашского населения были слепыми. Развитие медицины на исследуемых территориях существенно отставало от потребностей населения в медицинской помощи. Так, до Октябрьской революции на территории Чувашии насчитывалось всего 19 больниц общего типа на 486 коек, 14 фельдшерских пунктов и 23 аптеки. Вся эта сеть обслуживалась 22 врачами, 53 фельдшерами и 21 акушеркой. Таким образом, средний радиус врачебного участка равнялся 75 км, а на одну больницу приходилось до 40 тыс. населения [2, с. 78-80].

Основным занятием башкир, калмыков, мари, мордвы, татар, удмуртов, чувашей по-прежнему оставалось экстенсивное сельскохозяйственное производство, основанное на примитивной конно-ручной технике. Не только техническая, но и структурная отсталость, дробность хозяйственных единиц, примитивное трехпольное земледелие, полунатуральное, чаще натуральное ведение хозяйства не давали возможности поднять производительность сельского хозяйства. Урожай зерновых культур в самые плодородные годы не превышал здесь 3040 пудов с десятины [5]. Общее состояние сельского хозяйства национального Поволжья можно продемонстрировать на примере Чувашии. Здесь на душу населения перед Первой мировой войной в 1913 г. приходилось только 0,68 десятины пашни и 0,05 десятины лугов. В среднем одно хозяйство владело не более 3-4 десятинами. На 7-8 человек приходились 1 лошадь и 1 корова; на 2-3 человек — одна овца и на 10-11 человек — одна свинья. Особенно тяжелым было положение сельской бедноты, которая вынуждена была сдавать свой надел в аренду богатым крестьянам и батрачить на кабальных условиях. Например, в 1907 г. в Чебоксарском уезде число семей, сдавших землю в аренду, составляло 1,1%, в Цивильском уезде — 1,6%, в Ядринском — 0,3%. Эти данные будут неполными, если не учесть число безземельных семей, уже к 1907 г. лишившихся своего надела. Таких крестьян в Чебоксарском уезде насчитывалось 2,5%, в Цивильском — 2,3%. Только в этих уездах к 1907 г. кулаки арендовали у бедноты более 11 тыс. десятин. Эти данные являются далеко неполными, ибо большое число сделок по аренде земли не регистрировались земством. Основным орудием для вспашки

земли у чувашей была соха. В 1920 г. из 164 642 хозяйств Чебоксарского, Цивильского, Ядринского уездов только 11 703 хозяйства имели плуги, 110 080 — сохи, а остальные вообще не имели сельскохозяйственных орудий [2, с. 89]. Лишь к концу 1920-х гг. накануне массовой кампании по раскулачиванию крепкие индивидуальные хозяйства Чувашии старались обзавестись более совершенными сельскохозяйственными орудиями.

Малоземелье чувашского крестьянства усугублялось нехваткой рабочего скота. Статистические данные Казанского земства за 1890 г. показывают, что в Цивильском уезде не имели рабочего скота 13% крестьян, в Чебоксарском — 15,7%, а в Ядринском — 9,2%. В среднем в этих трех уездах число безлошадных крестьян составляло более 12%. Не улучшилось их положение и через 20 лет. Так, в 1910 г. в Муратовской волости Буинского уезда Симбирской губернии насчитывалось 13% безлошадных крестьян, а в Шемуршинской волости того же уезда — 11%. Были волости, где крестьяне-безлошадники составляли до 17% [2, с. 65]. Огромное число сельских жителей вообще не имело продуктивного скота (коров, овец, свиней).

С развитием капитализма обезземеливание крестьянства в России в целом резко ускорилось, но в Поволжском регионе этот процесс имел свои особенности. Лучшие земли, особенно на территории Башкирии и Удмуртии, скупались за бесценок купцами, торговцами, чиновниками или же приобретались по царскому указу промышленниками, которые строили здесь свои заводы и фабрики. Фабриканты использовали дешевый труд, главным образом, пришлых русских крестьян из центральных губерний. На территории Башкирии Крестьянский поземельный банк организовал широкую перепродажу башкирских земель выходцам из центральных и западных губерний России. Ввиду того что многие башкирские крестьяне вели полукочевое скотоводческое хозяйство, процесс обезземеливания сокращал выпасные земли и ударял по животноводческим хозяйствам башкир. Все это объективно способствовало формированию сильного национального антагонизма и социальному противостоянию в период революции.

Картину социально-экономической жизни народов Поволжья дополняли патриархально-родовые и раннефеодальные пережитки. Например, у удмуртского крестьянства существовал «кенещ» — совет домохозяев общины, к которому прибегали служители культа и зажиточные крестьяне, да и все население удмуртских сел при решении насущных хозяйственных или этических вопросов. В башкирской деревне в конце XIX в. — начале XX в. вся экономическая и политическая

власть была сосредоточена в руках старших старост и мулл, которые также широко использовали такие традиции патриархально-родовой взаимопомощи, как «омэ» или «сау» [6].

Одновременно с этим в начале XX в. происходил ускоренный процесс вовлечения почти всех народностей России, в том числе народов Поволжья, в ряды рабочего класса. Формирование класса национальных пролетариев в Поволжье происходило за счет отходников извне. Ряд губерний, в том числе Казанскую, Симбирскую, Пензенскую и Тамбовскую, В.И. Ленин еще в своей работе «Развитие капитализма в России» назвал «главным районом выхода земледельческих рабочих». Так, если в 1899 г. число покинувших пределы Казанской губернии в надежде найти работу по найму составляло 154 185 человек, то в 1913 г. оно достигло 228 317 человек. Десятки тысяч крестьян — выходцев из Татарии — работали на шахтах и рудниках Донбасса, на Ленских приисках и нефтепромыслах Баку, в рыбной промышленности Каспия. Там проходили они «университеты» пролетарской классовой борьбы и интернационализма. Так, основная масса татарского промышленного пролетариата находилась вне территории Казанской губернии. Они были разбросаны по всей стране, и к 1914 г. по всей России их насчитывалось около 150 тыс. рабочих [3].

Процесс зарождения рабочего класса наблюдался и в других районах Поволжья. В Чувашии накануне Первой мировой войны было выдано около 40 тыс. паспортов рабочим отходникам, а в 1917 г., по подсчетам И.Д. Кузнецова, почти 11% чувашского населения находилось на отхожих промыслах. Другие данные говорят о том, что число отходников в Чувашии в этот период доходило до 55 тыс. человек. Анализируя разрозненные данные, можно сказать, что в Чувашии отхожим промыслом занималось ежегодно около 8-9% взрослого населения. Так, в 1905 г. в 7 волостях Буинского уезда из проживавших там 43 532 человек паспорта на выезд получили 3063 человека, в 3 волостях Козьмодемьянского уезда — 1146 человек из общего числа 17 170 человек [3, с. 22]. Тысячи чувашей работали на лесных разработках, сотни крестьян с семьями каждое лето уходили в Симбирскую, Самарскую губернии убирать помещичьи хлеба. А число тех, кто находился в полной кабальной зависимости от кулаков, не поддается учету. В Мордовии ежегодно 200 тыс. рабочих-отходников в поисках работы по найму отправлялись в другие районы России. А в Казанской губернии только в 1913 г. документы на выезд получили 33 791 человек. В Удмуртии только в 1898 г. было выдано 75 тыс. паспортов крестьянам, которые ушли на отхожие промыслы. Ежегодно 25% марийского населения работало на лесоразработках

края [3, с. 34]. Необходимо отметить, что большинство отхожих крестьян пополняли ряды неквалифицированных чернорабочих, которые занимались тяжелым физическим трудом.

Несмотря на это, переход к промышленному труду создавал условия для получения элементарной грамоты и приобщения к элементам демократической культуры. Представители народов Поволжья именно этим путем наиболее активно втягивались в революционную борьбу, становились слушателями воскресных школ и участниками революционных кружков. Следует отметить, что народы Поволжья становились объектом влияния революционных организаций различного толка. Так, в сентябре 1905 г. в Казани состоялась аграрная конференция большевистских организаций Поволжья, на которой рассматривался вопрос об активизации работы среди нерусского населения края (татар, башкир, чувашей, удмуртов и др.), что, безусловно, сыграло существенную роль в мобилизации представителей этих народов вокруг социал-демократов в революционные дни 1917 г. [4].

Социальной реальностью кануна и начала 1917 г. в Поволжье стали также массовые волнения среди национального поволжского населения, которое страдало как от издержек правительственной модернизации, так и от тягот смутного военного и революционного времени. Например, с марта по август 1917 г. на территории Мордовии произошло 195 крестьянских волнений, из них 43 — в селениях [1, с. 102]. При этом крестьяне разных национальностей объединялись и выступали сообща. Их недовольство было направлено не столько против местных помещиков, сколько против своих же зажиточных крестьян, хуторян и обрубщиков. В Удмуртии крестьянское недовольство было направлено против государственных чиновников местной администрации и православного духовенства.

Важным обстоятельством развития просвещения среди народов Поволжья стало формирование образованной прослойки чиновников из представителей местных национальностей, просвещенных националов-землевладельцев и местного духовенства. Ряд представителей национальной верхушки получали дворянские звания и тем самым причислялись не только к самодержавному престолу, но и к русской культуре. Многие из таких дворян, по национальности татары или башкиры, очень скоро принимали православие, вступали в родственные отношения с русским дворянством. Так появились некоторые русские дворяне с татарскими и башкирскими фамилиями — князья Юсуповы и Кугушевы, дворяне Кудашевы, Янгаличевы, Адашевы и др. Представители российского дворянства из народов Поволжья имели мощные хозяйства

на территории Мордовии, Казанской, Уфимской и Оренбургской губерний, которые по технологическим и экономическим показателям не отличались от хозяйств русских помещиков. Кроме того, в капиталистическое предпринимательство стали втягиваться и предприимчивые и практичные люди из других слоев общества. Чаще всего они занимались в широких масштабах торговлей и финансами. Этот слой местного населения стал базой для либеральных идей в России. Например, накануне Октябрьской революции почти во всех нерусских народностях Поволжья были члены кадетской партии.

Накануне установления советской власти многие из нерусских народов Поволжья представляли собой вполне сложившиеся национально-этнические общности. Им не хватало только национально-политической организации и консолидации. Административное устройство земель, деление на губернии и уезды в Российской империи проводились без учета национальных особенностей. Территория, например, Чувашского края частями входила в состав Казанской и Симбирской губерний. В ряде мест, например, в Башкирии, до 1881 г. органы власти были представлены военнослужащими. В таких условиях речь не могла идти о сколько-нибудь целенаправленном развитии национальной культуры нерусских народов Поволжья. В начале XX в., особенно после революции 1905 г., правительство усилило политику насильственного «обрусения» народов России, в том числе в Поволжье.

Литература

1. Корнилова И.М. Исторический опыт подготовки кадров народного хозяйства в национальных республиках Поволжья в 1918-1990 гг. М., 2009. С. 65.
2. Корнилова И.М. Деятельность органов советской власти в Калмыкии по ликвидации неграмотности и малограмотности среди взрослого населения // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2013. № 3. С. 27-33.
3. Корнилова И.М. Формирование системы высшего образования в национальных районах России (на материалах Поволжья). Учебное пособие. Элиста, 2008. С. 23-25.
4. Завражин А.В. Развитие политического мировоззрения общества в условиях деятельности Государственной Думы России // Социально-гуманитарные знания. 2014. № 6. С. 210-223.
5. Яблочкина И.В. Реализация компетентностного подхода в преподавании истории в университете // Современная система образова-

ния: взгляд в будущее: сборник материалов VI Ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной Дню Учителя / Под ред. С.С.Чернова. Новосибирск, 2015.

6. *Корнилова И.М.* Русская культура и развитие просвещения у народов Поволжья в конце XIX в. — начале XX в. // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2012. № 2. С. 28-31.

Economic, social and cultural development of peoples of the Volga region in the Russian Federation in the early twentieth century

Kornilova Irina — Doctor of Historical Sciences, Associate Professor, Professor of the History Department of the Plekhanov Russian Economic University

Address for correspondence: irakornilova1972@yandex.ru

At the time of formation of the Soviet socio-political system the people of the Volga region, like other peoples of the multinational Russia, had a long and arduous historical development, the key milestones which are inextricably linked with the historical fate of the Russian people. Peoples of the Volga region had much in common as by the degree of their cultural and economic maturity, and social forms of development. Apart there were only the Kalmyks. On the one hand, by the beginning of XX century among the peoples of the Volga region patriarchal and feudal way of life was dominated, on the other, they were gradually drawn into capitalist relations. This was facilitated by the fact that the Volga region located between two industrial areas — the Central and Urals in February 1917 was of medium industrial developed area.

Key words: social development, national resettlement, census, economy, craft production, working class, agriculture

For citation: Herald of International Institute of Economics and Law. 2016. N 1 (22). P. 125–134.

Военнопленные на территории России в годы Первой мировой войны

Ю.И.Смирнов, М.И.Скрипникова

Статья посвящена положению военнопленных в России в годы I Мировой войны, учету военнопленных, использованию военнопленных на работах в сельском хозяйстве, строительстве, промышленности.

Ключевые слова: I Мировая война, временное иностранное население в России, военнопленные в России

Для цитирования: Вестник МИЭП. 2016. № 1 (22). С. 135–139.

Первая мировая война втянула в свою орбиту 34 страны с населением около 1 млрд человек [1]. В ходе войны происходило передвижение огромных людских масс как наступающих и отступающих армий, так и гражданского населения. Вследствие ряда обстоятельств Россия стояла на одном из первых мест среди воюющих держав как по общей численности, так и по разнородности национального состава оказавшегося в ее пределах временного иностранного населения: военнопленных, военнослужащих армий союзных держав, эмигрантов, иностранных рабочих, включавших представителей около 20 различных национальностей, являвшихся подданными (гражданами) более чем 10 государств Европы и Азии. Кроме того, во внутренних областях России находилось свыше 1,5 млн польских беженцев, эвакуированных во время войны с территории так называемого Королевства (Царства) Польского, а также около 0,5 млн солдат-поляков — военнослужащих русской армии. В социальном отношении иностранное население, оказавшееся в России, отражало классовую структуру стран, выходцами из которых оно являлось.

Наиболее значительную часть граждан зарубежных стран, находившихся в России, составляли военнопленные. Сведения о количест-

Смирнов Юрий Игоревич — кандидат исторических наук, доцент кафедры истории Российского экономического университета им. Г.В.Плеханова.

Адрес для корреспонденции: uis141055@gmail.com.

Скрипникова Марина Игоревна — старший преподаватель кафедры истории экономической науки Российского экономического университета им. Г.В.Плеханова.

Адрес для корреспонденции: miskripnikova@mail.ru.

ве военнопленных в пределах российских границ, содержащиеся в различных источниках и исторической литературе, весьма противоречивы. В условиях военного времени крайне затруднительно стало наладить и вести учет попавших в плен или сдавшихся в плен солдат и офицеров неприятельских армий. Для России эти трудности усугублялись сложной обстановкой в стране, сложившейся в результате двух российских революций (Февральской и Октябрьской). Учет военнопленных осуществлялся российскими государственными и военными учреждениями (самодержавной, буржуазной и советской) России; военными и правительственными органами Центральных держав; организациями Международного Красного Креста. Систематизация и анализ указанных групп источников были весьма затруднены. Во время военных действий и событий военнопленные весьма часто отправлялись военными властями в места их размещения (лагеря, производственные организации и т.д.) без составления подробных именных списков. Регистрация на местах затруднялась из-за отсутствия работников, знавших иностранные языки. Поэтому центральные органы, занимавшиеся централизованным учетом военнопленных, нередко не получали точных сведений с мест. В России, согласно «Положению о военнопленных» от 7 (20) октября 1914 г. учет военнопленных производился Центральным справочным бюро, делопроизводственными подразделениями Главного Штаба и штаба Московского военного округа и Центральным комитетом по делам военнопленных Российского общества Красного Креста. Российские революции внесли существенные коррективы в дело учета военнопленных. Революционные события и последующие за ними боевые и партизанские действия времен Гражданской войны и военной интервенции не могли не сказаться на учете военнопленных, находившихся в России, в том числе в Советской России.

Тем не менее анализ и обобщение сведений из различных источников дают возможность определить количество военнопленных, находившихся в России, с достаточной степенью достоверности и вероятности. К 1917 г. на Восточном фронте Германия потеряла пленными 165 тыс. солдат и 22 082 офицера, Австро-Венгрия — 1 670 395 солдат и 54 146 офицеров, Турция и Болгария — 50 200 солдат и 950 офицеров. На 1(14) января 1917 г. в пределах Московского военного округа находилось примерно 321 тыс. военнопленных; Казанского военного округа — 285 тыс., Омского военного округа — 199 тыс., Туркестанского военного округа — 155 тыс., Иркутского военного округа — 135 тыс. военнопленных и т.д. Россия была усеяна лагерями для военнопленных [2].

Поступление огромных масс военнопленных побудило правительство России разместить их по всей территории страны. Всего в годы войны в России насчитывалось свыше 400 лагерей военнопленных. При этом, считая военнопленных немцев, австрийцев и венгров менее надежными, нежели пленных славянских национальностей и румын, российское правительство размещало, как правило: немцев, австрийцев и венгров за Уралом; пленных славянских и румынской национальностей — в европейской части России. При сопоставлении различных источников можно предположить, что в России количество военнопленных колебалось от 2 млн до 2,4 млн человек [3]. Около 1,5 млн человек использовались на работах в сельском хозяйстве, строительстве, промышленности. Однако в начале войны к работам допускались, главным образом, военнопленные из славянских народов; австрийцы, венгры и немцы к работам совсем не допускались. И только в 1915 г., когда была проведена массовая мобилизация в России, российское правительство стало привлекать военнопленных всех национальностей к всевозможным работам. Всего, по неполным данным правительственных органов России [4], использовались на различных работах:

- ♦ в 1915 г. — 140 тыс. военнопленных;
- ♦ на 01.04.1916 — 648 792 военнопленных;
- ♦ на 01.04.1917 — 1 648 317 военнопленных;
- ♦ на 01.07.1917 — 1 000 241 военнопленный;
- ♦ на 01.10.1917 — 895 491 военнопленный.

Русские капиталисты и помещики жестоко эксплуатировали военнопленных. Никто по существу не заботился об обеспечении их питанием, жилищем, одеждой, об условиях их существования. Правительственные декреты допускали произвол над военнопленными. Их труд вначале, по мысли российских властей, вообще не должен был оплачиваться. Однако, учитывая предложения земств и предпринимателей, заинтересованных в повышении производительности труда военнопленных, российское правительство разрешило оплачивать работу военнопленных. Это разрешение предусматривало значительное отчисление от заработанных военнопленными денег в пользу российской государственной казны. С апреля 1916 г. эти отчисления были отменены, а военнопленным стали начислять денежную выдачу в размере до 50 коп. в день [5].

Дешевая рабочая сила военнопленных была существенным источником обогащения предпринимателей, посредников, комендантов лагерей. Весьма часто государственные органы России оскорбляли и унижали человеческое достоинство военнопленных. В ряде мест России

военнопленные работали совместно с уголовниками. Тяжелые условия работы, нечеловеческие условия жизни, систематическое недоедание, отсутствие квалифицированной медицинской помощи вызывали среди военнопленных тяжелые заболевания и высокую смертность. Так, в 1915 г. различными эпидемиями было поражено свыше 40 лагерей военнопленных, в 1916 г. — 52 лагеря, в 1917 г. — 33 лагеря. За годы войны военнопленных скончалось больше, чем погибло на русско-румынском фронте. На строительстве Мурманской железной дороги в районе Званска и Александровска, где работало свыше 80 тыс. военнопленных венгров, немцев и австрийцев, болело цингой, чахоткой и другими болезнями около 72 тыс. человек [6].

Много военнопленных, работавших на этом строительстве, погибло в болотистой мурманской тундре, в бурных порожистых реках Карелии. Недаром старожилы из местных жителей говорили, что Мурманская железная дорога была воздвигнута на человеческих костях. Пленные рыли каналы на Дону, использовались на лесозаготовках, работали на шахтах Урала и Донбасса, на военных заводах Ижевска и других городов. Вчерашние солдаты, испытавшие на себе жестокость войны, все чаще задумывались о причинах своих страданий. Их многочисленные жалобы на чудовищное и ужасное положение оставались не только без ответа, но порой служили дополнительным поводом для издевательств со стороны лагерного начальства. Безудержная эксплуатация и бесправное положение были не только источником тяжелого положения военнопленных, но и вызывали у них естественное чувство протеста, являлись мощным фактором их революционизирования. Вместе с тем использование труда военнопленных в промышленности, сельском хозяйстве и строительстве создавало объективные условия для вовлечения их в революционную борьбу российских народных масс.

Литература

1. Россия в мировой войне 1914-1918 годов (в цифрах). М., 1925.
2. Смирнов Ю.И. Граждане зарубежных стран и их деятельность в Советской России в 1918-1920-е годы. М., 2008.
3. Батюк Л.И. Внешняя политика Российской Империи накануне I Мировой войны // Гуманитарные науки в современном образовании: проблемы, решения, перспективы развития сборник научных трудов. М., 2014. С. 8-11.

4. Аникст А. Применение труда военнопленных в России до 1918 г. М., 1920. С. 45.
5. Егоров С.Ю. Россия в Первой Мировой войне: уроки истории // Международная торговля и торговая политика. 2014. № 7-8. С. 5-15.
6. Жаров Л.И., Устинов В.М. Интернациональные части в боях за власть Советов. М., 1960. С. 8.

Prisoners of war in Russia in the years of World War I

Smirnov Yuri — Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of History of the Plekhanov Russian University of Economics

Address for correspondence: uis141055@gmail.com

Skripnikova Marina — senior lecture of the Department of History of Economic Sciences of the Plekhanov Russian University of Economics

Address for correspondence: miskripnikova@mail.ru

The article is devoted to the status of prisoners of war in Russia during the years of World War I, accounting for prisoners of war, using prisoners of war to work in agriculture, construction, industry.

Key words: World War I, temporary foreign population in Russia, prisoners of war in Russia

For citation: Herald of International Institute of Economics and Law. 2016. N 1 (22). P. 135–139.

**Вестник Международного института
экономики и права**

**Herald of International Institute
of Economics and Law**

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере
связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.
Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-43108 от 20 декабря 2010 г.

The journal is registered by the Federal Service for Supervision of Communications,
Information Technology and Mass Communications.
Certificate of registration PI № FS77-43108 December 20, 2010.

Адрес редакции:

105082, г. Москва, Рубцовская набережная, д. 3, стр. 1
Тел. (факс) (495) 781-06-53
<http://www.mier.ru>, МИЭП.РФ
e-mail: vmier@mail.ru, vestnik@miepvuz.ru

Editorial office:

105082, Moscow, Rubtsovskaya naberejnaya, 3, str. 1
Tel. (fax) (495) 781-06-53. <http://www.mier.ru>, MIER.RF
e-mail: vestnik@miepvuz.ru, vmier@mail.ru

Подписано в печать 23.03.16. Формат 70×100/16.
Усл. печ. л. 8,75. Тираж 500 экз.

Отпечатано в типографии
Международного института экономики и права
105082, г. Москва, Рубцовская набережная, д. 3, стр. 1

