

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АЛТАЙСКИЙ ФИЛИАЛ

УЧЕННЫЕ ЗАПИСКИ

**АЛТАЙСКОГО ФИЛИАЛА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ВЫПУСК 11

Барнаул 2014

ББК 95.4
У 917

Редакционная коллегия:

И.А. Панарин – главный редактор
Е.В. Ваймер, Л.Э. Воронова, Т.В. Кайгородова, А.А. Короткова,
Т.Е. Фасенко, Н.Г. Ломова, Л.М. Лысенко, С.В. Шлегель

У917 Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации: сборник статей / под ред. И.А. Панарина; Алтайский филиал РАНХиГС.– Вып. 11. – Барнаул: АЗБУКА, 2014. – 214 с.
ISBN 978-5-93957-812-7

Сборник статей «Ученые записки» содержит результаты исследований преподавателей, сотрудников и выпускников Алтайского филиала РАНХиГС в области психологии, экономики, юриспруденции, управления, социологии. Материалы сборника будут полезны научным работникам, преподавателям, студентам высших учебных заведений, государственным и муниципальным служащим, руководителям и специалистам организаций.

ББК 95.4

ISBN 978-5-93957-812-7

© Алтайский филиал РАНХиГС

М.Ю. Гусельникова, И.В. Ретивых

Совершенствование процесса приватизации муниципальной собственности на примере г. Барнаула

Материальная база местного самоуправления стала формироваться в начале 90-х годов прошлого века, и этот процесс почти совпал с началом приватизации государственной и муниципальной собственности. Собственно этим и обуславливается важность процесса приватизации для функционирования института муниципальной собственности, в силу того, что он, во-первых, составляет материальную основу местного самоуправления; во-вторых, обеспечивает экономическую, правовую и социальную стабильность; в-третьих, служит фундаментом формирования рыночных отношений.

Приватизация представляет собой потенциальную революцию в обеспечении экономического роста и развития. Экономическое и социальное значение приватизации заключается в создании условий для развития частной собственности, конкуренции, свободного рынка товаропроизводителей. Приватизация позволяет обеспечить приток инвестиций в недвижимость, обеспечивает поступления в бюджеты различных уровней за счет налогов, обеспечивает условия для конкуренции. Приватизируемое имущество эксплуатируется, как правило, более эффективно, чем муниципальное, облегчает возможность вовлечения имущества в хозяйственный оборот (купля-продажа, залог).

Вместе с тем приватизация как процесс преобразования экономики в сторону уменьшения числа субъектов, хозяйствующих на базе государственной и муниципальной собственности, еще не завершена. Еще остается достаточное количество объектов, находящихся в собственности муниципальных образований. Помимо той собственности, которая приносит доход городу, существует достаточно высокая доля объектов, требующих расходов, связанных с ее обслуживанием и модернизацией. Учитывая данное обстоятельство, совершенствование процесса приватизации муниципальной собственности на сегодняшний день является актуальным.

История развития в России института приватизации не велика. Передаче из государственной собственности в частную в подавляющем большинстве случаев подлежали государственные и муниципальные предприятия¹.

Для наиболее полного понимания сущности приватизации необходимо рассмотреть ее исторические этапы. При этом необходимо учитывать то, что приватизацию муниципальной собственности невозможно рассматривать отдельно от приватизации государственной собственности. Так как

¹ Федорова Л.В. Правовое регулирование приватизации недвижимых объектов культурного наследия: монография. М.: Юстицинформ, 2012. С. 183.

в тот период, когда она начиналась, вся собственность была только государственной.

Ученые условно выделяют следующие этапы приватизации:

Первый этап – «спонтанная», стихийная приватизация (1990-1991 гг.). Российская приватизация официально была провозглашена в 1992 году, однако и до этого активно шла «спонтанная», стихийная, малоконтролируемая приватизация госсобственности¹. На месте распавшихся союзных министерств и ведомств стали создаваться государственно-монополистические структуры коммерческого типа (холдинги, ассоциации, концерны). Высшие чиновники, руководители крупных ведомств, министры, руководители государственных отраслевых банков, госкомитетов и других бывших крупных управленческих структур встали во главе вновь образованных холдингов и концернов. Именно так возникли Газпром, ЛУКОЙЛ, Агрохим, Промстройбанк и десятки других мощнейших структур². Одной из форм, в которых шла стихийная приватизация, было формирование крупных коммерческих структур за счет приватизируемых средств, находившихся на счетах ликвидируемых структур КПСС и ВКЛСМ.

Большую роль в стихийной приватизации играли директора крупных государственных предприятий, большинство из них хотели стать полноценными хозяевами своего предприятия. Принятый в 1987 году Закон СССР «О государственном предприятии», дал руководству полную коммерческую и экономическую самостоятельность. Таким образом, арендуемые государственные предприятия были выкуплены по беспрецедентно низкой цене³.

Как уже было отмечено, результатом данного периода стало появление широкого круга мощнейших коммерческих структур.

Второй этап – период массовой, «ваучерной» приватизации (1992-1994 гг.). Официально «большая» приватизация была провозглашена в 1992 году с принятием закона «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации».

В свою очередь этот этап подразделяется на следующие ступени:

Первая ступень включала в себя «чекую» приватизацию, которая осуществлялась посредством выдачи ваучеров. «Ваучерный» характер приватизации означал, что государственная собственность передается гражданам бесплатно. В августе 1992 года был издан Указ Президента Российской Федерации о внедрении приватизационных чеков (государ-

¹ Разуваева Н.Н. Приватизация в России: национальные особенности. Вестник ВЭГУ. 2009. № 4 (42). С. 52-64.

² Пожилов Д. Программа приватизации в российской федерации и специфика ее оценки. Власть. 2014. № 1. С. 39-40.

³ Разуваева Н.Н. Приватизация в России: национальные особенности. Вестник ВЭГУ. 2009. № 4 (42). С. 52-64.

ственных ценных бумаг целевого назначения) - ваучеров, которые реализуют механизм бесплатной передачи имущества, долей в акционерных обществах и акций предприятий государственной собственности. Номинал каждого ваучера составлял 10 тысяч рублей. На приватизационные чеки могли приобретаться объекты приватизации, а также акции специальных инвестиционных фондов.

Вторая ступень включала в себя «малую» приватизацию малых и средних, в основном муниципальных предприятий в сфере торговли, бытового обслуживания и инфраструктуры, а также небольших производственных предприятий с численностью работающих до 200 человек. Такие предприятия подлежали продаже на аукционах (конкурсах). Полагали, что малая приватизация в короткие сроки создаст большую и сильную группу частных собственников, которые и будут основными инвесторами. Эта приватизация осуществлялась за деньги.

Третья ступень включала в себя массовую приватизацию крупных предприятий, которые преобразовывались в открытые акционерные общества. Вместе с тем, ряд стратегически важных, высокоприбыльных предприятий находились в руках государства. Кроме того, в уже акционированных предприятиях государство обладало значительной долей, не являясь при этом реальным собственником и лишь номинально сохраняя контроль за деятельностью предприятия.

Результатом данного периода являлось то, что акционерное общество становилось основной организационной формой предприятий в России.

Третий этап – период массовой «денежной» приватизации (1994-1999 гг.) с продажей зарезервированных в государственной собственности пакетов акций на открытых аукционах с перечислением вырученных средств в бюджет, включая залоговые аукционы. Его основным содержанием была продажа как самих предприятий (с аукциона и по конкурсу), так и акций, акционированных в порядке приватизации предприятий, за деньги. При этом преследовалась основная цель - способствовать появлению новых собственников, которые будут заинтересованы развивать производство и вкладывать в него средства, повышающие эффективность хозяйственной деятельности. Также в этот период использовались специфические аукционы, например, залоговый аукцион. Суть его заключалась в следующем: государство для покрытия дефицита государственного бюджета отдает в залог под кредиты коммерческих банков пакеты акций крупнейших предприятий, акционированных в порядке приватизации. Государство, отдавая в залог пакеты акций, не планировало их дальнейшего возвращения, в результате, в собственность ряда коммерческих банков перешли государ-

ственные пакеты акций нескольких крупных компаний, таких, как: «ЮКОС», «Норильский никель», «Сибнефть»¹.

Результатом денежного этапа приватизации стала стабилизация частной собственности.

Четвертый этап – совершенствование правовых основ распоряжения государственной собственностью (1999-2003 гг.). Суть заключалась в приватизации по индивидуальным проектам с углубленной предпродажной подготовкой и рыночной оценкой имущественных комплексов. В сентябре 1999 года Правительством Российской Федерации был принят программный документ нового периода приватизации - Концепция управления государственным имуществом и приватизацией в Российской Федерации. Целью государственной политики в области приватизации, в соответствии с новой Концепцией, стало кардинальное повышение эффективности функционирования российских предприятий и народно-хозяйственного комплекса в целом.

Основные идеи Концепции:

- 1) дифференцированный подход к приватизации предприятий в зависимости от их ликвидности, расширение инструментария приватизации;
- 2) принятие приватизационных решений на основе представленных потенциальными инвесторами долгосрочных планов развития предприятий и заключение договоров, детально регламентирующих взятые инвестором на себя обязательства;
- 3) проведение коммерческих конкурсов с социальными условиями;
- 4) определение целесообразности создания вертикально интегрированных промышленных структур, использующих государственное имущество на основе доверительного управления.

Таким образом, правительственная Концепция 1999 года фактически сформулировала основные требования к новому законодательству о приватизации, в соответствии с которыми и был принят новый Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Данный закон на сегодняшний день составляет основу государственного и муниципального приватизационного законодательства.

Российская приватизация – это, без сомнения, важнейшее историческое событие, кардинально изменившее общественные отношения в нашей стране в постсоветский период. В ходе приватизации и разгосударствления в России государство, будучи практически главным инвестором и держателем огромного числа убыточных и малорентабельных предприятий, отказалось от этого груза в условиях рыночной экономики, так как при сохранении монопольного положения одного собственника (в данном слу-

¹ Разуваева Н.Н. Приватизация в России: национальные особенности. Вестник ВЭГУ. 2009. № 4 (42). С. 52-64.

чае государства) невозможно полноценное развитие рыночных отношений. Это является следствием проведения приватизации и разгосударствления в России, еще раз показывающим всю необходимость таких процессов для благоприятного развития российской экономики. Скажем больше, что в условиях рынка стали реально выполнимы его функции, способные решить широкий круг жизненно важных задач в общественном производстве, обмене и распределении.

Таким образом, цель приватизации и разгосударствления, как фундаментальных элементов реформ в «переходной» экономике, заключалась в обеспечении условий для нормального функционирования будущей рыночной системы. Именно в ходе процессов трансформации отношений собственности в масштабах страны возможно формирование новых мотиваций хозяйствующих субъектов и предпосылок для рационального изменения структуры производства как базовых условий повышения эффективности производства и роста национального дохода.

При этом важную роль при достижении целей приватизации играла программа Российского Правительства, определявшая очередность практических шагов приватизации:

- 1) изменение роли государства. Государство перестает быть монопольным собственником, но сохраняется как один из собственников. При этом государство берет на себя функции регулирования рынка экономическими методами;
- 2) преодоление бесхозяйственности, убыточности, дефицитов, в том числе и дефицита бюджета как одного из основных источников инфляции;
- 3) преодоление монополии государства и создание условий гражданского общества и социально ориентированной рыночной экономики. Для этого нужны реальные субъекты рыночных отношений, которые смогут доказать свою жизнеспособность лишь эффективным ведением хозяйства на основе заинтересованности и ответственности;
- 4) стимулирование инициативы собственников как источника самодвижения, саморазвития экономики.

На основании всего вышеизложенного можно сказать, что при участии государства в процессе разгосударствления и приватизации структура собственности, в конечном итоге, смогла приобрести следующий вид: государственные предприятия, частный бизнес, народные предприятия, акционерные корпорации с преобладанием государственного капитала, акционерные негосударственные предприятия. Такая структура и характерна для многоукладной рыночной экономики. Рынок необходим для Российского государства как средство решения многих экономических и хозяйственных проблем, нависших в результате длительного сохранения в России командно-административного механизма управления экономикой.

Далее рассмотрим различные определения понятия приватизации и выясним в чем же его специфические особенности.

Приватизация, с правовой точки зрения, представляет собой специальный способ прекращения права государственной и муниципальной собственности и переход ее в частную собственность безвозмездно или за плату.

За относительно короткий промежуток времени законодательство о приватизации неоднократно менялось, поэтому, если смотреть с общетеоретической точки зрения, приватизация есть переход имущества из публичной собственности в частную собственность граждан или юридических лиц в порядке и на условиях, предусмотренных специальным законодательством о приватизации¹.

Впервые понятие приватизации было сформулировано в Законе РСФСР от 3 июля 1991 года №1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР», в соответствии с которым приватизация государственных и муниципальных предприятий – это приобретение гражданами, акционерными обществами у государства и местных Советов народных депутатов в частную собственность предприятий, цехов, производств, участков, иных подразделений этих предприятий, выделяемых в самостоятельные предприятия; оборудования, зданий, сооружений, лицензий, патентов и других материальных и нематериальных активов ликвидированных предприятий и их подразделений; долей государства и местных Советов народных депутатов в капитале акционерных обществ; принадлежащих приватизируемым предприятиям долей в капитале иных акционерных товариществ, а также ассоциаций, концернов, союзов и других объединений предприятий. Как видно, несмотря на широкий перечень имущества, отчуждение которого предполагалось в порядке приватизации, данное определение не отражало всей сферы приватизации и должного объема правового регулирования.

Затем был принят Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации», в соответствии с которым под приватизацией государственного и муниципального имущества следовало понимать возмездное отчуждение находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований имущества в собственность физических и юридических лиц. Данный закон указывает на целевой характер такого отчуждения, а именно на повышение эффективности экономики, социальную ориентацию, улучшение платежного баланса Российской Федерации и осуществление протекционизма по отношению к российским товаропроизводителям.

¹ Федорова Л.В. Правовое регулирование приватизации недвижимых объектов культурного наследия: монография. М.: Юстицинформ, 2012. С. 183.

На сегодняшний день легальное определение приватизации закреплено в Федеральном законе от 21 декабря 2001 года №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Согласно указанной норме под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается исключительно возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в собственность физических и (или) юридических лиц. Очевидно, что основной особенностью приватизации является ее возмездный характер, то есть имущество отчуждается в собственность за плату либо посредством передачи в муниципальную собственность акций открытых акционерных обществ. При этом целевая направленность приватизации, отраженная в двух предыдущих нормативных актах, законодателем исключена, чем устранено противоречие действующему законодательству. Цели преобразования отношений собственности, такие, например, как: формирование рыночных отношений или повышение эффективности экономики - предопределяются самой экономикой. Закон же должен устанавливать организационно-правовые основы таких преобразований. В законе могут быть поставлены цели принятия самого закона, например, упорядочение процедуры передачи государственной собственности в частную, но не цели приватизации как таковой.

Исходя из вышеприведенных определений понятия приватизации, можно сформулировать основную цель данного процесса. А именно, основная цель приватизации - повышение экономической и социальной эффективности использования имущества.

Как процедура перераспределения собственности приватизация призвана служить решению целого ряда задач:

1. Формирование более эффективных собственников.
2. Стимулирование частного сектора и создание основы рыночной экономики.
3. Рациональное пополнение доходной части бюджета.
4. Содействие финансовой стабилизации и ряд других задач.

Приватизация государственного и муниципального имущества в своей деятельности опирается на ряд принципов:

1. Признание равенства покупателей государственного и муниципального имущества и открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.
2. Возмездность (за плату либо посредством передачи в государственную или муниципальную собственность акций открытых акционерных обществ, в уставный капитал которых вносится государственное или муниципальное имущество).
3. Самостоятельность органов местного самоуправления в принятии решений и осуществлении приватизации муниципального имущества.

Способы приватизации государственного и муниципального имущества:

- 1) преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество;
- 2) продажа государственного или муниципального имущества на аукционе;
- 3) продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;
- 4) продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе;
- 5) продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ;
- 6) продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг;
- 7) продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения;
- 8) продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены;
- 9) внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ;
- 10) продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления.

В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2001 года №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» процесс приватизации включает несколько этапов:

- 1) подача заявки на приватизацию;
- 2) принятие полномочным государственным органом или органом местного самоуправления решения о приватизации конкретного объекта;
- 3) составление и утверждение плана приватизации;
- 4) заключение с приобретателем приватизируемого предприятия (имущества) договора.

Далее рассмотрим процесс приватизации муниципального имущества более детально. Органы местного самоуправления выступают самостоятельно в качестве продавца приватизируемого муниципального имущества. В роли покупателей (приобретателей) приватизируемого имущества могут выступать любые физические и юридические лица, за исключением муниципальных унитарных предприятий и учреждений, а также юридических лиц, в уставном капитале которых доля муниципальных образований превышает 25 процентов. В случае, если впоследствии будет установлено,

что покупатель муниципального имущества не имел законное право на его приобретение, соответствующая сделка является ничтожной¹.

Объекты, подлежащие продаже фиксируются в прогнозном плане на очередной финансовый год, который формируется исполнительными органами муниципального образования. В прогнозном плане помимо перечня объектов указана их характеристика и предполагаемые сроки реализации.

В качестве объектов приватизации могут выступать:

- 1) имущественные комплексы унитарных предприятий, причем совместно с занимаемыми ими земельными участкам;
- 2) отдельные здания, строения, сооружения, а также объекты, строительство которых не завершено, совместно с занимаемыми ими земельными участками;
- 3) акции открытых акционерных обществ;
- 4) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры);
- 5) земельные участки;
- 6) жилые помещения.

Участником приватизации может стать любое физическое или юридическое лицо, подавшее заявку на участие в аукционе и предоставившее все необходимые документы, а также внесшее задаток, сумма задатка составляет 10 процентов от общей цены объекта, на который он претендует. Суммы задатков, внесенные непобедившими участниками аукциона, возвращаются.

К наиболее часто используемым способам приватизации относятся аукцион и продажа посредством публичного предложения. Аукцион - это публичная продажа имущества по заранее установленным правилам². Общим для всех аукционов принципом является принцип состязательности между покупателями. В аукционе должны принимать участие как минимум два покупателя и победителем объявляется тот, кто предложит наиболее высокую цену. Продажа посредством публичного предложения осуществляется в случае, если аукцион по продаже указанного имущества был признан несостоявшимся. При продаже посредством публичного предложения осуществляется последовательное снижение цены первоначального предложения на «шаг понижения» до цены отсечения. Цена отсечения составляет 50 процентов начальной цены, установленной для аукциона, который был признан несостоявшимся.

Продажа муниципального имущества оформляется договором купли-продажи, фиксирующим юридический переход права собственности. Денежные средства в счет оплаты стоимости объекта по договору купли-

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

² Свободная энциклопедия «Википедия» [Электронный ресурс]. - URL:<http://ru.wikipedia.org/wiki/Аукцион>. (дата обращения: 28.04.2014).

продажи за вычетом задатка перечисляются покупателями муниципально-го имущества в бюджет города.

Рассмотрим проблемы приватизации муниципальной собственности и возможные пути их решения на примере г. Барнаула.

Приватизацией муниципальной собственности в городе Барнауле занимается комитет по управлению муниципальной собственностью города, а именно отдел приватизации и оформления муниципальной собственности. Отдел разрабатывает план приватизируемых объектов, собирает на эти объекты всю техническую документацию и выставляет их на аукцион, после проведения аукциона с победителем составляется договор купли-продажи, денежные средства, полученные от продажи имущества, поступают в местный бюджет. В целом управление процессом приватизации муниципальной собственности в городе Барнауле осуществляется эффективно. Но, как и в любом управленческом процессе существуют свои недостатки, а именно в комитете наблюдается устаревший подход к продажам. Анализ деятельности комитета показал, что процесс приватизации осуществляется путем пассивных продаж. Т.е. отсутствует какая либо активная деятельность по поиску потенциальных покупателей. Считаем, что это не соответствует реалиям настоящего времени.

Помимо анализа управления процессом приватизации, нами так же был проведен анализ результатов деятельности комитета по приватизации муниципальной собственности за 3 года (2011-2013).

Результаты деятельности отдела выражаются через объем поступлений доходов в бюджет от продажи объектов недвижимости.

На рисунке 1 представлено количественное соотношение поступлений доходов в бюджет города от продажи объектов недвижимости (млн. руб.) за 2011-2013 годы.

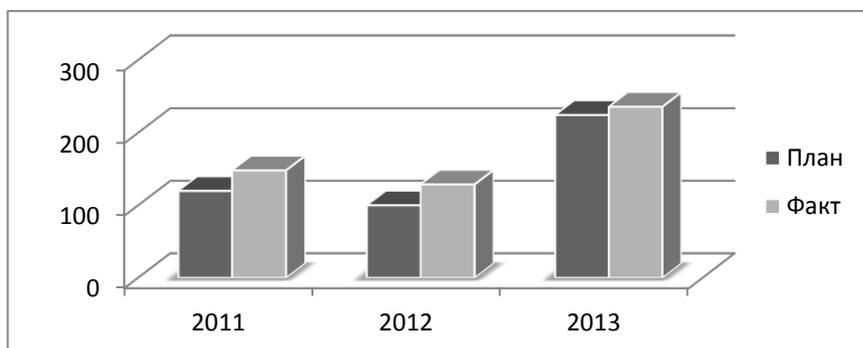


Рисунок 1 – Поступление доходов в бюджет города от продажи объектов недвижимости

По данным рисунка видно, что за исследуемые годы план по приватизации муниципальной собственности перевыполнялся. Причиной тому могут служить различные факторы, один из них, например то, какие объекты выставались на продажу, т.е. за объекты, наиболее востребованные и привлекательные для покупателей, предлагают наибольшую цену посредством торгов, и эта цена может быть в несколько раз выше, чем первоначальная. При этом необходимо отметить, что процент перевыполнения плана из года в год сокращается (в 2011 г. план перевыполнен на 23%, в 2012 – на 28,9%, в 2013 – лишь на 5%).

Для полноценного анализа результатов приватизации выполнение плана продаж важно оценить не только в стоимостных показателях, но и в натуральных.

На рисунке 2 представлено количественное соотношение запланированных продаж объектов недвижимости с фактическими продажами за 2011-2013 г.

По данным рисунка видно, что в 2011 продано 40 объектов недвижимости, что составляет 75% от общего количества объектов (53). В 2012 году продано 33 объекта недвижимости, что составляет 52% от общего количества объектов (63), включенных в прогнозный план приватизации. В 2013 продано 35 объектов недвижимости, что составляет 48% от общего количества объектов (73), включенных в прогнозный план приватизации. Можно заметить, что с каждым годом количество подлежащих приватизации объектов увеличивается, т.е. наблюдается тенденция к росту. При этом фактические продажи остаются неизменными на уровне 36 объектов.

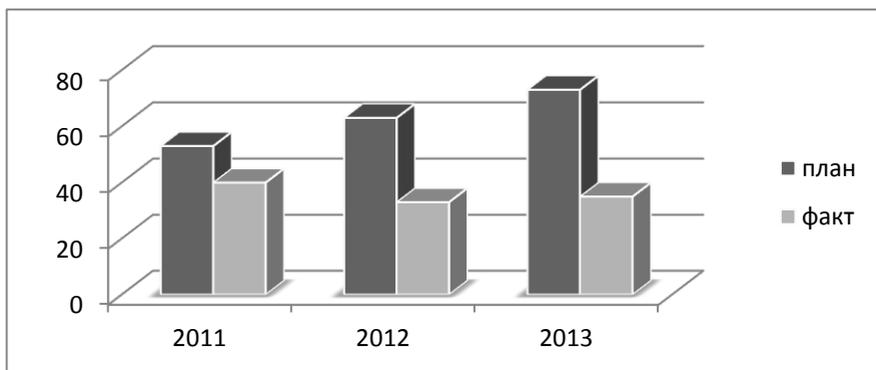


Рисунок 2 – Соотношение запланированных и фактических продаж объектов недвижимости

Исследования показывают, что из года в год количество наиболее привлекательных объектов сокращается, остаются объекты, которые находятся в весьма непрезентабельном состоянии. Объекты, которые были

включены в план и не были реализованы, будут включены в план следующего года, так как в любом случае от них нужно избавиться, чтобы не нести затраты. К сожалению, существуют такие случаи, когда объекты годами не продаются и остаются на балансе города, т.е. являются невостребованными.

По нашему мнению одним из возможных факторов того, что существует низкий спрос на приватизируемые объекты, является, как раз, их непрезентабельное состояние.

Подлежащие приватизации объекты – это, как правило, подвалы, ветхие здания, полуразрушенные помещения, соседство с которыми приносит дискомфорт обычным гражданам: крысы, бомжи, неприятный запах, различные насекомые и т.д. Они требуют больших капиталовложений и не оправдывают ту цену которую запрашивает за них комитет, даже в случае публичного предложения, т.е. понижения цены не находятся покупатели.

Город не заинтересован в ремонте данных объектов, так как это дополнительное финансовое вложение, на которое город не готов. Считается, что имущество должно приносить выгоду без каких то дополнительных затрат. А если такие объекты не приносят выгоду за счет аренды единственным верным решением остается продать его. Но покупателей на такие объекты найти сложно, так как цена на них неоправданно высока: ведь кроме покупки предпринимателям необходимо еще вложить большое количество средств, что бы привести такое помещение в порядок.

С точки зрения маркетинга, планируя продажи важно учитывать потребности предпринимателей - потенциальных покупателей недвижимости, одной из которых является имидж предприятия в глазах уже их потребителей. Сложно говорить о положительном имидже в указанных объектах недвижимости.

Нельзя не отметить и тот факт, что в настоящее время в городе появляется много новых, современных объектов недвижимости, некоторые из которых можно приобрести, а в других арендовать необходимые площади. Поэтому необходимо пересмотреть ценовую политику и (или) хотя бы произвести косметический ремонт таких зданий, что бы хоть как то привлечь покупателей.

Таким образом, проанализировав результаты деятельности комитета по приватизации муниципального имущества, мы выявили ряд проблем тормозящих процесс продаж, а именно:

1. Низкий спрос на приватизируемые объекты.
2. Устаревший подход к продажам.

Для решения проблем приватизации муниципальной собственности в городе Барнауле предлагаем использовать современные маркетинговые технологии, начиная от выявления потенциальных покупателей, их запросов, их адресным информированием и заканчивая непосредственно продажей объектов. Считаем, что благодаря маркетингу существенно сократится

количество балансовых объектов, что в свою очередь положительно скажется как на предпринимательском рынке, так и на местном бюджете. А также помимо маркетинга скорейшим продажам будет способствовать специализированный онлайн аукцион, который сократит временные и денежные затраты на проведение процесса приватизации, а также увеличит круг потенциальных покупателей.

Таким образом, приватизацию можно определить как прекращение права муниципальной собственности на недвижимое имущество и переход в частную собственность граждан или определенных юридических лиц в порядке, установленном специальным законодательством, а также переход в указанном порядке к указанным лицам принадлежащих муниципальным образованиям акций открытых акционерных обществ. В процессе приватизации муниципальной собственности необходимо использовать современные управленческие и процессные технологии.

В.Н. Ильин, А.В. Бутина

Разработка системы мониторинга удовлетворенности потребителей качеством высшего профессионального образования (проектный подход)¹

Наиболее важным моментом функционирования системы менеджмента качества в вузе является ориентация на потребителей: выявление их требований и оценка степени соответствия установленным требованиям.

В ISO 9001–2008, качество определяется как «степень соответствия присущих объекту характеристик установленным требованиям».

Применительно к сфере образования параметры оценки удовлетворенности качеством могут быть сгруппированы по двум позициям:

- мониторинг и измерение качества образовательного процесса;
- мониторинг и измерение качества готовой продукции (услуги).

Рост конкуренции в сфере образования, вхождение России в европейское образовательное пространство привели к тому, что ориентация на потребителя становится ключевым принципом в организации образовательного процесса. Реализация данного принципа предполагает создание системы потребительского мониторинга удовлетворенности образовательными услугами различных групп потребителей.

Под **системой потребительского мониторинга** следует понимать постоянное отслеживание состояния удовлетворенности потребителей образовательных услуг, соизмерение полученных результатов с требованиями

¹ Данный проект был апробирован авторами на базе одного из вузов Алтайского края.

ми и ожиданиями, выявление тенденций их изменений с целью принятия управленческих решений.

Поскольку вуз выступает основным посредником между конечными потребителями: бизнес-сообществом и молодежной аудиторией, то одним из ключевых факторов, обуславливающих эффективность управления взаимодействием, является содержательный анализ требований работодателей к выпускникам и соответствия искомым профессиональным компетенций актуальным потребностям регионального рынка труда. Мониторинг удовлетворенности работодателей позволяет выявить «проблемные зоны» в подготовке специалиста и сформировать пакет первичных рекомендаций по совершенствованию как управлением взаимодействием с партнерами, так и по устранению негативных тенденций, связанных с динамикой экономической ситуации в целом и рынка труда, в частности.

Цель мониторинга удовлетворенности – систематизация полученной информации для выявления степени удовлетворенности потребителей выполнением их требований с последующей выработкой рекомендаций по проведению мероприятий и установления целей в области качества.

Для достижения поставленной цели необходимо обозначить ключевые **объекты** мониторинга:

- ✓ внутренние потребители – студенты, выпускники;
- ✓ внешние потребители – работодатели.

В основе мониторинга должно лежать непрерывное наблюдение за изменением степени удовлетворенности потребителей в динамике.

Основные **задачи** проведения мониторинга:

1. Выявление степени готовности студентов выпускных курсов к профессиональной деятельности по окончании вуза.
2. Изучение профессионально-трудовых ожиданий, намерений, предпочтений выпускников.
3. Определение требований работодателей к профессиональной подготовке выпускников вуза.
4. Диагностика степени удовлетворенности работодателей качеством подготовки выпускников вуза.
5. Выявление степени соответствия профессиональных ожиданий выпускников реальным условиям регионального рынка труда.
6. Разработка рекомендаций по совершенствованию реализации принципа социального партнерства в решении проблемы занятости студентов и трудоустройства выпускников, а также взаимодействия с работодателями региона.

Для решения поставленных задач авторами предлагается провести ряд следующих мероприятий:

1. Сбор внутренней информации с целью оценки степени удовлетворенности работодателей качеством выпускников той или иной специальности. Документами, подтверждающими проведение кафедрами такой

работы, могут быть, например, благодарственные письма в адрес вуза, факультета или кафедры.

2. Разработку документированной процедуры «Мониторинг степени удовлетворенности потребителей».

3. Маркетинговое исследование степени удовлетворенности качеством профессиональной подготовки как внешних, так и внутренних потребителей.

4. Прикладное исследование трудовых предпочтений и готовности студентов выпускных курсов к осуществлению профессиональной деятельности по окончании вуза.

Принципы построения системы исследования удовлетворенности качеством образовательных услуг.

1. Системность – все изучаемые явления и показатели рассматриваются как системы, являющиеся составной частью более крупной системы.

2. Комплексность – учет всех сторон и всех составляющих изучаемого объекта (образовательного учреждения) в их взаимосвязи и обусловленности.

3. Достоверность – обеспечение достоверности всех данных системы показателей на основе точного воспроизведения их объективного состояния и развития.

4. Объективность – исключение субъективизма в мнениях исследователей, обеспечение полноты отображения в системе показателей процесса изучаемого явления.

5. Релевантность – получение информации в точном соответствии с поставленными задачами.

6. Научность – проведение анализа и оценка качества деятельности предприятия на основе обоснованных методик.

7. Обозримость – наличие набора показателей, оптимального для исследования качества данного объекта.

Процедура мониторинга должна включать следующие этапы:

1. Определение потребностей и ожиданий потребителей.

2. Оценка удовлетворенности потребителей качеством образовательных услуг, оказываемых вузом – на данном этапе для каждого исследования вырабатываются критерии оценки, составляются анкеты и программы их обработки.

3. Сопоставление ожиданий и фактической удовлетворенности потребителей. Результаты исследования доводятся до руководства вуза или факультетов.

4. Формирование планов мероприятий для улучшения качества предоставляемой образовательной услуги.

Создание и функционирование системы потребительского мониторинга позволит своевременно выявлять тенденции рынка образовательных

услуг, что в свою очередь послужит основой для разработки или корректировки стратегии привлечения новых потребителей – абитуриентов и работодателей.

Исследование удовлетворенности качеством профессиональной подготовки выпускников внешних потребителей

Современная теория управления качеством образования ориентирует вузы на «предвосхищение» ожиданий потребителей, что требует организации системы мониторинга спроса, как на рынке труда, так и на рынке образовательных услуг, а также удовлетворенности качеством профессиональной подготовки выпускников вузов. Ключевой характеристикой, определяющей понятие удовлетворенности, является соответствие между желаемым и действительным, в частности, между ожидаемым и полученным (воспринимаемым) качеством образовательной услуги. Минимальный уровень удовлетворенности получаемой услугой или приобретаемым продуктом определяется их соответствием требованиям стандарта (например, стандарта ФГОС 3-го поколения). Превышение значений основных характеристик качества образовательной услуги требований стандарта ведет к повышению удовлетворенности потребителя, и, как следствие, его ориентации на дальнейшее сотрудничество с вузом.

Цель исследования – определение оценки качества профессиональной подготовки выпускников вуза внешними потребителями образовательных услуг.

Задачи исследования:

- установить требования внешних потребителей профессионально важным качествам выпускников вуза;
- выявить уровень удовлетворенности развитием профессиональных компетенций выпускников вуза;
- проанализировать спрос на выпускников вуза на региональном рынке труда в разрезе специальностей;
- проанализировать готовность развития деловых связей и сотрудничества в сфере подготовки выпускников со стороны внешних потребителей.

Метод исследования: Методологическую базу исследования составили положения компетентностного подхода в образовании, теоретические разработки в области социологии и экономики труда.

В силу дифференциации направлений подготовки во многих вузах структуру анкеты-опросника необходимо согласовать с факультетами.

Уровень профессиональных знаний и качеств выпускников вуза респондентам-работодателям предлагается оценить при помощи пятибалльной шкалы Лайкерта: (1) качество не развито – (5) качество развито очень высоко.

Ключевыми понятиями, используемыми при разработке программы исследования, являются:

Внешние потребители образовательной услуги – работодатели.

Спрос на рынке труда определяется потребностями работодателей в найме определенного количества выпускников вузов необходимой квалификации для производства товаров и услуг.

Удовлетворенность потребителя качеством услуги – взаимообусловленность априорного и апостериорного представления относительно качества профессиональной подготовки сотрудника – выпускника вуза. Удовлетворенность потребителя качеством услуги наступает тогда, когда его восприятие качества услуги в момент или после ее потребления соответствует или превышает ожидание качества до потребления услуги.

Профессиональная компетентность выпускника – способности и умения эффективно действовать в рамках своей профессии и квалификации.

Информационная компетентность выпускника – способность и умение самостоятельно искать, анализировать, отбирать, обрабатывать и передавать необходимую информацию при помощи устных и письменных коммуникативных информационных технологий.

Коммуникативная компетентность выпускника – способность устанавливать и поддерживать необходимые контакты с другими людьми, удовлетворительное владение определенными нормами общения, поведения, что в свою очередь, предполагает усвоение этно- и социально-психологических эталонов, стандартов, стереотипов поведения, овладение «техникой» общения (правилами вежливости и другими нормами поведения).

Объект исследования: восприятие качества профессиональной подготовки выпускников вуза внешними потребителями – основными предпринятиями-работодателями региона.

Предмет исследования – степень удовлетворенности внешних потребителей качеством профессиональной подготовки выпускников вуза.

Параметры выборки (пример):

Отбор объектов исследования может быть проведен в соответствие с кластерной структурой экономики региона (Алтайского края) при высоком уровне дифференциации направлений подготовки.

При адаптации программы исследования к реализации в рамках конкретного факультета или направления подготовки требуется дополнительно уточнить круг объектов исследования.

Гипотезы исследования:

1. К профессионально важным качествам выпускников с позиции работодателя будут относиться: способность к адаптации, стрессоустойчивость, ответственность, трудолюбие, работоспособность, стремление к саморазвитию и самообразованию, дисциплинированность, исполнительность, организованность, наличие опыта, владение дополнительными знаниями и умениями, профессиональная компетентность.

2. Чем больше соответствие требований, предъявляемых к выпускникам оценке профессиональной подготовки выпускников, тем выше удовлетворенность работодателя качеством оказания образовательных услуг.

3. На уровень удовлетворенности работодателей качеством профессиональной подготовки выпускников оказывают влияние: оценка теоретической подготовки выпускников, оценка практической подготовки выпускников.

4. Оценка теоретической подготовки выпускников зависит от характеристики работодателя актуальности теоретических знаний выпускника, соответствия теоретических знаний квалификации, умения выпускника применять теоретические знания в профессиональной деятельности.

5. Оценка практической подготовки выпускников формируется из характеристики работодателем актуальности практических навыков выпускника, их достаточностью для практического применения, умения применять полученные навыки в нестандартных ситуациях.

6. На уровень удовлетворенности работодателей качеством профессиональной подготовки выпускников оказывает влияние оценка развития ключевых компетенций выпускника вуза, а также профессионально важных качеств выпускника.

7. Компетенциями, значимыми для работодателя, являются: коммуникативная компетентность, информационная компетентность, профессиональная компетентность.

8. Коммуникативная компетентность выпускника определяется способностью налаживать контакты в коллективе, владение определенными нормами общения (культура общения), способность выстраивать контакты с потребителями товаров/услуг работодателя.

9. Информационная компетентность определяется умением самостоятельно искать информацию, необходимую для осуществления профессиональной деятельности, способность анализировать информацию, технической грамотностью выпускника.

10. Профессиональная компетентность определяется умением эффективно действовать в рамках своей профессии.

11. Чем выше удовлетворенность работодателями теоретической и практической подготовки выпускников, тем выше удовлетворенность качеством профессиональной подготовки в целом.

12. Чем выше оценка работодателей профессионально значимых компетенций и качеств выпускников, тем выше степень их удовлетворенности качеством профессиональной подготовки в целом.

13. Параметрами измерения спроса работодателей на выпускников являются: количество трудоустроенных выпускников за последние годы, потребность в новых сотрудниках из числа специалистов, которых готовит вуз.

достаточность навыков для их практического применения	1	2	3	4	5
способность налаживать контакты в коллективе	1	2	3	4	5
способность выстраивать отношения с потребителями товаров/услуг организации-работодателя	1	2	3	4	5
владение выпускником нормами общения	1	2	3	4	5
умение самостоятельно искать информацию, необходимую для осуществления профессиональной деятельности	1	2	3	4	5
способность анализировать информацию	1	2	3	4	5
Техническая и компьютерная грамотность выпускников	1	2	3	4	5
эффективность деятельности выпускника в рамках своей профессии	1	2	3	4	5

6. Какое количество выпускников *нашего вуза* принято Вами на работу

А. за последние 5 лет _____

Б. за последний год _____

7. Какие профессиональные качества выпускника являются значимыми для Вас? (можно выбрать несколько вариантов)

1 способность к быстрой адаптации

2 стрессоустойчивость

3 ответственность

4 трудолюбие

5 работоспособность

6 дисциплинированность

7 исполнительность

8 наличие опыта

9 владение дополнительными знаниями, умениями

10 другое _____

8. Намерены ли Вы в настоящее время и в будущем принимать *наших* выпускников на работу?

1. да 3. скорее нет 5. затрудняюсь ответить

2. скорее да 4. нет

9. Хотели бы Вы развивать деловые связи с *нашим вузом*?

1. да 3. скорее нет 5. затрудняюсь ответить

2. скорее да 4. нет

10. Рекомендовали бы Вы партнерам брать на работу *наших* выпускников?

1. да 3. скорее нет 5. затрудняюсь ответить

2. скорее да 4. нет

11. Ваши предложения по совершенствованию подготовки выпускников *нашего вуза* _____

Благодарим за сотрудничество!

Исследование удовлетворенности выпускников качеством профессиональной подготовки в вузе

Цель исследования – определение оценки качества профессиональной подготовки выпускниками вуза.

Задачи исследования:

- выявить степень удовлетворенности выпускников качеством теоретической и практической подготовки в вузе;
- проанализировать оценку выпускников развития профессиональной компетентности;
- установить факторы удовлетворенности качеством профессиональной подготовки.

Метод исследования: В основе исследования – положения компетентностного подхода к образованию, теоретические разработки в области социологии и психологии труда. Так в современных исследованиях в области социологии трудовых отношений факторы удовлетворенности потребителей разделяют на внутренние и внешние. К первым относятся символические блага, такие как, содержание труда, возможность проявить инициативу, отношения с руководством. Ко вторым – материальные и производные от внешней среды факторы: заработная плата, социальный пакет, карьерный рост и т.п. По аналогии с социально-трудовыми отношениями в сфере производства, можно выделить внутренние и внешние факторы удовлетворенности потребителей в сфере образования. Для выпускников вуза внутренними факторами будет являться содержание качества теоретической и практической подготовки, раскрытие личностного потенциала. К внешним факторам относятся: фактические затраты на обучение, удовлетворенность занимаемой должностью и заработной платой после окончания вуза и т.д. Для сбора и обработки данных, получаемых в ходе мониторинга, используются методы анкетного опроса, контент-анализа и экономико-статистические методы обработки экспериментальных данных. В частности, контент-анализ применяется для обработки открытых вопросов, что позволят выделять и ранжировать по частоте различные оценки, учитывая мнение опрашиваемого в случаях отсутствия заранее заданных ответов или возможности расширения их списка.

Для оценки качества развития ключевых компетенций внутренними потребителями используется метод шкалирования – пятибалльная шкала

Лайкерта, где мнения респондентов располагаются в промежутке от «1» – качество не развито до «5» – качество развито очень высоко.

Ключевыми понятиями, используемыми при разработке программы исследования, являются:

Внутренние потребители образовательной услуги – выпускники.

Удовлетворенность потребителя качеством услуги – взаимообусловленность априорного и апостериорного представления относительно качества профессиональной подготовки сотрудника – выпускника вуза. Удовлетворенность потребителя качеством услуги наступает тогда, когда его восприятие качества услуги в момент или после ее потребления соответствует или превышает ожидание качества до потребления услуги.

Профессиональная компетентность выпускника – способности и умения эффективно действовать в рамках своей профессии и квалификации.

Информационная компетентность выпускника – способность и умение самостоятельно искать, анализировать, отбирать, обрабатывать и передавать необходимую информацию при помощи устных и письменных коммуникативных информационных технологий.

Коммуникативная компетентность выпускника – способность устанавливать и поддерживать необходимые контакты с другими людьми, удовлетворительное владение определенными нормами общения, поведения, что в свою очередь, предполагает усвоение этно- и социально-психологических эталонов, стандартов, стереотипов поведения, овладение «техникой» общения (правилами вежливости и другими нормами поведения).

Объект исследования: восприятие качества профессиональной подготовки выпускников вуза внутренними потребителями – работающими выпускниками.

Предмет исследования – степень удовлетворенности выпускников качеством профессиональной подготовки выпускников вуза.

Параметры выборки: квотно-пропорциональная выборка работающих выпускников в зависимости от факультета/направления подготовки, пола, формы набора.

Гипотезы исследования:

1. Чем выше оценка своей профессиональной подготовки выпускником, тем выше удовлетворенность выпускником качеством оказания образовательных услуг в целом.
2. На удовлетворенность выпускников качеством образовательных услуг оказывают влияние внутренние и внешние факторы.
3. Ко внутренним факторам удовлетворенности относятся оценка своих компетенций и профессионально значимых качеств, удовлетворенность выбором направления подготовки, готовность дать рекомендации обучаться в данном вузе.

4. Внешними факторами удовлетворенности являются субъективная оценка востребованности приобретенной квалификации на рынке труда, длительность периода поиска работы, канал/способ трудоустройства, характеристики рабочего места (удовлетворенность занимаемой позицией, удовлетворенность уровнем заработной платы, наличие перспектив карьерного роста).

5. На уровень удовлетворенности выпускников качеством профессиональной подготовки в вузе влияют: оценка теоретической подготовки выпускников, оценка практической подготовки выпускников.

6. Оценка теоретической подготовки зависит от мнения выпускника относительно актуальности теоретических знаний, соответствия теоретических знаний квалификации, развития умения применять теоретические знания в профессиональной деятельности.

7. Оценка практической подготовки формируется из характеристики актуальности практических навыков выпускника, их достаточностью для практического применения, развития умения применять полученные навыки в нестандартных ситуациях.

8. На уровень удовлетворенности качеством профессиональной подготовки оказывает влияние оценка выпускника развития ключевых компетенций вуза, а также профессионально важных качеств.

9. Значимыми компетенциями являются: коммуникативная компетентность, информационная компетентность, профессиональная компетентность.

10. Коммуникативная компетентность выпускника определяется способностью налаживать контакты в коллективе, владение определенными нормами общения (культура общения), способность выстраивать контакты с потребителями товаров/услуг работодателя.

11. Информационная компетентность определяется умением самостоятельно искать информацию, необходимую для осуществления профессиональной деятельности, способность анализировать информацию, технической грамотностью выпускника.

12. Профессиональная компетентность определяется умением эффективно действовать в рамках своей профессии.

13. Чем выше оценка развития своих ключевых компетенций и профессионально значимых качеств выпускником, тем выше удовлетворенность качеством профессиональной подготовки в вузе в целом.

14. Чем выше уровень удовлетворенности выбором направления подготовки, тем выше удовлетворенность качеством профессиональной подготовки в вузе в целом.

15. Показателем удовлетворенности качеством профессиональной подготовки в вузе в целом служит готовность дать рекомендации другим поступать в данный вуз.

16. Чем выше субъективная оценка востребованности приобретенной квалификации на рынке труда, тем выше удовлетворенность качеством профессиональной подготовки в вузе в целом.

17. Чем выше длительность периода поиска работы, тем ниже удовлетворенность качеством профессиональной подготовки в вузе в целом.

18. Высокий уровень удовлетворенности качеством профессиональной подготовки определяется такими факторами успешного трудоустройства, как профессиональные знания и навыки, востребованная специальность, связи и знакомства, приобретенные в вузе, рекомендации факультета, кафедры.

19. Средний и низкий уровень удовлетворенности качеством профессиональной подготовки определяется такими факторами успешного трудоустройства, как связи и знакомства родителей, обращение в службу занятости.

20. Чем выше удовлетворенность характеристиками рабочего места (удовлетворенность занимаемой позицией, удовлетворенность уровнем заработной платы, наличие перспектив карьерного роста), тем выше удовлетворенность качеством профессиональной подготовки в вузе в целом.

Примерный проект инструментария

Уважаемый выпускник!

Наш вуз приглашает Вас принять участие в исследовании, цель которого – выяснить Вашу оценку процесса обучения и подготовки специалистов в **нашем вузе**. Эти данные будут полезны для улучшения деятельности **вуза** в организации подготовки квалифицированных специалистов для экономики края.

1. Год окончания _____

2. Факультет, который Вы окончили _____

3. Специальность / направление подготовки _____

4. Вид набора

1. бюджетный

2. целевой

3. коммерческий

Для ответа на вопрос 5 используйте шкалу оценки от 1 до 5, где оценка «1» означает наиболее низкий уровень развития качества, а оценка «5» – самый высокий уровень.

5. Дайте оценку развития Ваших профессиональных качеств:

актуальность теоретических знаний	1	2	3	4	5
соответствие теоретических знаний квалификации	1	2	3	4	5
умение применять полученные знания в профессиональной деятельности	1	2	3	4	5
актуальность практических навыков	1	2	3	4	5
умение применять практические навыки в нестандартных ситуациях	1	2	3	4	5
достаточность навыков для их практического применения	1	2	3	4	5
способность налаживать контакты в коллективе	1	2	3	4	5
способность выстраивать отношения с потребителями товаров/услуг организации-работодателя	1	2	3	4	5
владение нормами общения	1	2	3	4	5
умение самостоятельно искать информацию, необходимую для осуществления профессиональной деятельности	1	2	3	4	5
способность анализировать информацию	1	2	3	4	5
техническая грамотность	1	2	3	4	5
эффективность деятельности в рамках своей профессии	1	2	3	4	5

6. Укажите, кем Вы работаете _____

7. Какова Ваша заработная плата в месяц в настоящее время?

1. до 5000 руб.
2. 6000 – 10 000 руб.
3. 11 000 – 15 000 руб.
4. 16 000 – 20 000 руб.
5. выше 20 000 руб.

8. Есть ли перспектива личного и профессионального роста на Вашем рабочем месте?

1. да
2. скорее да
3. скорее нет
4. нет
5. затрудняюсь ответить

9. Какова длительность периода поиска Вами работы после окончания вуза?

1. трудоустроился до получения диплома
2. до 1 месяца
3. от 1 месяца до 3-х месяцев
4. от 3-х до 6-ти месяцев
5. свыше 6 месяцев
6. до сих пор ищу работу

10. Какие факторы повлияли на Ваше трудоустройство:

1. мои профессиональные знания и навыки
2. востребованная специальность

3. связи и знакомства, приобретенные в вузе
4. связи и знакомства родителей
5. обращение в службу занятости
6. рекомендации факультета, кафедры
7. затрудняюсь ответить
8. Другое _____

11. Посоветуете ли Вы своим знакомым поступать в *наш вуз*?

1. да
2. нет
3. Затрудняюсь ответить

12. Ваши предложения по совершенствованию подготовки выпускников нашего вуза _____

Благодарим за сотрудничество!

Исследование запросов и трудовых предпочтений студентов выпускных курсов

Теоретическое обоснование

Студент вуза сегодня все чаще рассматривается как потребитель образовательных услуг, находящийся на перепутье между рынком образования и рынком труда¹, которые сегодня не представляют собой интегрированную систему. В условиях современной экономической ситуации право на труд реализуется не через систему социальных гарантии, а через личностную инициативу, поэтому проблема профессиональной занятости выпускников высшей школы приобретает особую остроту.

Авторы исследований, посвященных проблеме трудоустройства выпускников вузов, отмечают наличие, во-первых, диссонанса (несоответствия) запросов работодателей и уровня квалификации выпускников²; во-вторых, завышенной оценки выпускником собственной профессиональной компетентности, и, как следствие, формирование неадекватных должностных притязаний; в-третьих, осознание выпускником своей незащищенности³, что подчас способствует снижению трудовой мотивации.

¹ Харченко К. Студент на рынке труда: представления и жизненные реалии // Высшее образование в России. 2008. № 9. С. 83.

² Молочкова И.В., Ефимова Т.Е., Коваль С.Б., Тимофеева В.В. Социально-психологический анализ требований работодателей и их удовлетворенности качеством подготовки выпускников вузов // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 14 (152). С. 66-74.

³ Малинский И.Г. Трудовые предпочтения вузовских выпускников // Известия Саратовского университета. 2010. Т. 10. Сер. Социология, политология. Вып. 2. С. 16-19.

Исследование запросов и трудовых предпочтений выпускников в теоретическом плане позволяет определить модели поведения будущих специалистов в отношении выбора и поиска места работы, выявить образовательные (а также педагогические, социокультурные) условия, способствующие успешному самоопределению студентов и выпускников на рынке труда. Практический смысл исследования состоит в разработке стратегии деятельности по содействию трудоустройству выпускников, подготовке программ, планировании конкретных мероприятий, направленных на развитие трудовой мотивации и адаптацию будущих специалистов к условиям регионального рынка труда.

Цель исследования – определение социально-психологических аспектов готовности студентов выпускных курсов к профессионально-трудовой деятельности.

Задачи исследования:

- исследовать факторы формирования трудовых предпочтений выпускников;
- установить корреляцию учебной и трудовой мотивации;
- проанализировать характер самооценки выпускников;
- выявить уровень подготовки к трудоустройству;
- выявить ожидания от рынка труда;

Методологическая база исследования. Выборка.

Методологическую базу исследования составили положения системной антропологической психологии¹, рассматривающей человека как открытую психологическую систему, способную к самоорганизации и саморазвитию. При разработке методического инструментария мы также опирались на взгляды представителей компетентностного подхода в образовании², теоретические разработки в области психологии труда³, психологии профессионального становления и развития⁴.

Ключевыми понятиями исследования являются: трудовая мотивация, профессиональная компетентность, рынок труда.

¹ Ключко В. Е. Самоорганизация в психологических системах: проблемы становления ментального пространства личности. Томск : Том. гос. ун-т, 2005. 174 с.

² Шевченко Н. И. Компетентностное образование и социализация личности в системе высшего профессионального образования // Подготовка педагога профессионального обучения: традиции и инновации : сб. науч. ст. регион. межвуз. науч. лаб. «Актуальные проблемы профессионально педагогического образования». Челябинск : Изд-во ЧГПУ, 2008. 286 с.

³ Пряжников Н.С., Пряжникова Е.Ю. Психология труда. М., 2007.; Климов Е.А. Психология профессионального самоопределения. М., 2004.; Носкова О.Г. Психология труда. М., 2004. и др.

⁴ Зеер Э.Ф. Психология профессионального развития. М., 2006.; Митина Л.М. Психология профессионального развития учителя. М., 2004.

Объект – состояние когнитивно-мотивационной сферы студентов выпускных курсов вуза.

Предмет – характер трудовой мотивации и предпочтений студентов выпускных курсов.

Параметры выборки: для достижения цели исследования используется квотно-пропорциональная выборка, в основе построения которой лежит распределение респондентов по укрупненным блокам специальностей (можно по факультетам), а также полу, типу набора (целевой, бюджетный).

Выявление трудовой мотивации студентов выпускных курсов производится с помощью опросника для изучения ведущих мотивов профессиональной деятельности¹ или опросника для диагностики мотивационной структуры личности В.Э. Мильмана².

Гипотезы исследования.

1. На формирование трудовых предпочтений студентов выпускных курсов оказывают влияние:

- характер трудовой мотивации
- отношение к выбранной специальности (по шкале «удовлетворенность – неудовлетворенность»)
- успешность в учебной (научно-исследовательской, культурно-организационной, творческой) деятельности
- профессиональная самооценка студентов выпускных курсов (представления о собственной профессиональной компетентности, оценка своей конкурентоспособности на рынке труда)

- Чем выше уровень трудовой мотивации, тем выше определенность трудовых предпочтений студентов выпускных курсов.

- Чем выше удовлетворенность выбранной специальностью, тем выше определенность трудовых предпочтений.

- Удовлетворенность выбранной специальностью определяется наличием / отсутствием намерения работать по специальности.

- Осознание успешности в учебной, научно-исследовательской, культурно-организационной, творческой деятельности способствует формированию более четкой структуры трудовых предпочтений.

- Чем более адекватной является профессиональная самооценка студентов выпускных курсов, тем выше определенность трудовых предпочтений.

- Профессиональная самооценка студента выпускного курса строится на основе его представлений о собственной профессиональной ком-

¹Практикум по психологии менеджмента и профессиональной деятельности / под ред. Г.С. Никифорова, М.А. Дмитриевой, В.М. Снеткова. СПб., 2003. С. 52-55.

²Там же. С. 157-163.

петентности, оценки востребованности приобретаемой профессии на рынке труда.

- Завышенные представления о собственной профессиональной компетентности приводят к формированию неадекватных трудовых предпочтений – должностных или связанных с оплатой труда.

- Осознание востребованности приобретаемой профессии на рынке труда способствует формированию высокой трудовой мотивации.

2. Параметрами анализа уровня подготовки студентов выпускных курсов к трудоустройству выступают:

- предпочтения способа трудоустройства,
- способ (каналы) получения информации о рынке труда,
- степень осведомленности респондентов о работодателях по профилю получаемой специальности;
- формы подготовки студентов к выходу на рынок труда (наличие трудового опыта, дополнительное образование, параллельное получение высшего образования, участие в программах временной занятости, стажировках и т.д.).

- К возможным способам трудоустройства, используемым респондентами относятся: трудоустройство через целевую контрактную подготовку; трудоустройство через друзей/родственников; трудоустройство с помощью обращения в рекрутинговые агентства и биржи труда; трудоустройство при содействии центра занятости населения; самостоятельное трудоустройство.

- Респонденты женского пола скорее будут придерживаться «патерналистской» позиции, т.е. ориентации не на самостоятельное трудоустройство, а на помощь других лиц или организаций.

- Чем выше интерес респондента к информации о рынке труда, тем выше уровень его подготовки к трудоустройству.

- Каналами получения информации могут выступать: СМИ, знакомые/родственники, служба занятости, получение информации непосредственно от работодателя.

- Чем выше осведомленность респондентов о работодателях по профилю получаемой специальности, тем выше уровень его подготовки к трудоустройству.

- Формами подготовки студентов к выходу на рынок труда могут выступать: наличие трудового опыта, дополнительное образование, параллельное получение высшего образования, участие в программах временной занятости, стажировках.

- Наличие трудового опыта у респондента обуславливает его большую подготовленность к трудоустройству, чем у респондента, не обладающего трудовым опытом.

- Участие в программах дополнительного образования и стажировках обуславливает большую подготовленность респондентов к трудоустройству.

3. Ожидания от рынка труда определяются

- предпочтительными критериями места работы,
- представления о будущей занимаемой должности;
- представления об уровне заработной платы;
- требованиями к работодателю.

- Возможными предпочтительными критериями места работы для респондентов выступают: социальные и трудовые гарантии, возможность карьерного роста, наличие профсоюза и т.д.

- У большинства респондентов будут фиксироваться скорее завышенные представления о будущей занимаемой должности, ориентация на замещение руководящих позиций.

- У большинства респондентов будут фиксироваться скорее завышенные представления об уровне заработной платы.

- Возможными требованиями к работодателям, выдвигаемыми респондентами, выступают: форма собственности организации (предприятия) работодателя; престиж предприятия, наличие открытых вакансий и т.д.

- Анализ ожиданий позволит построить теоретическую модель на основе бинарной оппозиции «реализм – идеализм».

Примерный проект инструментария

Друзья!

Наш вуз просит Вас принять участие в прикладном социологическом исследовании профессиональных предпочтений студентов выпускных курсов **нашего вуза**. Участие в опросе анонимно. Публикация результатов исследования будет осуществлена в обобщенном виде.

1. Удовлетворены ли Вы выбранной специальностью?

- | | |
|--------|-------------------------|
| 1. Да | 3. Затрудняюсь ответить |
| 2. Нет | 4. Другое _____ |

2. Планируете ли Вы устроиться на работу после окончания вуза?

- | | |
|--------|-----------------|
| 1. Да | 3. Уже работаю |
| 2. Нет | 4. Другое _____ |

3. В каком из перечисленных ниже видов деятельности в вузе Вы считаете себя успешным? (Возможно несколько вариантов ответа)

1. Учеба
2. Творческая деятельность
3. Культурно-организационная деятельность
4. Спорт
5. Научно-исследовательская деятельность
6. Не считаю себя успешным студентом
7. Свой вариант _____

4. Считаете ли Вы себя компетентным специалистом?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить
4. Другое _____

5. Если да, то в чем именно это проявляется? (Возможно несколько вариантов ответа)

1. Высокой теоретической подготовкой
2. Владением профессиональными навыками
3. Опыт применения знаний и навыков на практике
4. Конкретными учебными или научными результатами (указать, какими) _____
5. Свой вариант _____

6. Считаете ли Вы, что выбранная вами профессия востребована на рынке труда?

1. Да
2. Нет
3. Скорее да
4. Скорее нет
5. Затрудняюсь ответить

7. Намерены ли Вы работать по специальности после окончания вуза? (если нет, поясните, пожалуйста, почему)

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить
4. Другое _____

8. Какой способ поиска вакансий Вы считаете наиболее эффективным?

1. Через целевую контрактную подготовку
2. Через друзей / родственников
3. Обращение в рекрутинговые агентства и биржи труда
4. При содействии центра занятости населения
5. Самостоятельное трудоустройство
6. Печатные СМИ, Интернет
7. Свой вариант _____

9. Интересуетесь ли Вы ситуацией на рынке труда?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

10. Из каких каналов Вы получаете информацию о рынке труда?

(Возможно несколько вариантов ответа)

1. печатные СМИ
2. интернет
3. знакомые/родственники
4. преподаватели
5. служба занятости
6. непосредственно от работодателя
7. свой вариант _____

11. Назовите предприятия, организации, осуществляющие свою деятельность в рамках выбранной вами специальности / направления подготовки?

12. Трудоустроены ли Вы в настоящий момент?

1. Да
2. Нет

13. Если да, то работаете ли Вы по специальности?

1. Да
2. Нет

3. По смежной специальности

14. Получаете ли Вы дополнительное образование?

1. Да
2. Нет

15. С представителями каких работодателей Вы хотели бы встретиться?

16. Какую должность на будущем месте работы Вы хотели бы занимать?

17. Укажите размер желаемой заработной платы на первом месте работы.

18. Какими характеристиками, на Ваш взгляд, должно обладать рабочее место? (Возможно несколько вариантов ответа)

1. Достойная оплата труда
2. Наличие социальных и трудовых гарантий
3. Наличие официальной заработной платы
4. Возможность карьерного роста
5. Наличие профсоюза
6. Свой вариант _____

19. Каким критериям, на Ваш взгляд, должен соответствовать потенциальный работодатель? (Возможно несколько вариантов ответа)

1. Государственная форма собственности
2. Коммерческая форма собственности
3. Престиж предприятия
4. Наличие открытых вакансий
5. Наличие хорошей деловой репутации
6. Продолжительность существования организации/предприятия
7. Свой вариант _____

20. На каком факультете Вы обучаетесь?

21. На какой специальности (по какой программе подготовки) Вы обучаетесь?

22. Ваш пол

1. Женский
2. Мужской

23. Укажите тип набора, в рамках которого Вы обучаетесь.

1. Бюджетный
2. Коммерческий
3. Целевой

Спасибо за участие! Ваше мнение очень важно для нас!

Эволюция деятельности районной в городе администрации

Местное самоуправление в РФ в настоящий момент находится на новом этапе реформирования. Акцент на этих проблемах был сделан в ежегодном Послании Президента РФ 12 декабря 2013 г., где было отмечено, что важнейшей задачей организации местного самоуправления является развитие сильной, независимой, финансово самостоятельной власти на местах.¹ Муниципальная власть реализует политику государства на нижнем, самом близком к населению уровне, принимая обязательные для исполнения решения по вопросам местного значения, обеспечивая общественную безопасность и охрану общественного порядка, управляя муниципальной собственностью и пр. Она привлекает граждан к непосредственному участию в управлении местными делами и в этом смысле является одной из структур гражданского общества. Как организатор местного хозяйства местное самоуправление (далее МСУ) выполняет экономические функции по жизнеобеспечению территории и оказывает жителям ряд важнейших общественных услуг.

Важнейшим условием эффективного МСУ является его организационная структура. Она должна соответствовать его задачам и функциям, служить оптимальному сочетанию местных, региональных и государственных интересов. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ № 131) гласит, что органы местного самоуправления, избираемые непосредственно населением и образуемые представительным органом муниципального образования, наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Статья 34 ФЗ № 131 устанавливает четкую структуру муниципальных органов. Срок их полномочий, подотчетность и подконтрольность, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются также уставом муниципального образования и муниципальными нормативными правовыми актами.² Так, в г. Барнауле действует Устав городского округа - города Барнаула Алтайского края, принятый решением Барнаульской городской Думы (БГД) от 20 июня 2008 г. № 789 и зарегистрированный 03 июля 2008 г., с внесенными в него изменениями и дополнениями (в ред. решения БГД от 03.06.2014 № 314).³

По данным Росстата на 01 января 2014г. в РФ около 23 тыс. муниципальных образований, среди них 520 городских округов, 11 из них – в Ал-

¹ Официальный сайт «Президент России»: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825>.

² Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Официальный сайт города Барнаула [Электронный ресурс]. URL <http://bar-naul.org/>.

тайском крае, в их число входит город Барнаул. Ранее ФЗ № 131 давал определение 5 видов муниципальных образований (далее МО) – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения. В 2014 г. в базовый закон о МСУ федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136–ФЗ (далее ФЗ № 136) были внесены значительные изменения, в их числе статья 2 была дополнена еще двумя видами МО – городской округ с внутригородским делением и внутригородской район.¹

Как мы видим, территории крупных городов могут быть разделены на административно-территориальные единицы – городские районы, а одной из форм осуществления городского самоуправления могут являться территориальные органы. Барнаул входит в число крупных городов с районным делением территории. Город разделен на пять районов: Железнодорожный, Индустриальный, Ленинский, Октябрьский и Центральный с включением в них пригородной зоны.

В сферу научных интересов авторов входит анализ правовых и организационных основ деятельности районной в городе администрации на примере городского округа - г. Барнаул. Законодательство РФ, региональное законодательство, а в нашем случае это Алтайский край, не регламентирует данную деятельность, оставляя этот вопрос на усмотрение муниципальных органов. Между тем, значимость района в городе как административно-территориальной единицы велика. Ведь только в Железнодорожном районе г. Барнаул на территории площадью 15,5 кв. км проживает более 113,7 тыс. человек, район разбит на 9 микрорайонов со своими особенностями и традициями.

В соответствии со статьей 12 Устава города район в городе Барнауле - часть территории города Барнаул, выделенная в целях рациональной организации управления городским хозяйством, улучшения обслуживания населения и приближения органов местного самоуправления в городе к населению. Решение об образовании, упразднении, объединении и установлении границ районов в городе принимается городской Думой в соответствии с законодательством Алтайского края.

Основным нормативным правовым актом, устанавливающим статус городских районов, после Устава муниципального образования, является Положение о районах в городе Барнауле и администрациях районов города Барнаул, принятое решением БГД от 27 марта 2009 г. № 75 (в ред. решения от 26.09.2014 № 365). Этим решением утверждены положения, более

¹ О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

детально регламентирующие деятельность каждой из 5 администраций районов в городе. Решением БГД «Об установлении описания и схемы границ районов на территории городского округа – города Барнаула Алтайского края» от 27 ноября 2009 г. № 213 (в ред. от 29.03.2013 № 73) установлены границы городских районов.¹

Обратившись к архивам, можно увидеть, что в период поэтапной конституционной реформы МСУ, начатой осенью 1993 г. в соответствии с Указом Президента РФ, на основании Положения о городском самоуправлении, принятого постановлением администрации города Барнаула от 12 января 1994 г. № 10, в систему местного самоуправления г. Барнаула входили органы управления в районах города. В соответствии со ст. 9 данного Положения органами местного самоуправления в районах города являлись главы районных администраций, назначаемые мэром города на срок его полномочий. Статья 10 Положения устанавливала, что главы районных администраций непосредственно и через управления, отделы и службы администраций осуществляют управление муниципальным хозяйством на территории района, распоряжаются, в пределах своей компетенции, имуществом и объектами муниципальной собственности, разрабатывают районный бюджет для утверждения в городской Думе, обеспечивают его исполнение и выполняют иные исполнительно-распорядительные функции. В статье 11 было прописано, что при главе администрации района формируется совещательный орган из числа глав местного самоуправления поселков, сел и территориальных органов общественного самоуправления населения, работников районной администрации с периодичностью его работы не реже одного раза в месяц.²

В период действия Федерального закона о местном самоуправлении от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ в Уставе г. Барнаула действовала статья 28, в соответствии с которой районные администрации являлись исполнительно-распорядительными органами на территории района в городе, подчиняющимися городской администрации, а также подотчетными городской Думе. Порядок формирования районных администраций и их полномочий определялся действующим законодательством, Уставом г. Барнаула, типовым и конкретными для каждого района положениями. В типовом Положении о районе в городе Барнауле и районной в городе администрации от 23 августа 2005г. отмечалось, что администрация района является территориальным органом администрации города, осуществляющим на соответствующей территории исполнительно-распорядительные функции

¹ Официальный сайт города Барнаула [Электронный ресурс]. URL <http://bar-naul.org/>.

² О Положении о городском самоуправлении: постановление администрации города Барнаула от 12 января 1994 г. № 10 // Архивная копия, основание: Ф.Р-6. Оп.7.Д.1656.Л.34-38.

администрации города. Типовое положение утратило силу в соответствии с решением БГД от 27 марта 2009 г. № 75.

Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. ФЗ №131 гласит, что исполнительно-распорядительным органом муниципального образования является местная администрация, т.е. в г. Барнауле таким органом является только администрация города. Таким образом, в соответствии с законодательством администрация района в городе относится к иным органам МСУ. В действующем Уставе г. Барнаула отсутствует статья, определяющая статус районной администрации. Статья 63 Устава г. Барнаула устанавливает, что в целях рационального решения вопросов местного значения на территории города образуются и действуют иные органы местного самоуправления, наделенные собственными полномочиями в соответствующих сферах или на соответственных территориях городского округа. Иные органы вправе осуществлять отдельные полномочия администрации города. К иным органам пункт 2 статьи 63 относит территориальные органы местного самоуправления, обеспечивающие комплексное управление территориями, на которых они осуществляют деятельность в пределах, установленных Уставом и положениями о них. Как мы видим, в целях осуществления отраслевых (функциональных) исполнительно-распорядительных функций на территории районов в г. Барнауле действуют районные в городе администрации (иные органы местного самоуправления), являющиеся органами МСУ, осуществляющими полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории.

Считаем целесообразным остановиться на основных моментах деятельности районной в городе администрации и ее роли в социально-экономическом развитии городского округа на примере администрации Железнодорожного района города Барнаула.

Железнодорожный район - один из старейших районов города. Район был образован 9 февраля 1938 г. постановлением Президиума Барнаульского горсовета. Район граничит с Октябрьским, Ленинским, Индустриальным, Центральным районами г. Барнаула. Территорию района образуют земли в пределах границ, зафиксированных на Генеральном плане города. Описание границ района установлено решением Барнаульской городской Думы от 27 ноября 2009 г. № 213. Район имеет свою символику. История возникновения и развития района тесно связана со строительством Алтайской железной дороги. На территории вокруг железнодорожной станции начал формироваться важный промышленный узел, который постепенно превратился в новый главный экономический район города — Железнодорожный.¹

¹ Текущий архив администрации Железнодорожного района г. Барнаула за 2009 – 2014 гг.

Решением Барнаульской городской Думы от 27 марта 2009 г. № 75 было утверждено Положение о Железнодорожном районе в городе Барнауле и администрации Железнодорожного района города Барнаула (далее Положение о районе).¹ Предметом регулирования данного Положения являются статус Железнодорожного района в городе Барнауле, организация деятельности и компетенция администрации района, взаимоотношения данного органа МСУ с населением и юридическими лицами, действующими на территории района, а также иные отношения, складывающиеся по поводу осуществления местного самоуправления в районе.

Администрация района осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, законами и иными нормативными правовыми актами Алтайского края, Уставом городского округа – города Барнаула Алтайского края, Положением о районе, иными муниципальными нормативными правовыми актами.

Структура администрации района утверждается главой администрации г. Барнаула по представлению главы администрации района. Органы администрации района могут наделяться правами юридического лица. Основанием для государственной регистрации органов администрации района в качестве юридических лиц являются положения об этих органах, утвержденные главой администрации района. Руководители органов администрации района, являющихся юридическими лицами, в целях осуществления своих полномочий вправе издавать приказы. Руководители органов администрации района и иные должностные лица администрации района при исполнении возложенных на них обязанностей руководствуются должностными инструкциями.

Как уже отмечалось, структура администрации утверждается муниципальными нормативными правовыми актами. В соответствии со статьей 1 Регламента администрации Железнодорожного района г. Барнаула, принятого постановлением от 19 августа 2013 г. № 1245, определяется порядок и основные направления деятельности администрации, взаимодействия органов администрации в процессе выполнения возложенных на них задач.² Вопросы, не урегулированные Регламентом, определяются в соответствии с распределением обязанностей между главой администрации района и заместителями главы администрации, установленным соответствующим постановлением администрации района, регламентируются Инструкцией по делопроизводству в администрации города и иных органах местного

¹ Положение о Железнодорожном районе в городе Барнауле и администрации Железнодорожного района города Барнаула: решение Барнаульской городской Думы от 27 марта 2009 г. №75 (в ред. решения от 26.09.2014 № 365) [Электронный ресурс]. URL <http://barnaul.org/>.

² Официальный сайт города Барнаула [Электронный ресурс]. URL <http://barnaul.org/>.

самоуправления (постановление от 25 мая 2012 г. № 1563), положениями об органах администрации, другими правовыми актами. В соответствии со статьей 2 Регламента деятельностью администрации на принципах единоначалия руководит глава администрации Железнодорожного района города Барнаула. В случае временного отсутствия главы администрации его обязанности исполняет первый заместитель главы администрации, руководитель аппарата. В н.в. администрацией руководит М.Н. Звягинцев, его первым заместителем является Л.Л. Тимченко.

Отраслевые подразделения администрации района создаются в целях эффективного управления и развития отраслей районного хозяйства, координации деятельности муниципальных предприятий и учреждений, функционирующих в рамках каждой отрасли, укрепления сотрудничества между администрацией и муниципальными предприятиями, с одной стороны, и коммерческими и некоммерческими организациями различных форм собственности, с другой.

Несмотря на то, что деятельность администрации района строится на принципах единоначалия, в администрации создается и действует коллегиальный орган. Организация проведения коллегии администрации Железнодорожного района устанавливается Регламентом. Коллегия администрации является совещательным органом при главе администрации района, рассматривающим особо важные вопросы местного значения, а также перспективные и текущие вопросы социально-экономического развития района.

Одним из важных направлений деятельности администрации является организация работы с кадрами. Учет муниципальных служащих администрации района осуществляет главный специалист по работе с кадрами в Реестре муниципальных служащих города Барнаула, порядок ведения которого утверждается решением БГД.

Эффективная деятельность юридических и физических лиц по социально – экономическому развитию района предполагает награды и поощрения. Почетной грамотой, Благодарственным письмом, Благодарностью, Дипломом главы администрации Железнодорожного района г. Барнаула и размещением на Доске Почета «Ими гордится район» поощряются граждане, трудовые коллективы и юридические лица независимо от организационно - правовых форм в соответствии с порядком и требованиями, установленными Положением о наградах и поощрениях администрации Железнодорожного района, утвержденным постановлением администрации района от 19 августа 2013 № 1245 г.

Экономические основы жизнедеятельности Железнодорожного района являются приоритетными как в развитии района, так и города в целом. В соответствии со статьей 20 Положения о районе экономическую основу местного самоуправления в районе составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства бюджета города, а также

имущественные права муниципального образования, переданные администрации района для осуществления исполнительно-распорядительных функций. В Положении о районе в статье 10 четко прописана деятельность администрации в области социально-экономического развития: она организует выполнение мероприятий, предусмотренных планами и программами социально-экономического развития района; анализирует социально-экономическое положение района, осуществляет сбор показателей, характеризующих состояние экономики, и пр. Администрация района обладает полномочиями в области планирования, бюджета, финансов и учета. Для администрации Железнодорожного района важно развивать малый и средний бизнес на территории своего района, реализовывать меры, направленные на создание благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности в районе. Строительство и благоустройство также является важным моментом в деятельности районной администрации. Администрация района и ее подразделения занимаются вопросами использования земли и других природных ресурсов, а также осуществляют охрану окружающей среды. Значительны полномочия администрации в области жилищно-коммунального хозяйства, а также в области общественного питания, торговли и бытового обслуживания населения. Не менее важным в работе районной администрации является осуществление полномочий в области образования, культуры, физической культуры и спорта. Создание и организация единого правового поля является неотъемлемой частью функционирования и формирования гражданского общества и общества в целом. Статьей 19 Положения о Железнодорожном районе определяются полномочия в области обеспечения правопорядка, охраны прав и свобод граждан.

Как мы видим, деятельность администрации района в городе осуществляется во многих направлениях. Кроме вышеперечисленных, она осуществляет и иные полномочия, закрепленные правовыми актами органов городского самоуправления.

В соответствии с ФЗ № 131 главой 4 Устава г. Барнаула определяется обширный перечень форм непосредственного участия населения муниципального образования в решении вопросов местного значения. На примере деятельности администрации Железнодорожного района г. Барнаула считаем целесообразным выделить отдельные организационные формы работы с населением. Это проведение дней администрации; дней открытых дверей; часов прямого прохода; выездных и личных приемов главы администрации района и его заместителей; собраний по месту жительства; выходов в трудовые коллективы; единых информационных дней. Информирование населения о деятельности администрации, ее структурных подразделений осуществляется также через средства массовой информации, взаимодействие с Общественно-консультационным центром г. Барнаула, подготовку справочно-информационных материалов.

Одним из направлений деятельности администрации Железнодорожного района является взаимодействие и сотрудничество с общественными организациями и органами территориального общественного самоуправления (далее ТОС). Создание первых ТОС в 1989 г. в Петровском и Червонном микрорайонах послужило началом развития ТОС в районе и городе. По состоянию на 2014 год в Железнодорожном районе создано 9 органов ТОС: Красноармейского, Локомотивного, Матросовского, Петровского, Привокзального, Стахановского, Червонного, Власихинского микрорайонов, микрорайона «Зеленая роща». Традиционно органы территориального общественного самоуправления Железнодорожного района считаются одними из лучших в Барнауле.¹ Рассмотрев деятельность администрации Железнодорожного района в сфере работы с населением на примере ТОС, можно сделать вывод, что на территории ведется обширная работа по привлечению населения к участию в местном самоуправлении, так как одной из главных ценностей района традиционно считаются его жители.

Однако, несмотря на то, что созданная правовая база и выбранная организационная структура управления, по мнению экспертов, оптимальны для данного городского района, а взаимодействие с различными уровнями власти и местным сообществом значительно влияет на уровень социально - экономического развития территории, в исследуемой области есть еще ряд проблем, на которых мы кратко остановимся ниже.

Местное самоуправление - совокупность организационных форм в рамках муниципального образования, посредством которых обеспечивается решение вопросов местного значения. Ряд нерешенных проблем, вызванных экономическими трудностями в стране, неполнотой законодательного регулирования (в первую очередь, отсутствием четкого разграничения компетенции между федеративными и региональными, региональными и муниципальными органами власти), приводит к разногласиям и конфликтам между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Проблемой многих муниципальных образований является дефицит местного бюджета, а для городских районов в реальности - это фактическое отсутствие собственных бюджетных средств. Ряд экспертов - экономистов неоднократно подчеркивают, что территориальная организация МСУ, обеспечивающая упорядоченное распределение муниципального управления по территории, должна рассматриваться в неразрывном единстве с территориальным устройством бюджетной системы. Район в городе, играющий ключевую роль в структуре МСУ, не обладая самостоятельным бюджетом, не станет полноценным звеном в системе городского само-

¹ Текущий архив администрации Железнодорожного района г. Барнаула за 2009–2014 гг.

управления. Весьма вероятно, это влечет за собой потерю кадрового потенциала, появление ряда дисфункций и сбоев в работе городского хозяйства.^{1,2}

Результаты нашего исследования практической деятельности районной в городе администрации свидетельствуют о существовании ряда проблем, связанных и с особенностями правового статуса. Это связано и с тем, что деятельность органов МСУ на уровне района в городе специфична и слабо отрегулирована в федеральном и краевом законодательстве. В некоторых аудиториях высказываются мнения о целесообразности постепенной ликвидации районных администраций и переходе их отделов и комитетов в городскую администрацию. Так как районная администрация не имеет своего бюджета, это осложняет ее деятельность и не дает полноценно развивать социально – экономическую базу своего района. Поступают предложения, что необходимо предоставить администрациям районов в городе права по установлению собственных налогов и сборов, их ставок, определению нормативов отчислений в смету доходов соответствующих районов. Целью данной идеи было пополнение бюджетов районов, но это выглядело не совсем перспективным, так как не являлось обоснованным с точки зрения практического применения и вело к раздробленности консолидированного городского бюджета.

В данное время район в городе не соответствует определению и признакам муниципального образования, и, следовательно, не обладает его полномочиями. По мнению ряда экспертов установленный порядок организации местного самоуправления в г. Барнауле представляется вполне обоснованным и отвечает целям и задачам эффективного управления единым муниципальным образованием - городским округом.

Согласно ФЗ № 136 предполагается, что район в городе можно сделать самостоятельным муниципальным образованием, с выборным представительным органом, собственным бюджетом и муниципальной собственностью. Так как Барнаул входит в число 67 крупных городов РФ, эти изменения могут коснуться и его территориального устройства, а также структуры его муниципальных органов. Практические моменты реализации этих изменений должны быть отражены в законодательстве субъекта РФ в течение полугода, а затем изменения должны быть внесены в уставы муниципальных образований. Этот процесс должен проходить с активным участием представителей различных ветвей власти, специалистов в области государственного и муниципального управления, с широким привле-

¹ Пакшенкова С.В., Стрижкина И.В. Бюджетно-территориальная организация местного самоуправления в крупных городах: новые подходы // Социально-экономическое развитие региона: методика и результаты исследования: монография. – Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2008. С. 210–236.

² Стрижкина В.Н., Стрижкина И.В. Финансовая необеспеченность – главная проблема муниципальных образований // Известия АлтГУ. 2012. № 2/1 (74).

чением общественности и гражданских активистов. Депутаты должны учесть особенности каждой территории и предусмотреть вариативность реализации законодательства при принятии управленческих решений на местах. Сейчас слово - за депутатами Алтайского краевого Законодательного Собрания, а затем – за депутатами Барнаульской городской Думы. В дальнейшем мы планируем проследить за данными эволюционными процессами.

Д.С. Головки, Т.Н. Самсонова

К вопросу о формировании организационной структуры местной администрации

Уровень муниципального управления является ключевым в системе публичной власти, так как является наиболее приближенным к народу. Центральную роль в системе органов местного самоуправления играет местная администрация, деятельность которой в значительной мере определяет качество жизни населения конкретного муниципального образования.

Одним из факторов, определяющих результативность работы местной администрации, является организация ее деятельности. Формирование эффективной организационной структуры местной администрации и дальнейшее ее совершенствование - сложная задача. Процесс осложняется тем, что субъекту управления муниципалитета необходимо обеспечить единство целей в деятельности различных структурных подразделений, сочетание решения текущих и перспективных задач, способность организационной структуры адаптироваться к изменяющимся внешним условиям, при этом учитывать требования экономичности.

Практика построения организационных структур администраций муниципальных образований основывается, чаще всего, на эмпирических подходах и локальные изменения в организационных структурах администраций происходят довольно часто. Процесс поиска идеальной организационной структуры, осознания и устранения ее недостатков характерен для большинства администраций муниципальных образований. Научных исследований, посвященных выработке оптимальных решений в этой сфере, крайне мало. Это вызвано тем, что разработка практически значимых рекомендаций по данному вопросу затрудняется спецификой ситуации в каждом муниципальном образовании. В тоже время некоторые общие подходы к процессу формирования организационной структуры управления местной администрации все же существуют, а их обобщение может оказаться полезным в каждой конкретной ситуации.

Организационная структура это важнейший фактор, определяющий специфику деятельности органа местного самоуправления, форма, в кото-

рой реализуется процесс муниципального управления. Организационная структура управления представляет собой состав и соподчиненность взаимосвязанных организационных единиц (должностей), звеньев (управленческих подразделений) и ступеней (уровней), наделенных определенными правами и ответственностью для выполнения соответствующих целевых функций управления¹. Она создается и совершенствуется для установления необходимых взаимосвязей между отдельными подразделениями организации, распределения между ними направлений деятельности, прав и ответственности.

Первые исследования, направленные на изучение процесса формирования организационных структур муниципальных образований в постсоветской России были проведены еще в 1990-е гг. Тогда же были сформулированы предложения о переходе от существующей линейно-функциональной к программно-функциональной структуре администрации, исходя из необходимости решения двуединой задачи: обеспечения функционирования хозяйства и одновременно развития муниципального образования. В начале 2000-х гг. на кафедре муниципального управления Новокузнецкого филиала института Кемеровского государственного университета (НФИ КемГУ) была исследована практика построения организационных структур на примере администраций муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока².

В ходе исследования был выявлен ряд типичных недостатков действующих организационных структур администраций, в частности:

– сложившийся подход к муниципальному образованию как к производственной или социально-производственной системе. В этом случае при построении организационной структуры и определении критериев оценки ее функционирования основной упор делается на улучшение показателей работы самих структурных подразделений администрации (жилищно-коммунального, транспортного, образования и т.д.), а не на степень и качество удовлетворения потребностей населения в той или иной муниципальной услуге. Иными словами, учитываются, прежде всего, показатели внутренней эффективности, а конечный результат деятельности администрации, призванной обеспечить достойные условия жизнедеятельности населения муниципального образования, во внимание не берется. В результате организационная структура по составу и функционалу структурных подразделений слабо ориентирована на работу с населением и институтами гражданского общества;

¹ Мильнер Б.З. Теория организации: учебник. М.: Инфра-М, 2006. С. 132.

² Бабун Р.В. Повышение эффективности организационных структур администраций муниципальных образований // Практика муниципального управления. 2012. № 12. С. 13-14.

– многообразие текущих целей и задач муниципального управления неизбежно порождает системные противоречия, обусловленные, прежде всего, ограниченностью финансовых ресурсов. Каждое структурное подразделение при этом нацелено на решение своих задач и добивается получения максимума средств. Система управления при таком раскладе теряет эффективность;

– отсутствие единого подхода к формированию исполнительно-распорядительного органа в муниципальных образованиях приводит к созданию достаточно разветвленных структур местных администраций с большим количеством самостоятельных подразделений, отвечающих за решение конкретных (часто – довольно мелких) задач;

– дублирование функций, нечеткость системы функциональных связей между отдельными структурными подразделениями. В результате чрезмерный объем работы возлагается на руководителя, которому приходится заниматься ежедневным согласованием деятельности аппарата. Соответственно снижается внимание главы администрации к определению стратегических задач в управлении муниципальным образованием;

– низкая восприимчивость к организационным инновациям. Коллектив администрации, как правило, заинтересован в стабильности. Инновации, особенно требующие радикальных изменений в организационной структуре, как правило, вызывают отторжение у многих работников, поэтому их внедрение всячески тормозится.

Большая часть перечисленных недостатков функционирования организационных структур сохраняют свою актуальность и в настоящее время. В целом, структура местной администрации муниципальных образований строится на общих принципах в соответствии с функционально-отраслевым распределением полномочий по решению вопросов местного значения между структурными подразделениями. Вместе с тем она представляет собой достаточно динамичную систему, которая по мере изменения стоящих перед муниципальным образованием задач, условий жизнедеятельности граждан, других внешних и внутренних факторов подвергается новациям. Формирование структуры местной администрации представляет собой организационное закрепление тех или иных функций муниципального управления за отдельными управленческими подразделениями и должностными лицами. Решение этой сложной задачи требует использования научного подхода.

Цели, задачи и функции муниципального управления обуславливают структуру местной администрации и являются основой для выделения в ней самостоятельных подразделений, ответственных за достижение определенных целей и решение отдельных конкретных задач. Однако муниципальные образования существенно различаются по размерам и географическому расположению территории, численности и составу населения, положению в системе территориального разделения труда, экономическо-

му потенциалу, специфике муниципального хозяйства, уровню развития инженерной и социальной инфраструктуры. Особенности муниципального образования существенно корректируют предмет деятельности, состав задач и функций органов местного самоуправления.

В больших городах выстраиваются более сложные структуры администрации, в которые включены территориальные структурные подразделения. Чем сложнее в том или ином муниципальном образовании хозяйственный комплекс, тем более важны взаимосвязь всех его составляющих, комплексное решение вопросов социально-экономического развития и охраны окружающей среды. Для достижения этих целей в составе администрации организационно выделяются или расширяются соответствующие структурные подразделения¹.

Различные местные особенности – географические, природные, демографические, исторические - определяют необходимость создания структурных подразделений, которые не являются типичными по функциональному назначению и могут отсутствовать в большинстве муниципальных образований.

Помимо перечисленных внешних факторов, на организационную структуру местной администрации оказывают значительное влияние и внутренние факторы, такие как кадровый состав, личностные качества руководства, применяемые управленческие технологии, уровень сопротивления инновациям, организация труда, материально-техническое оснащение администрации.

Особенности стиля управления руководителя и квалификация отдельных работников могут определять специфику организационной структуры с точки зрения распределения функций между высшими руководителями и структурными подразделениями. Анализ квалификации и профиля образования служащих также дает основание для определения количества структурных подразделений, руководящих работников и специалистов².

Особое влияние на формирование структуры органа власти оказывают личностные качества руководителей (главы администрации, его заместителей), инициирующих разработку новой организационной структуры. В настоящее время, как правило, глава администрации, приступая к исполнению своих обязанностей после победы на выборах или назначения, преобразует действовавшую до него организационную структуру. При этом он исходит из субъективных представлений о ее специфике, учитывает собственный опыт работы и профиль образования, оценивает известный

¹ Елькина А.В. Формирование местной администрации в муниципальных образованиях Российской Федерации // Теория и практика муниципального управления. 2013. № 8. С. 20.

² Гафиатуллин Т.Г. Специфика организационного развития местных административных структур // Практика муниципального управления. 2012. № 5. С. 32.

ему кадровый потенциал территории муниципального образования с целью привлечения на муниципальную службу. Если возникает необходимость, реформирование организационной структуры администрации осуществляется главой в середине срока его полномочий.

Разработка новой структуры может проводиться коллегиально, с привлечением заместителей руководителя органа власти, юристов, опытных специалистов. Руководство устанавливает вертикальные коммуникации, при необходимости, производит дальнейшее деление на более мелкие организационные подразделения, чтобы более эффективно использовать специализацию и минимизировать перегрузки руководства.

Внедрение информационных технологий в систему муниципального управления также влияет на структуру администрации как в плане сокращения числа работников отдельных подразделений, так и появления новых подразделений, обеспечивающих информационное обслуживание аппарата, а также систему внутренних и внешних коммуникаций.

При реорганизации существующих организационных структур местных администраций следует иметь в виду, что любые действия, направленные на организационные изменения, обычно наталкиваются на сопротивление самой организации как социальной системы, ориентированной на стабильность и выживание. Поэтому попытки радикального изменения организационной структуры не только не достигнут желаемых результатов повышения эффективности деятельности, но и способны повлечь за собой разрушительные последствия. Залогом успеха в организационных трансформациях является научный подход, основанный на соотношении издержек и результатов, в совокупности с детальным анализом системы «изнутри»¹.

Важнейшим фактором, влияющим на формирование организационной структуры, является норма управляемости – это максимально допустимое число исполнителей (работников или структурных подразделений), деятельностью которых может эффективно управлять один руководитель при определенных организационно-технических условиях. Норма управляемости определяет численность сотрудников в отдельном подразделении и количество подразделений администрации. Оптимальная норма управляемости – 7 исполнителей. На практике норма управляемости варьируется от 6 до 10 исполнителей, а в условиях применения автоматизированных систем управления - данный показатель может быть увеличен до 20 единиц.

При формировании структуры местной администрации следует также учитывать тенденции постоянного изменения внешних факторов, в т. ч. законодательства. В связи с этим организационная структура должна быть гибкой, способной адаптироваться к новым условиям, для чего необходи-

¹ Замятина В.А., Блинникова П.Ю. Организационная культура в администрации муниципального образования // Практика муниципального управления. 2009. № 5. С. 85.

мо периодически вносить в нее необходимые изменения, создавать как постоянные, так и временные целевые подразделения (штабы, комиссии, комитеты).

При проектировании организационных структур важно соблюдать ряд важных принципов их построения:

1. Направленность на достижение целей. Это обеспечивается с помощью установления полномочий, прав и необходимой полноты ответственности каждого управленческого звена во имя достижения поставленных перед ним задач; сбалансированности задач звеньев одного уровня управления по отношению к задачам вышестоящего уровня; четкого разделения и кооперации труда между звеньями и уровнями управления.

2. Перспективность. Органы местного самоуправления должны проводить работу по определению стратегии социально-экономического развития муниципального образования. На практике это достигается путем разграничения полномочий между представительным и исполнительным органами, а также созданием в организационной структуре администрации специального подразделения, призванного заниматься разработкой стратегии развития муниципального образования.

3. Способность к развитию (адаптивность). Необходимость развития организационной структуры объясняется тенденцией постоянного изменения внешних условий, появляющимися диспропорциями в системе муниципального управления. В этих условиях организационная структура должна адаптироваться к восприятию внешних факторов. Это обеспечивается путем периодического внесения изменений в организационные структуры органов местного самоуправления и создания временных целевых подразделений (штабов, комиссий, комитетов).

4. Комплексность. При построении организационной структуры местной администрации должны быть структурно обеспечены все этапы реализации управленческого цикла: аналитический (анализ проблем, определение возможных путей их решения); постановка задачи (выявление приоритетов деятельности); принятие управленческого решения (выбор способа и алгоритма решения задачи, определение конечного и промежуточных результатов); исполнение решения (организация конкретной деятельности по реализации управленческого решения); оценка результатов (анализ результатов деятельности, подготовка к очередному аналитическому этапу и новому циклу). Для реализации функций структурного подразделения необходима четкая регламентация его взаимодействия с другими подразделениями.

5. Индивидуализация. Формирование организационной структуры должно основываться на учете особенностей конкретного муниципального образования. В связи с этим всякого рода типовые организационные структуры могут использоваться лишь как рекомендательные или пример-

ные. Как показывает практика, отказ от единых моделей, опора на анализ и учет местных особенностей дают положительные результаты.

6. Экономичность. Организационная структура должна обеспечивать эффективное и рациональное осуществление процесса муниципального управления, возможность получать необходимые результаты с наименьшими затратами.

При определении структуры местной администрации и распределении полномочий между ее подразделениями важно следовать следующим правилам:

- полнота охвата решения вопросов местного значения местной администрацией;
- недопущение принципа создания структур «под конкретных людей».

Принципы построения организационных структур могут уточняться, а формы и методы реализации этих принципов изменяться в связи с меняющимися внешними условиями, целями и задачами деятельности. Однако основные принципы должны соблюдаться, так как они выражают общие требования к организации муниципального управления.

Правовое регулирование процесса формирования организационной структуры администрации осуществляется Федеральным законом № 131 - ФЗ, законами субъектов РФ, уставом муниципального образования и иными муниципальными правовыми актами.

Законодатель в ч. 8 ст. 37 Федерального закона № 131 - ФЗ закрепил лишь норму о том, что в структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации, а возможность более детальной регламентации соответствующего вопроса предоставил представительному органу муниципального образования¹. В соответствии с ч. 8 ст. 37 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации². Однако детально статус и структура исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления закрепляется в уставах муниципальных образований.

В целях оказания практической помощи органам местного самоуправления при реализации Федерального закона № 131-ФЗ в части определения нормативов численности работников местной администрации, по форми-

¹ Бабичев А.Г., Беликов П.П., Зюзин С.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. С. 489.

² Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

рованию организационных структур, органами государственной власти субъектов РФ разрабатываются методические рекомендации для исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

Таким образом, процесс формирования организационной структуры местной администрации включает в себя формулировку целей, задач и функций, определение состава и места подразделений, их ресурсное обеспечение (включая численность работающих) и разработку соответствующих регламентирующих процедур и документов.

Реальные системы муниципального управления отличаются большим разнообразием организационных структур администраций. Но при этом существуют общие подходы к построению организационных структур. Самый перспективный - системно-целевой подход с ориентацией на конечные результаты деятельности системы. Определение системы целей ("деревя цели") и задач конкретного муниципального образования является главным ориентиром формирования его организационной структуры. При формировании организационной структуры на основе "деревя цели" требуется декомпозиция целей и задач муниципального управления до конкретных управленческих функций. При системно-целевом подходе создаются реальные условия для индивидуализации процесса формирования организационной структуры применительно к особенностям конкретного муниципального образования.

В современной муниципальной практике типичными звеньями организационной структуры местной администрации являются:

- глава администрации;
- его заместители по сферам муниципальной деятельности, среди которых могут быть один или два первых заместителя;
- структурные подразделения различных типов, которые могут находиться в подчинении главы администрации, одного из его заместителей или в соподчинении;
- коллегиальные совещательные органы: коллегия администрации, экономический и другие советы;
- аппарат администрации.

С точки зрения распределения задач и целей деятельности структурные подразделения администрации подразделяются на четыре группы: отраслевые, функциональные, территориальные, вспомогательные¹. Отраслевые подразделения (управления образования, здравоохранения, комитеты по транспорту и связи, жилищной политике, организации бытового обслуживания населения и др.) осуществляют управление соответствующими отраслями муниципального хозяйства, широко развитой сетью му-

¹ Бабун Р.В. Повышение эффективности организационных структур администраций муниципальных образований // Практика муниципального управления. 2012. № 12. С. 25-26.

ниципальных учреждений и предприятий. Чаще всего они подчиняются одному из заместителей главы (иногда непосредственно главе) администрации и независимы друг от друга.

Функциональные подразделения не связаны непосредственно с оказанием услуг, но выполняют общие для всей администрации функции: планово-экономические, финансовые, юридические, по управлению имуществом, кадровые, информационные и др. Иногда их называют подразделениями общей компетенции. Осуществление ряда действий отраслевых подразделений требует согласования с функциональными подразделениями (соблюдение законодательства, финансирование и др.). Последние могут подчиняться непосредственно главе администрации, заместителю главы либо руководителю аппарата администрации, друг от друга они также независимы.

Территориальные (районные) подразделения характерны для крупных городов и для городов, в составе которых имеются обособленные населенные пункты со своими администрациями. Первые руководители таких подразделений подчиняются либо непосредственно главе администрации, являясь его заместителями по соответствующим территориям, либо (реже) первому заместителю главы. Отделы внутри подразделений чаще всего имеют двойное подчинение - руководителю соответствующей территории и профильному структурному подразделению администрации города.

Вспомогательный блок - аппарат администрации - ответственный за планирование деятельности администрации, ее организационное, материально-техническое и хозяйственно-бытовое обеспечение, контроль исполнения решений и др. Часто в состав аппарата включаются некоторые из функциональных подразделений (кадровые, юридические, информационные). Руководитель аппарата подчиняется непосредственно главе администрации и чаще всего является одним из его заместителей. Негласно зачастую руководитель аппарата признается вторым лицом в администрации в силу своего влияния на все стороны ее деятельности¹.

Организационные структуры администраций характеризуются разным количеством уровней управления. При построении организационных структур местных администраций возможны различные сочетания перечисленных уровней управления. Наиболее распространенной в администрациях поселений является четырехуровневая структура: глава, заместители (включая первого заместителя), управления (комитеты), отделы. Для небольших муниципальных образований предусмотрена простейшая трехуровневая структура: глава, заместитель (заместители), отделы.

¹ Бабун Р.В. Повышение эффективности организационных структур администраций муниципальных образований // Практика муниципального управления. 2012. № 12. С. 27.

Основой формирования структуры местной администрации, является ее компетенция в соответствии с предусмотренными федеральным законом вопросами местного значения и распределение полномочий между органами местного самоуправления, закрепленное в уставе муниципального образования. Группы полномочий распределяются между отраслевыми и функциональными структурными подразделениями, в результате чего создается типичная линейно-функциональная структура местной администрации¹.

В условиях реформирования системы местного самоуправления линейно-функциональные организационные структуры муниципального управления в ряде случаев не отвечают требованиям, предъявляемым к управлению постоянно усложняющимися объектами, и целям муниципального управления. Для устранения этого несоответствия структуры администраций могут дополняться структурами нового типа - программно-целевыми.

Как отмечает Е.С. Шугрина, программно-целевой подход применяется при формировании проектной (программно-целевой) структуры, обеспечивающей реализацию программ, в частности, программ развития муниципальных образований, как комплексных, так и целевых. Такие структуры могут быть постоянными либо временными.

Сотрудники органа местного самоуправления, вошедшие во временный коллектив по выполнению целевой программы, находятся на время ее решения в двойном подчинении: административном - своему линейному руководителю (вертикальная связь) и функциональном - руководителю программы (горизонтальная связь). При этом необходимо разрабатывать карты распределения прав и ответственности между органами линейно-функциональной и программно-целевой структур, в которых детально должны фиксироваться общие правила принятия решений и распределение ответственности².

Преимуществом данной структуры является возможность быстро перестраивать структуру аппарата при постановке и решении новых задач. Руководители и специалисты всех уровней вовлекаются в активную творческую деятельность по совершенствованию работы в организации. Повышается эффективность использования ресурсов и, прежде всего, кадрового потенциала. Основным недостатком является сложность, что связано с необходимостью установления и координации многочисленных связей.

¹ Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления. Новосибирск, 1997. С. 67-69.

² Елькина А.В. Формирование местной администрации в муниципальных образованиях Российской Федерации // Теория и практика муниципального управления. 2013. № 8. С. 21.

Также необходима периодическая переквалификация работников в связи с изменением программы.

Многие исследователи склоняются к мнению, что второй подход к определению структур местных администраций - программно-целевой – является более эффективным. Он отличается от линейно-функционального тем, что в основу построения структуры положены не функции, а цели, задачи, способы достижения, формы и механизмы реализации, определенные программами развития. При этом учитывается динамика изменений в процессе реализации программ, что в большей степени отражает именно системный подход в организации местной власти.

В целом организационная структура администрации муниципального образования представляет собой достаточно динамичное образование, которое в зависимости от возникающих задач, условий жизни граждан, конкретных обстоятельств подвержено различного рода новациям, при этом она должна быть удобной для управления исполнительно-распорядительной деятельностью каждого конкретного муниципального образования, способствовать развитию местного хозяйства и решению вопросов местного значения на каждой отдельно взятой территории поселения или муниципального района, в связи с чем предусмотрены средства организационного обеспечения управления в администрации муниципального образования.

Л.О. Табакаева

О некоторых проблемах деятельности представительного органа муниципального района

Представительный орган муниципального образования занимает особое положение в системе органов местного самоуправления. Именно представительный орган обеспечивает возможность эффективного представительства населения, способствует повышению качественного уровня нормотворчества, обеспечивает своевременное и эффективное решение вопросов местного значения.

Надлежащее эффективное выполнение функций представительного органа напрямую зависит от качественного состава депутатов, их активного включения в решение поставленных задач, депутат – главная фигура представительного органа власти. От профессионального опыта депутатов, готовности полноценно исполнять свои обязанности зависит степень эффективности работы представительного органа муниципального образования.

Исходя из проведенного исследования (на примере Совета депутатов муниципального образования «Турочакский район») и изучив результаты аналогичных научных исследований, можем сделать вывод об идентичности проблем при реализации депутатами своих функций.

В муниципальных образованиях, особенно в отдаленных районах, деятельность представительных органов нередко носит формальный характер, представительный орган формируется из «случайных» людей, часто не имеющих достаточного образовательного уровня и опыта работы с различными нормативными правовыми актами, а также имеющих проблемы во взаимодействии с населением.

В связи с этим, необходим поиск путей в решении проблем как организационного, так и правового характера, позволяющих в полной мере использовать потенциал этих органов народовластия на местном уровне.

Среди ключевых проблем деятельности представительных органов можно отметить недостаточную компетентность депутатов в решении вопросов местного значения, отсутствие желания исполнять качественно свои обязанности, а также абсолютно не выстроенную работу с населением, собственно интересы которого они и должны представлять и отстаивать, при этом отмечается нежелание заниматься самообразованием в вопросах депутатской деятельности.

У депутатов, избранных в представительный орган муниципального района впервые, равно как и впервые занимающих депутатскую должность в принципе, возникают вопросы организационного характера: работа в постоянной депутатской комиссии, подготовка и участие в сессиях депутатов, принципы работы с нормативно-правовыми актами. Возникают затруднения и в организации работы с избирателями: как организовать прием граждан и обеспечить выполнение их наказов; когда, как и зачем отчитываться перед избирателями и так далее.

Большинство депутатов вовсе не готовятся к заседанию, материалы к сессии получают заранее, но как правило, изучают их непосредственно перед сессией.

Так, например, по результатам включенного наблюдения за работой депутатов Совета депутатов муниципального образования «Турочакский район» 3 созыва на трех сессиях можно сделать вывод, что депутаты не знакомы с основными документами, регламентирующими деятельность Совета депутатов (Регламент, Положение о Совете депутатов). Некоторые депутаты явно не понимали сути вопросов, поставленных на повестке заседания, и не желали в них разбираться. Заинтересованность в решении вопросов демонстрировал лишь один депутат, который задавал большинство актуальных вопросов.

По некоторым вопросам повестки дня седьмой сессии, депутаты приняли решение отложить рассмотрение вопроса и принятие решений по некоторым вопросам до созыва внеочередной сессии, так как многим была не ясна суть заявленных позиций, а ведь предварительно они рассматривали их на заседании постоянных комиссий. Из анализа сессий можно сделать вполне обоснованные выводы, что члены комиссий продемонстриро-

вали некачественную подготовку к сессии и неэффективную работу комиссий.

Часто деловое обсуждение подменяется формальными, парадными выступлениями двух-трех «штатных» ораторов и пассивным одобрением депутатами намеченных мероприятий. Некоторые депутаты формально посещают сессии Совета депутатов, не выдвигая никаких инициатив, направленных на поддержание и развитие, представляемого депутатами поселения.

На сегодняшний день в районе подавляющее большинство депутатов осуществляют свою деятельность обособленно от своих избирателей, отсутствуют каналы обратной связи с избирателями. Депутаты не практикуют встречи с избирателями, за исключением ежегодного отчета председателя представительного органа. Большинство депутатов работают лишь по прямым обращениям конкретных граждан.

Информация о том, где и как можно обратиться к депутату, отсутствует. Население плохо ориентируется, кто их депутат, не могут оценить деятельность депутатов, и не знают куда обращаться, когда возникает необходимость встречи депутатов. На уровне районов отсутствует какая-либо информация о представительном органе и депутатах, что, естественно, не лучшим образом сказывается на имидже депутатов, вызывает негативное к ним отношение.

На выполнение нормотворческой функции представительного органа негативно влияет отсутствие опыта депутатов в управленческой деятельности. Отсюда непонимание вопросов, поставленных на повестке сессии, незаинтересованность в выдвижении инициатив, способствующих развитию района.

Таким образом, формируется информационный вакуум о деятельности депутатов, что как следствие порождает недовольство работой депутатского корпуса.

С целью решения перечисленных проблем и совершенствования деятельности депутатов и представительного органа в целом можно предложить следующие пути решений выявленных проблем.

Руководителям района следует уделять внимание формированию представительного органа. Несмотря на то, что депутаты – выборные лица, при формировании следующего созыва необходимо позаботиться о том, чтобы выдвинутые кандидатуры были профессионалами в различных областях, в том числе в бюджетной, юридической сфере. Следует помнить, что эффективность деятельности представительных органов определяется не только количеством принятых решений, но и, прежде всего, их качеством.

При выборе кандидатуры на должность председателя постоянной комиссии желательно учитывать, чтобы человек был компетентен в тех вопросах, которые являются профильными в работе соответствующей комиссии.

Необходимо начинать учебу депутатов с подготовительной и организационной работы – знакомить депутатов с новеллами законодательства, их статусом, с правами, обязанностями, формами работы в представительном органе и избирательном округе.

Для депутатов, впервые занимающих свою должность необходимо разработать методические рекомендации.

В разработанных методических рекомендациях по организации деятельности районного депутата следует уделить особое внимание вопросам организационных основ депутатской деятельности, обозначить нормативную правовую базу работы депутата муниципального образования, его основные функции и задачи, указать конкретные пошаговые механизмы реализации депутатских обязанностей. Это особенно важно для тех, кто только начинает депутатскую деятельность.

Считаем необходимым отдельно и подробно описать механизмы работы с населением и подчеркнуть особую значимость этого вопроса в деятельности депутата.

Крайне необходимо, на наш взгляд, организовать обучение депутатов. Правильно организованное обучение может наиболее эффективно повлиять на качество работы депутатов. В рамках семинаров можно рассмотреть такие темы, как формирование бюджета, основы разработки программ социально-экономического развития, грамотное и уместное использование таких возможностей депутата, как оформление депутатского запроса, проведение депутатского расследования, работа с письменными обращениями граждан, участие в выполнении поручений представительного органа, работа с наказами избирателей и другое.

Также в программу обучения районных депутатов предлагаем включить блоки по сплочению команды, по ораторскому мастерству, где можно учесть не только правила выступления, но и основы подготовки докладов выступлений.

Считаем, что проводить занятия с депутатами Совета депутатов целесообразно один раз в два месяца перед сессией, время занятий 45 минут.

На официальном сайте предлагаем выставить всю информацию о представительном органе: организационно-правовые документы, решения сессий. Четко и понятно изложить на сайте актуальную информацию о представительном органе муниципального образования, часы работы председателя, порядок приема всеми депутатами, информацию о том, какую комиссию представляет тот или иной депутат. Обеспечить возможность задавать вопросы депутатам в режиме онлайн.

В связи с тем, что депутаты не считают целесообразным проводить отчеты перед избирателями, необходимо разработать график проведения отчетов депутатов с указанием конкретных сроков и месте проведения. Информацию о проведении отчетов в обязательном порядке должны заслушивать на сессии.

На наш взгляд, при внедрении данных рекомендаций будет обеспечена эффективная работа депутатов. Уменьшится количество депутатов, которые посещают сессии и заседания лишь формально. Заседания Совета депутатов и комиссий будут проходить в форме дискуссий, за счет чего могут вырабатываться альтернативные решения проблем.

Таким образом, при внедрении обозначенных рекомендаций будет обеспечена систематическая качественная плодотворная работа Совета депутатов муниципального образования, что будет способствовать быстрому и своевременному решению актуальных задач в области социально-экономического развития района, а также положительно отразится на имидже представителей местной власти и, в частности, такой структуры как Совет депутатов.

Н.Г. Ломова, М.А. Шошина

Об особенностях реализации основных функций региональным парламентом (на примере Алтайского краевого Законодательного Собрания)

Современная Россия находится на этапе развития системы государственного управления, основанной на принципах разделения властей и делегирования полномочий народа его представителям. Особое место в системе управления занимают законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ.

Специфика функционирования региональных парламентов заключается в представительном, коллегиальном, публичном, неспециализированном характере этого института власти. Исключительной прерогативой законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ является осуществление ряда функций: представительство интересов граждан, законотворчество и контроль за деятельностью исполнительной ветви власти.

Право на законотворчество у региональных парламентов появилось в связи с принятием Конституции 1993 года, которая закрепила федеративное устройство государства, что обусловило формирование двухуровневой системы законодательства. За двадцатилетней период в субъектах РФ было принято большое количество законов, регулирующих различные общественные отношения (рисунок 1).

Количество принятых законов не является основным параметром эффективности законотворческой деятельности региональных парламентов. Однако данный показатель связан с активностью законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в реализации одной из основных функций их деятельности.

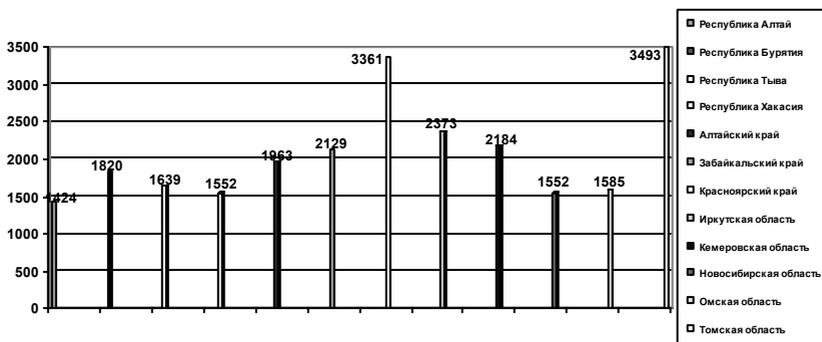


Рисунок 1 - Количество законов, принятых в субъектах Российской Федерации в 1993-2013 годы (на примере Сибирского федерального округа)¹

На территории Алтайского края постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Алтайского края является Алтайское краевое Законодательное Собрание (далее – АКЗС). Реализация законотворческой функции депутатским корпусом осуществляется в соответствии с законом Алтайского края от 09.11.2006 № 122-ЗС «О право-творческой деятельности».

В период с 2011 по 2013 год АКЗС был принят ряд законов, направленных на регулирование общественных отношений на территории края, а также на приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным. Среди принятых законов можно выделить следующие группы: новые, о признании утратившими силу ранее принятых законов, о внесении изменений в действующие законы (рисунок 2).

По сферам правового регулирования законы Алтайского края, принятые в 2011-2013 годы, характеризуются следующим образом (рисунки 3, 4, 5)

В структуре законов Алтайского края, принятых в 2011 году, наибольшую долю занимают законы в области местного самоуправления. В первую очередь это связано с регулированием административно-территориального устройства Алтайского края, так в целях приведения в соответствие с изменившейся территориальной организацией местного самоуправления в 2011 году дважды вносились изменения в закон «Об административно-территориальном устройстве Алтайского края». Также было принято 23 закона об изменении границ муниципальных образований и 1 закон об упразднении населенного пункта.

¹ Клишас А.А. Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации. М., 2013. С. 130-131.

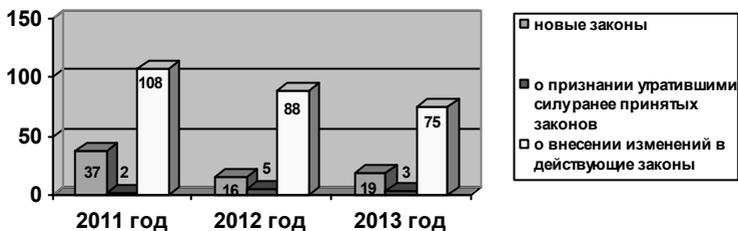


Рисунок 2 - Количество и структура принятых в 2011-2013 годы законов Алтайского края¹

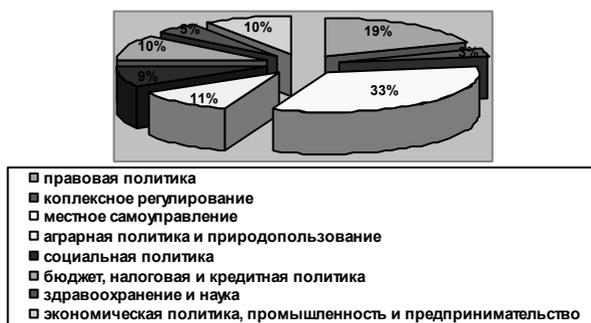


Рисунок 3 - Структура законов Алтайского края, принятых в 2011 году, по сферам правового регулирования²

В сфере правовой политики в 2011 году также осуществлялась достаточно активная законодательная деятельность, которая была направлена на развитие гражданского общества, совершенствование законодательства в сфере общественной безопасности, охраны правопорядка и мировой юстиции, законодательства об административных правонарушениях, регулирования выборных процессов.

В остальных сферах правового регулирования также были приняты законы и внесены изменения в действующие нормативные правовые акты, направленные на развитие и совершенствование различных общественных отношений и на приведение их в соответствие с федеральным законодательством.

¹ Официальный сайт Алтайского краевого Законодательного Собрания [Электронный ресурс]. URL: <http://www.akzs.ru/> (дата обращения: 01.04.2014).

² Итоги работы Алтайского краевого Законодательного Собрания за 2011 год / Подготовлено информационно-аналитическим отделом аппарата Алтайского краевого Законодательного Собрания. Барнаул, 2012. С. 9.

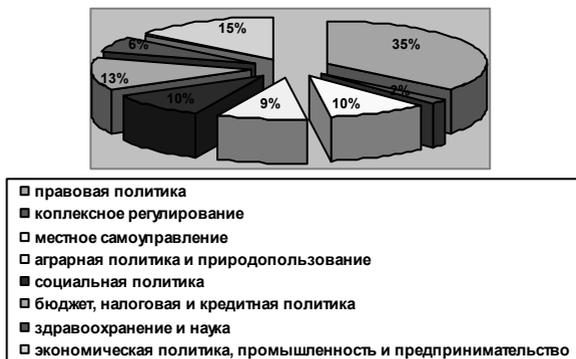


Рисунок 4 - Структура законов Алтайского края, принятых в 2012 году, по сферам правового регулирования¹

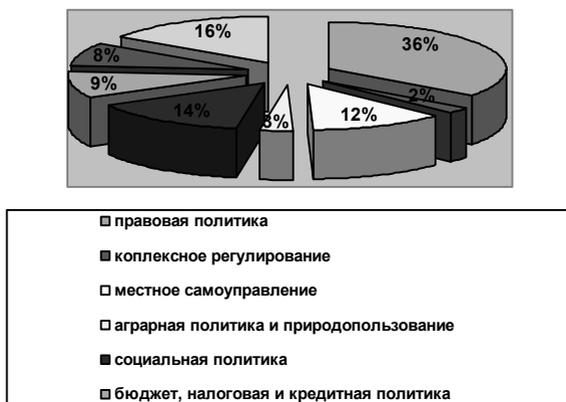


Рисунок 5 - Структура законов Алтайского края, принятых в 2013 году, по сферам правового регулирования²

Заметное влияние на развитие законодательства Алтайского края и структуру принятых законов в 2012 году оказали интенсивные изменения федерального законодательства. Это привело как к частому внесению изменений в краевые законы (причем в некоторые законы изменения вносились по несколько раз), так и к принятию некоторых базовых законов.

¹ Официальный сайт Алтайского краевого Законодательного Собрания [Электронный ресурс]. URL: <http://www.akzs.ru/> (дата обращения: 01.04.2014).

² Официальный сайт Алтайского краевого Законодательного Собрания [Электронный ресурс]. URL: <http://www.akzs.ru/> (дата обращения: 01.04.2014).

Законотворческая деятельность Законодательного Собрания в 2012 году осуществлялась с учетом предложений по совершенствованию правового регулирования отдельных сфер, содержащихся в докладе «О состоянии законодательства Алтайского края в 2008-2011 годах и перспективах его совершенствования». Данный факт свидетельствует о практической значимости анализа правотворческой деятельности регионального парламента.

Большинство изменений, внесенных в краевые законы, а также принятие некоторых базовых законов в 2013 году было связано с интенсивным изменением федерального законодательства. Большинство законов принималось сразу в двух чтениях в течение одной сессии (82 закона из 97 в 2013 году были приняты сразу в двух чтениях).

Принимаемые законы вносятся на рассмотрение АКЗС субъектами права законодательной инициативы. Стоит отметить, что не все субъекты используют данное право в полной мере. Недостаточно активно региональный парламент реализует свое право законодательной инициативы в Государственной Думе. При рассмотрении проектов федеральных законов АКЗС чаще всего принимаются постановления об их поддержании.

Важной составляющей повышения эффективности реализации законотворческой функции является правовой мониторинг, который применяется в деятельности АКЗС. Однако на территории региона недостаточно развита его общественная составляющая.

Наряду с законотворческой значимой функцией, реализуемой региональным парламентом, является представительная. Взаимодействие депутатов АКЗС со своими избирателями осуществляется в различных формах (работа с обращениями граждан, встречи с избирателями, выступления в СМИ и другие). Это позволяет отражать интересы жителей края в принимаемых региональным парламентом нормативных правовых актах, решать актуальные проблемы избирателей, а также совершенствовать деятельность с учетом мнения населения.

Депутатским корпусом активно осуществляется работа с обращениями граждан, по каждому из которых заявитель получает ответ с разъяснениями и рекомендациями (при необходимости рассмотрение обращений производится с выездом на место). Обращения граждан поступают в комитеты, фракции, а также к председателю Законодательного Собрания в устной или письменной (бумажной или электронной) формах, в виде предложения, заявления или жалобы. Руководителями АКЗС проводится личный прием граждан, график которого ежемесячно размещается на официальном сайте регионального парламента.

По сравнению с предыдущим годом в 2013 году отмечается снижение обращений граждан на 21,4%. Наблюдается примерно равное распределение поступивших обращений граждан в комитеты, фракции и к председа-

телю Законодательного Собрания. Большинство обращений поступают в письменной форме.

Ежегодно структура тематики поступающих обращений граждан изменяется в зависимости от актуальных проблем региона, района, конкретного населенного пункта. В 2013 году большинство поступивших в Законодательное Собрание обращений были связаны со сферами промышленности и строительства (16,6%), здравоохранения (12,8%).

Исполнение поступивших обращений осуществляется комитетами, фракциями, аппаратом АКЗС, а также иными компетентными органами. В 2013 году большинство обращений граждан находились на исполнении в профильных комитетах, распределение между которыми осуществлялось в соответствии с тематикой обращений.

В результате исполнения обращений решаются проблемы жителей края, даются разъяснения и рекомендации по актуальным вопросам населения. В 2013 году по большинству поступающих обращений в Законодательное Собрание гражданам были даны разъяснения и рекомендации, что свидетельствует о преобладании консультационной направленности в работе регионального парламента с населением.

Следует отметить и такую форму работы депутатского корпуса как отчеты перед населением, целью которых является информирование избирателей о деятельности регионального парламента, а также повышение открытости Законодательного Собрания (в рейтинге информационной открытости законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ официальный сайт АКЗС занимает 14 место).

Для изучения отчетных материалов о деятельности депутатского корпуса нами был проведен анализ официального сайта АКЗС. Результаты анализа показали, что на сайте представлены ежегодные отчеты о деятельности АКЗС, отчеты всех комитетов и фракций. Также 14 депутатов (22% от фактической численности) представили на сайте персональные отчеты о деятельности.

В настоящее время существует немало проблем во взаимодействии депутатов со своими избирателями. Исходя из этого, мы считаем, что актуальной является двусторонняя оценка взаимодействия депутатского корпуса и населения края, а также формирование предложений по его совершенствованию.

Для изучения отношения избирателей к вопросу их взаимодействия с представителями регионального парламента нами был проведен анкетный опрос. Респондентами выступили 408 жителей Алтайского края (50% из Тюменцевского района, а 50% из города Барнаула), обладающие активным избирательным правом. Результаты анкетирования показали, что большинство респондентов (93%) знакомы с деятельностью АКЗС. Однако 47% опрошенных не знают как можно обратиться с проблемой (предложением) к депутату. При этом по результатам опроса городские жители оказались бо-

лее осведомленными в данном вопросе (68% знают как обратиться к депутату), чем сельские (только 38% знают как обратиться к депутату).

Основной функцией АКЗС жители края считают представительную (47%), также значимой, по мнению опрошенных, является реализация законотворческой функции депутатским корпусом (39%). Распределение ответов городского и сельского населения по данному вопросу практически совпадает.

Открытость деятельности депутатов регионального парламента в целом оценена опрошенными как низкая. При этом выше показатель открытости оценен городскими жителями. Респонденты отметили, что депутаты взаимодействуют с населением (непосредственно или через СМИ) время от времени (чаще всего в период выборов кампаний).

Среди эффективных форм взаимодействия депутатов Законодательного Собрания и населения опрошенные выделили следующие: личный прием (68%), встречи депутатов с населением (54%), «горячие линии» по актуальным вопросам (51%). При этом респонденты отметили, что такая форма взаимодействия как «горячие линии» используется недостаточно активно.

Среди основных проблем взаимодействия населения и депутатов Законодательного Собрания респонденты отметили следующие: отсутствие достаточного количества ресурсов (материальных, временных) для решения проблем избирателей (42%), территориальная отдаленность депутатов и населения (39%), а также низкая активность народных избранников в процессе взаимодействия с жителями края (35%).

Большинство респондентов (54%) считают необходимой оптимизацию процесса взаимодействия депутатов и населения. Для этого респондентами было предложено следующее: активней освещать деятельность Законодательного Собрания через местные СМИ (особенно актуально для муниципального района), чаще проводить мониторинг общественного мнения с целью выяснения существующих проблем, повысить контроль за исполнением депутатом своих полномочий (ежегодные отчеты, работа с обращениями граждан), обязать депутатов исполнять обещания, данные в ходе предвыборной программы.

Также нами были проанализированы результаты экспертного опроса, в котором приняли участие 10 депутатов АКЗС, что составило 15% от фактической численности депутатского корпуса. Степень взаимодействия депутатов и избирателей эксперты оценили как среднюю. При этом особый акцент опрошенные сделали на неравномерности участия во взаимодействии представителей депутатского корпуса.

Депутаты, принявшие участие в опросе, указали, что основными формами, используемыми при работе с населением, являются работа с обращениями граждан, встречи с населением и отчеты перед ними. При этом респонденты отметили, что необходимо активное внедрение таких форм

работы с жителями края как встречи с активом муниципальных образований, конференции по разъяснению регионального законодательства, активное обсуждение существующих проблем посредством использования телефонной связи и сети Интернет.

Большинство экспертов выделили следующие проблемы во взаимодействии с жителями края: материальные ограничения, связанные с решением проблем населения; не достаточно активное содействие органов местного самоуправления, необходимое для установления связи между населением и региональным парламентом; территориальная отдаленность депутатов и населения (что сказывается на активности проведения приемов граждан вне административного центра); низкая активность населения в процессе взаимодействия (особенно если это связано с решением обще-краевых проблем, а не проблем конкретного жителя).

В качестве внутренней проблемы, препятствующей взаимодействию депутатов и населения, эксперты указали закрытость Парламентского центра, что не позволяет в полной мере реализовывать некоторые формы работы.

Среди основных путей совершенствования процесса взаимодействия депутатов Законодательного Собрания и населения экспертами было предложено: налаживание взаимодействия с различными органами власти для совместного решения проблем населения; дальнейшее развитие сети общественных приемных в муниципалитетах; выявление активистов (лидеров мнений) среди жителей края; совершенствование системы информирования о деятельности регионального парламента.

Анализ реализации региональным парламентом Алтайского края основных функций (законотворческой и представительной) позволил выявить следующие проблемы.

Ряд проблем существует в реализации АКЗС законотворческой функции. Это недостаточная активность Законодательного Собрания в регулировании общественных отношений регионального уровня, так как значительная доля принятых нормативных правовых актов, направлена на приведение в соответствие регионального законодательства с федеральным.

Также выявлена проблема принятия законов в течение одной сессии сразу в двух чтениях, что может влиять на их качество (а в случаях приведения в соответствие с федеральным законодательством не достаточно полно учитывать региональную специфику).

АКЗС недостаточно активно использует процедуру оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, которая отражена в Указе Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и детально регламентирована в приказе Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159. Процедура оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов подтвердила свою эффективность на

федеральном уровне и ее внедрение в субъектах РФ необходимо для повышения качества регионального законодательства.

Существуют проблемы в работе с нормативными правовыми актами регионального уровня: неудобный поиск на сайте Законодательного Собрания, недостаточное толкование регионального законодательства.

Депутатами Законодательного Собрания недостаточно используется возможность освещения своей деятельности в СМИ краевого и муниципального уровней. Это подтверждается результатами опроса: население отмечает низкий уровень информирования о деятельности АКЗС через СМИ и его эпизодичность (возрастание интенсивности в период выборных кампаний).

Общий уровень взаимодействия депутатов и населения недостаточно высокий. Интенсивность взаимодействия народных избранников и жителей края осложняется рядом обстоятельств: большая площадь территории региона, следовательно, отдаленность многих населенных пунктов от краевого центра; ограниченность материальных ресурсов необходимых для осуществления данного взаимодействия; занятость депутатов, связанная с реализацией функций регионального парламента, а также с осуществлением иной профессиональной деятельности. Следует отметить, что депутаты, избранные по одномандатным округам более активны в работе с населением, чем депутаты, избранные по партийным спискам.

Существуют проблемы в использовании депутатами различных форм работы с населением. Недостаточно эффективно организован прием граждан, который согласно графику, размещенному на официальном сайте АКЗС, проводится в будние дни в рабочее время, что не позволяет многим жителям края его посетить.

Также наблюдается неравное положение населения края в процессе взаимодействия с депутатами регионального парламента (в зависимости от места проживания), обусловленное рядом причин: Парламентский центр расположен в городе Барнауле; большинство депутатов проживают в административном центре Алтайского края; в городе Барнауле постоянно осуществляется прием граждан, а в иных муниципальных образованиях недостаточно активно. Следовательно, актуальной является организация дистанционного приема граждан депутатами АКЗС.

Не имеют высокой популярности у жителей края современные формы работы Законодательного Собрания, отвечающие тенденциям развития информационных технологий (в частности, интернет-конференции). Так анализ сайта показал, что в период с 2011-2013 год было проведено 59 конференций, в ходе которых задано 254 (то есть среднее число вопросов, заданных в ходе одной конференции, равняется четырем).

Нами были разработаны следующие предложения по совершенствованию деятельности АКЗС.

В законотворческой деятельности необходимо активное применение оценки регулирующего воздействия. В связи с этим на уровне региона важно адаптировать методику осуществления данной процедуры, начиная от замысла и разработки проекта управленческого решения через внесение в парламент в надлежащей нормативной правовой форме, заканчивая мониторингом результатов.

Необходим комплекс мер, направленный на повышение роли экспертно-аналитической оценки нормативных правовых актов, что позволит совершенствовать законотворческую деятельность, а, следовательно, будет способствовать уменьшению количества вносимых поправок. Также необходимо активней привлекать общественность к обсуждению законопроектов.

Для повышения правовой грамотности населения предлагаем проводить конференции по разъяснению законодательства с приглашением заинтересованных жителей, а также в информационных брошюрах, периодически выпускаемых АКЗС, осуществлять толкование действующих региональных нормативных правовых актов. Также необходимо совершенствовать раздел официального сайта, в котором содержатся правовые акты Законодательного Собрания (в частности, совершенствовать поиск).

С целью совершенствования процедуры приема граждан, учитывая тот факт, что каждым руководителем прием согласно графику проводится только раз в месяц, следует перенести его на более удобное для избирателей время (выходной день, нерабочее время).

Для организации дистанционного приема граждан депутатами АКЗС предлагается создание в районных и сельских администрациях специальных мест, оснащенных компьютерами, подключенными к сети Интернет, посредством которых с помощью программы Skype население сможет в соответствии с определенным графиком общаться с депутатами Законодательного Собрания.

Следует активней оповещать жителей края (через социальные сети, трудовые коллективы, печатные издания регионального и муниципального уровней) о проводимых интернет-конференциях депутатов для повышения интереса граждан к данной форме взаимодействия.

Возможно создание и распространение информационной брошюры для населения из отдаленных районов и жителей края пожилого возраста, у которых возникают сложности с доступом к сети Интернет или изучением основ компьютерной грамотности. Содержание данной брошюры может включать в себя следующие разделы:

- 1) историческая справка АКЗС;
- 2) краткая характеристика деятельности АКЗС;
- 3) информация о депутатах, представляющих определенный избирательный округ;
- 4) возможные формы обращений к народным избранникам;

5) контактная информация (номер телефона, почтовый адрес).

В качестве комплексного направления совершенствования деятельности регионального парламента предлагается проведение мониторинга общественного мнения.

Считаем, что практическая реализация данных предложений позволит повысить эффективность деятельности регионального парламента Алтайского края.

Р.Ю. Бочинин

Проблемы административно-правового статуса религиозных объединений

В начале 90х годов прошлого века Россия столкнулась с проблемой заполнения нетипичного рода религиозными организациями всей страны, причем некоторые из них пришли с самыми радикальными и экстремистскими намерениями, подрывающими как внутреннюю, так и внешнюю безопасность государства, примером могут быть такие организации, как: "Церковь Христа", "Церковь последнего Завета", "Великое Белое Братство", "АУМ Синрике" и другие¹. Конституция РФ, провозгласившая Россию как светское государство установив равенство всех общественных объединений перед законом², а также Принятый Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" дал возможность гражданам создавать религиозные организации, зарегистрированные в качестве юридического лица, либо религиозные группы, которые не нужно регистрировать в качестве юридического лица³. Параллельно возникли проблемы применительно к определению конституционно - правового и административно - правового статуса религиозных объединений.

Первый вопрос, порождающий в последние годы острые дискуссии состоит в том, можно ли признать законодательно понятие "традиционные религии", определив при этом особый статус для некоторых исконно исторически сложившихся религий России. Конституция РФ закрепила в статье 14 равенство религиозных объединений перед законом, однако эту

¹ Справка Министерства внутренних дел о деятельности в России некоторых иностранных религиозных организаций (по материалам МВД, ФСБ, Генеральной прокуратуры, Минсоцзащиты, Минздрава России). URL : <http://kamchatka.sectam.net/spravka.htm>

² Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

³ Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. N 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.

норму о равенстве религиозных объединений следует рассматривать при обязательном учете сложных исторических и социально - культурных аспектов объекта исследования - деятельности религиозных объединений и их отношений с остальной частью общества и государством. В юридической науке вообще и в конституционном праве в частности, понятие юридического равенства не рассматривается в отрыве от сущности и принципов правовой системы, целей законодателя, без учета конкретных особенностей субъектов права, социальных условий. Наоборот, всегда правовая наука призывает законодателя и правоприминителя к системному толкованию юридических норм с учетом их социально-правового контекста, духа и буквы закона¹. Выяснение смысла слов, использованных в формулировке ч.2 ст.14 Конституции РФ, позволяет сделать вывод о том, что под "равенством религиозных объединений перед законом" имеется в виду их юридическое равенство, то есть равенство подходов государства ко всем религиозным объединениям, наличие единого для всех религиозных объединений законодательства, регулирующего их конституционно-правовой статус и деятельность. Категории "юридическое равенство" и "фактическое равенство" не тождественны по содержанию. По своему конкретному имущественному и неимущественному положению, по конкретному набору субъективных прав и обязанностей, обусловленному множеством социальных факторов (количество последователей и пр.), религиозные объединения весьма отличаются друг от друга. Фактическое же равенство или неравенство религиозных объединений в жизни зависит от количества их членов, от их имущественного положения, социального влияния, исторической укорененности данного религиозного объединения в России и т. д.

Подытоживая сказанное выше, можно сделать вывод, что норма права, закрепленная в части 2 статьи 14 Конституции РФ и устанавливающая равенство религиозных объединений перед законом, не препятствует выделению государством традиционных религиозных организаций, наделению их соответствующим конституционно-правовым статусом и расширенному сотрудничеству с ними². В связи с этим становятся обоснованными законодательные инициативы, а также дискуссии по поводу включения в Конституцию РФ особой роли православия³.

Интересно и то, что при регистрации религиозного объединения не требуется информация о вере учредителя(ей), а именно о истинной принадлежности его(их) к той религии, которая исповедуется создающимся религиозным объединением. В Российской Федерации гарантируется сво-

¹ Кузнецов М., Понкин И. Противоречит ли понятие «традиционные организации» Конституции России? Реализация права государства на выбор, с кем ему сотрудничать, не ущемляет прав верующих // НГ Религия. 2002. № 22.

² Там же.

³ Мизулина предложила вписать православие в Конституцию РФ. URL: <http://lenta.ru/news/2013/11/22/constitution/>.

бода совести и свобода вероисповедания, в том числе право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, но согласно ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" религиозным объединением в Российской Федерации признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей. Таким образом создание религиозной организации учредителями и при этом отсутствие веры в данную религию дает основание предполагать о мошеннических, либо иных целях учредителей данной организации. Выявление данных обстоятельств позволит обеспечить безопасность внутри страны от экстремистских, либо мошеннических объединений. Однако в процедурах Министерства юстиции по государственной регистрации общественных объединений данные положения отражения в законодательстве не нашли. Следовательно имея целью при регистрации именно исповедание и распространение веры, невозможно не придерживаться той религии, однако могут иметь место такие случаи , если организация создана именно не с такими целями, и в этом случае учредителя не проверяют. Следующая проблема заключается в отсутствии контроля за религиозными группами, в соответствии с ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" религиозной группе не нужна регистрация, соответственно усложняется контроль за деятельностью религиозных групп, на этот счет существует две точки зрения. Первая заключается в том, что это является пробелом в законодательстве, с одной стороны регистрировать группу очень трудно, так как подобные объединения могут возникать и исчезать достаточно быстро, но с другой стороны, контроль за деятельностью группы до момента ее регистрации в качестве религиозной организации, юридического лица, практически оказывается невозможным, более того если группа будет запрещена, она может "воскреснуть" под другим именем. При этом регистрация ей снова не потребуется. Поэтому некоторые группы сами не хотят регистрироваться, поскольку это повлечет для них обязанности и ответственность. Данная точка зрения нашла свое отражение в подготовленном Министерством юстиции РФ проектом федерального закона РФ "О внесении изменений в ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях"". Вторая точка зрения говорит о том , что проекты законов, которые запрещают религиозным группам действовать без государственной регистрации противоречат Конституции и ряду норм международного права, в частности, Всеобщей Декларации прав человека, Международного

пакта о гражданских и политических правах, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Проекты направлены на ограничение свободы совести и неоправданно жесткую регламентацию деятельности религиозных объединений¹. Также подобное ограничение не предусматривалось даже в репрессивные советские времена, так Инструкция ВЦИК СНК от 8 апреля 1929 года "О Религиозных объединениях" разрешала деятельность религиозных групп без регистрации².

И, наконец, поскольку нет законодательного закрепления термина секта возникают трудности при разрешении споров с участием религиозных организаций. Судам приходится отталкиваться при разрешении споров с участием ликвидации тоталитарных организаций от общих принципов права, и выискивать признаки деструктивности, например: манипуляции над сознанием является расщепление личности, дезинтеграция эго и, как следствие, проблемы с психическим и физическим здоровьем³. В законе нет закрепления понятия секта хотя во многих официальных актах данное определение содержится: термин фигурирует в законодательстве Европейского парламента, термин секта используется в Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 1994 г. "Секты и новые религиозные движения". Этот же термин фигурирует в официальном дипломатическом документе посольства ФРГ - вербальной ноте МИД РФ от 22 ноября 1995 г. Во Франции принят Закон от 30 мая 2001 г. "О предупреждении и профилактике сектантских течений, ущемляющих основные права и свободы человека". Термин "тоталитарные секты" содержится в подписанной В.В. Путиным "Доктрине информационной безопасности России", в которой, в частности, говорится о необходимости противодействия негативному влиянию иностранных религиозных организаций и миссионеров⁴. В последнее время все чаще можно услышать аргумент, состоящий в том, что, т. к. у термина "секта" нет четкого юридического определения, то он не имеет никакого правового основания. Так, В.П. Лукин считает, что суды применяют понятие "нетрадиционные религии" вкуче со столь же не правовым определением "секта"⁵. Несмотря на исторические корни этого слова, а в Древнем Риме им обозначался фило-

¹ Христианский портал Евангелие. URL :<http://www.evangelie.ru>.

² Себенцов А. Противоречия в законодательстве о свободе совести. URL :http://www.archipelag.ru/ru_mir/religio/gko/sebencov/antagonisms.

³ Решение Кузнецкого районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области от 6 июня 2001 г. URL: http://www.kistine.ru/sects/neo50/neo50_court.htm (дата обращения: 29.12.2009).

⁴ Путин В.В. Доктрина информационной безопасности России // Российская газета. 2006. 19 июля.

⁵ Лукин В.П. Доклад О деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2005 году. URL: <http://www.ombudsmanrf.ru> (дата обращения 19.12.2009).

софский метод, правило, школа, учение, отделившихся от общепринятого мировоззрения, приемов, правил и господствующего философского учения. В ходе истории сектой обозначали, отличавшиеся от всех нетипичных форм вероисповедания течения¹. На сегодняшний день наиболее полным является следующее определение рассматриваемого термина: секта - это объединение лиц, отделившееся от какого-либо вероучения, либо возникшее на основе принятия самостоятельной доктрины или религиозно-мистического опыта отдельной личности; использующее совокупность специфических вероучительных представлений и культовой практики в качестве инструмента воздействия на людей; как правило, осуществляющее свою деятельность в противостоянии основным религиозным традициям страны². На теоретическом уровне выделяют признаки тоталитарных сект: целенаправленное искажение священных текстов с их "подгонкой" под свои догмы., претензии на истину в последней инстанции, полная нетерпимость или, по меньшей мере, снисходительно – пренебрежительное отношение к традиционным религиям и национально-духовным ценностям, корыстный и политический интерес элиты секты, стремление иметь своих агентов во властных структурах, активные попытки проникновения в государственные властные структуры, использование специального словаря "ключевых слов", имеющих особое, исключительное значение для культивистов и непонятных для непосвященных ("культовый язык")³. В свете вышеизложенного необходимо обратить внимание на институт религиоведческой экспертизы, как фактор позволяющий как раз и выявлять такого рода организации. Религиоведческая экспертиза по запросу Минюста России вправе направить запрос о проведении экспертизы в случаях: поступлении в Минюст России (его территориальный орган) в установленном порядке заявления о государственной регистрации, при необходимости экспертной оценки наличия или утраты в деятельности зарегистрированной религиозной организации признаков религиозного объединения (вероисповедания; совершения богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучения религии и религиозного воспитания своих последователей); при необходимости проверки достоверности и соответствия фактической деятельности религиозной организации формам и методам, сведениям об основах вероучения, заявленным при ее государственной реги-

¹ Буткевич Т.И. Обзор русских сект и их толков с изложением их происхождения, распространения и вероучения и с опровержением последнего. 2-е изд., испр. и знач. доп. - Пг., 1915. - С. 4.

² Воробьева И. Б. Термин «секта» и его использование в юриспруденции // Вестник Саратовской государственной академии права: научный журнал. 2010. № 3 (73). С. 160-164.

³ Православная газета. №9 (105) от 1 мая 2014. URL: <http://www.pkrest.ru/105/105-1.html>

страции и в других случаях¹. Многие ученые выступают с критикой данного института, например религиовед, старший научный сотрудник кафедры религиоведения философского факультета МГУ П.Н. Костылёв высказал мнение, что экспертный совет усложнит существующие государственно-конфессиональные отношения, а также отношения с мировым сообществом. Причину этого Костылёв видит в допуске к проведению экспертиз в отношении новых религиозных движений представителей «самых „традиционных“ конфессий России (вместо религиоведов)»². Религиовед, доктор социологических наук М. Ю. Смирнов высказал мнение о том, что, несмотря на наличие головного и региональных экспертных советов по государственной религиоведческой экспертизе, религиоведческая экспертиза в России «фактически» отсутствует. Михаил Смирнов заявил, что «состав всех этих советов не предполагает наличия специалистов; он предполагает наличие людей, которые дадут такую экспертизу, которую в данный момент от них потребуют», а также, что «религиоведы, которые готовятся в светских вузах России, не умеют проводить религиоведческую экспертизу»³. Несмотря на критику, представляется необходимым совершенствование института религиоведческой экспертизы, поднятия уровня знаний у экспертов в сфере религиоведения.

А также необходимо законодательное закрепление понятия секта, возможно путем внесения дополнений в ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях".

Е.В. Ваймер

Реабилитация административной преюдиции

Административное право и уголовное право являясь наказательными отраслями права имеют тесную и как показывает время подвижную связь. Достаточно лишь привести пример изменений в Уголовный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях, связанных с исключением статьи 129 из Уголовного кодекса и включение соответствующих статей 5.60 и 17.16 в КоАП РФ. А затем исключение этих же статей из Кодекса РФ об административных правонарушениях и введение статьи 128.1

¹ Приказ Минюста РФ от 18 февраля 2009 г. N 53 «О государственной религиоведческой экспертизе» // Российская газета. 2009. 13 марта.

² Костылёв П. Н. «Новый экспертный Совет только усугубит нынешнюю неразбериху, сложившуюся в области государственно-конфессиональных отношений» // Портал социальной сети Liberty.ru.

³ Кырлежев А. «Если у нас есть социология религии, то вялотекущая...» // Государство, религия, Церковь в России и за рубежом. М.: Издательский дом "Дело" РАНХиГС при Президенте РФ, 2012. № 1. С. 245.

УК РФ уже в новой интерпретации¹.

Думается, что такие события отражают общую неопределенность законодателя в квалификации правонарушений и преступлений по степени их общественной опасности. В этой связи представляется уместным скорбно-ироничное замечание В.В. Денисенко о том, что отнесение противоправных деяний к преступлениям либо административным правонарушениям осуществляется, не исходя из научно обоснованного и доказанного наличия или отсутствия в деянии общественной опасности, а исключительно по воле законодателя². Вместе с тем, уголовное право это относительно статичная отрасль права, потому как каждый гражданин обязан знать уголовно-наказуемые деяния и их последствия.

Связь уголовного права и административного права проявляется не только в сходности административных деликтов и преступлений, а прежде всего в предназначении института публичной ответственности. Совершенно справедлива позиция ученых о том, что административное право наказаниями призвано предотвращать ущерб общественным отношениям, который может перерасти в уголовные деяния³.

При этом не только административные наказания имеют целью предупреждение совершения преступлений, но и применение мер обеспечения производства по делу об административных правонарушениях (доставление, задержание, личный досмотр), а также мер административного пресечения (применения физической силы, специальных средств, оружия; принудительное лечение лиц, страдающих заболеваниями, опасными для окружающих) и административный надзор, особенно за лицами, освобожденными из мест лишения свободы имеют важное превентивное значение.

В последние годы, после того, как 12 ноября 2009 года Д.А. Медведев как Президент Российской Федерации, обратился с Посланием к Федеральному Собранию Российской Федерации⁴, широко обсуждается вопрос о возвращении такого юридического средства в деле предупреждения преступлений как «административная преюдиция».

Депутатами Государственной Думы Федерального Собрания неоднократно обсуждались законопроекты (№ 71499-3, № 186587-6, № 179448-6,

¹ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 07 декабря 2011 г. № 420-ФЗ // Парламентская газета. 2011. № 55-56.

² Денисенко В.В. О новой модели разграничения административной и уголовной ответственности: непростые ответы на простые вопросы // Теория и практика административного права и процесса. Материалы V Всероссийской научно-практической конференции. Ростов-на-Дону. 2010. С. 62.

³ Административное право: Учебник / под ред. Д.П. Звоненко, А.Ю. Малумова, Г.Ю. Малумова. М.: Юстициформ, 2007. С. 3.

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. // Парламентская газета. 2009. № 60.

№ 263738-3, № 465813-4, № 318436-6 и другие), предусматривающие изменения в Уголовный кодекс РФ в части установления статей с административной преюдицией. Вместе с тем только три законопроекта обрели форму федерального закона и внесли изменения в Уголовный кодекс РФ.

Федеральным законом от 29.07.2009 № 216-ФЗ «О внесении изменения в статью 178 УК РФ», дополнившим примечание к этой статье п. 4¹, федеральными законами от 21 июля 2011 г. № 253-ФЗ² и от 21.07.2014 № 258-ФЗ³ Уголовный кодекс РФ дополнен соответственно статьями 151.1 и 212.1.

Необходимо отметить то, что формулировки названных законов не согласуются со статьей 4.6 КоАП РФ, в которой указано, что лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания.

Однако примечание к п. 4 ст. 178 УК РФ гласит: «неоднократным злоупотреблением доминирующим положением признается совершение лицом злоупотребления доминирующим положением более двух раз в течение трех лет, за которые оно было привлечено к административной ответственности», что безусловно затрудняет применение п. 4 ст. 178 УК РФ, потому как после истечения этого года лицо считается не подвергавшимся административному наказанию.

Как справедливо заметила Е.В. Ямашева, «не совсем ясно, каким образом будут действовать нормы п. 4 примечания к ст.178 УК РФ, если в течение указанных трех лет за одно из двух названных административных правонарушений лицо будет считаться не привлекавшимся к административной ответственности в связи с истечением срока, в течение которого оно считается подвергнутым административному наказанию»⁴.

Что касается применения статьи 151.1 УК РФ, которая устанавливает уголовную ответственность за розничную продажу несовершеннолетнему алкогольной продукции, если лицо ранее привлекалось к административ-

¹ О внесении изменения в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 29 июля 2009 г. № 216-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 31. Ст. 3922.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления мер по предотвращению продажи несовершеннолетним алкогольной продукции: Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 253-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4601.

³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 258-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30. (Часть I). Ст. 4259.

⁴ Ямашева Е.В. К вопросу о восстановлении института административной преюдиции в уголовном законе России // Журнал российского права. 2009. № 10.

ной ответственности за аналогичное деяние в течение ста восьмидесяти дней. Представляется, что текст данной статьи изложен снова некорректно с точки зрения административно-деликтного законодательства, устанавливающего годичный срок наказанности, однако по ее применению судебносудебная практика уже сложилась¹.

Статья 212.1 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за неоднократное нарушение порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. Речь идет о деянии лица, ранее привлекавшегося к административной ответственности по статье 20.2 КоАП РФ более двух раз в течение ста восьмидесяти дней. Как следует из диспозиции статьи 212.1, лицо с изрядной систематичностью в течение полугода должно совершать деяния, предусмотренные пунктами 1 – 7 статьей 20.2 КоАП РФ по нарушению установленного порядка организации, проведения публичных массовых мероприятий, которые могут повлечь создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения или причинить вред здоровью человека или имуществу. И только после двукратного привлечения к административной ответственности лицо привлекается к уголовной ответственности. Необходимо заметить то, что сотрудникам органов внутренних дел в таких случаях следует проявить невиданное терпение и скупупелзность по фиксации повторяемости правонарушений и привлечения к ответственности.

Несмотря на положительную и отрицательную практику применения статей УК РФ с административной преюдицией, следует согласиться с высказыванием Д.А. Медведева о том, что в уголовном законе следует шире использовать административную преюдицию, то есть привлекать к уголовной ответственности только в случае повторного совершения административного правонарушения.

Между тем необходимо отметить то, что если законодатель постепенно реабилитирует институт административной преюдиции в уголовный закон, то это необходимо делать в соответствии с административно-деликтным законодательством, а не создавать несогласованность общих норм. Как указывает Ю.П. Онколов, - «Концепция государственной административной политики должна соответствовать концепции уголовно-правовой политики»².

Безусловно, нужен взвешенный учёт всех факторов, влияющих на изменение законодательной оценки противоправного деяния, «постоянный мониторинг уголовного законодательства, эффективности применения тех

¹ URL: <http://42.mvd.ru/News/306708/> – официальный сайт Главного управления внутренних дел по Российской Федерации по Кемеровской области.

² Онколов Ю.П. Роль административного права в предупреждении преступлений // Теория и практика административного права и процесса. Материалы V Всероссийской научно-практической конференции. Ростов-на-Дону. 2010. С. 238.

или иных статей для обоснования и своевременной декриминализации»¹. Между тем не приемлемы неоднократные изменения в Уголовный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях по поводу признания одного и того же деяния преступлением и административным правонарушением и наоборот. Не целесообразнее ли предусмотреть административную преюдицию в статьях о клевете, оскорблении, дискриминации, незаконной организации игорной деятельности? И наконец-то установить уголовную ответственность за управление транспортным средством лицом, находящимся в состоянии опьянения и лишенным права управления транспортным средством за такое нарушение. Потому что действующие в настоящее время в сфере дорожной безопасности нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях, устанавливающие административную ответственность за вождение автомобиля нетрезвым водителем являются явно неэффективными. Это тот самый случай, когда применима цитата Цицерона: «Величайшее поощрение преступление – безнаказанность».

Кроме того, требуется внести в Общую часть Уголовного кодекса РФ само понятие «Административная преюдиция» (соответствующую статью), для того, чтобы не было различий в сроках и кратности деяний, как это имеет место в Уголовном кодексе Республики Казахстан².

Уголовный Кодекс Республики Казахстан был дополнен статьей 10-1 в соответствии с Законом РК от 18.01.2011 г. № 393-IV³. Статья 10-1. Административная преюдиция гласит: «В случаях, предусмотренных Особенной частью настоящего Кодекса, уголовная ответственность за преступление, не представляющее большой общественной опасности, наступает, если деяние совершено в течение года после наложения административного взыскания за такое же административное правонарушение».

В Уголовном кодексе РК содержится и большее количество, нежели чем в Уголовном кодексе РФ деяний с административной преюдицией. Согласно вышеуказанному Закону от 18.01.2011 г., такими деяниями являются: ст. 140 УК РК - злостное уклонение от содержания нетрудоспособного супруга (супруги); ст. 150-1 УК РК - воспрепятствование законной

¹ Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е. Криминология и проблемы декриминализации // Журнал российского права. 2005. №4. С. 103.

² Уголовный кодекс Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 16 июля 1997 г. № 167 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K970000167> – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан.

³ О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дальнейшей гуманизации уголовного законодательства и усиления гарантий законности в уголовном процессе: Закон Республики Казахстан от 18 января 2011 года № 393-IV // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000393> – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан.

деятельности представителей работников; ст. 198 УК РК - заведомо ложная реклама; ст. 302 УК РК - нарушение действующих на транспорте правил; ст. 330-1 УК РК - невыполнение решения о выдворении.

Как видно, реабилитация административной преюдиции происходит не только в нашей стране, но и в странах ближнего зарубежья практически одновременно. И, по мнению А.Г. Безверхова, возвращение административной преюдиции в уголовный закон следует рассматривать не как реанимацию репрессивного советского юридического средства, а как средство с высоким предупредительным потенциалом в отношении преступлений, и смежных с ними административных правонарушений¹.

Подвергая сомнению известную догматическую конструкцию юридической ответственности, где основанием уголовной ответственности является уголовное преступление, а основанием административной ответственности – административное правонарушение и так далее, необходимо вспомнить то, что основанием дисциплинарной ответственности является не только дисциплинарный проступок, но иные виды правонарушения (это прямо установлено ст. 2.5 КоАП РФ) и даже аморальные поступки. Кроме этого, на фоне общей либерализации уголовной политики, смею предположить то, что за совершение преступлений небольшой или средней тяжести, а также статьями 198 - 199.1 УК РФ возможна замена уголовной ответственности гражданско-правовой, т.е. полным возмещением ущерба (ст. 76, 76.1 УК РФ).

В заключении хотелось отметить то, что юридическая наука это наука общественная, именно поэтому испытывает интенсивное влияние со стороны социальной и юридической практики, в ней не может быть безупречно рафинированных и неизменных конструкций. По словам О.А. Пучкова, юридическая наука требует ответа на вызовы новых социально-экономических, политических и культурных феноменов и как результат, ощущая невозможность дальнейшего своего развития без обновления своих исходных научных построений². Возможно, именно сейчас настало время переосмыслить некоторые традиционные подходы в юридической науке и по-новому воспринимать действенные средства административного и уголовного права, которые призваны согласованно выполнять задачу превенции преступлений и правонарушений.

¹ Безверхов А.Г. Возвращение «административной преюдиции» в уголовное законодательство России // Российская юстиция. 2012. № 1. С. 50.

² Пучков О. А. Теоретико-правовые основания юридической антропологии: автореф. дис. ... д-ра юр. наук: 12.00.01. Екатеринбург, 2000. С. 10.

Соотношение теоретического и практического элементов современного юридического образования

При преподавании юридических дисциплин очень часто приходится сталкиваться со следующим явлением: теоретическое объяснение конкретного юридического казуса и предложенное в связи с этим теоретическое же решение поставленной казусом задачи вызывают явное неприятие в среде учащихся. Это неприятие, как правило, облекается в следующую фразу: «Это лишь теория, на практике же данная задача будет решаться совершенно иначе».

Попытаемся проиллюстрировать это примером. Гражданский кодекс РФ в ст. 26 устанавливает объем дееспособности несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет: «2. Несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет вправе самостоятельно, без согласия родителей, усыновителей и попечителя:

- 1) распоряжаться своими заработком, стипендией и иными доходами;
- 2) осуществлять права автора произведения науки, литературы или искусства, изобретения или иного охраняемого законом результата своей интеллектуальной деятельности;
- 3) в соответствии с законом вносить вклады в кредитные учреждения и распоряжаться ими;
- 4) совершать мелкие бытовые сделки и иные сделки, предусмотренные пунктом 2 статьи 28 настоящего Кодекса».

В связи с этим в объем дееспособности подростка включается возможность совершать также и те действия, что доступны и малолетним (ст. 28 ГК РФ):

«2. Малолетние в возрасте от шести до четырнадцати лет вправе самостоятельно совершать:

- 1) мелкие бытовые сделки;
- 2) сделки, направленные на безвозмездное получение выгоды, не требующие нотариального удостоверения либо государственной регистрации;
- 3) сделки по распоряжению средствами, предоставленными законным представителем или с согласия последнего третьим лицом для определенной цели или для свободного распоряжения».

После ознакомления с этими статьями в рамках семинарского занятия учащимся предлагается ответить на вопрос: вправе ли несовершеннолетний в возрасте от 14 до 18 лет самостоятельно продать вещь (магнитофон, купленный им ранее на стипендию)? Ошибочным оказалось бы решение о допустимости такой сделки как мелкой бытовой, т.к. здесь несовершеннолетним удовлетворяется не бытовая потребность (в еде, одежде, школьных принадлежностях и пр.), а потребность в деньгах. Получается, что ГК РФ, предусмотрев возможность покупки такого магнитофона, не закрепил пра-

ва распорядиться им в форме продажи. Абсурдность ситуации подкрепляется тем, что, очевидно, подросток может распорядиться этим магнитофоном в иных формах (например, уничтожить).

На основе логического способа толкования права учащимся предлагается теоретическое решение данной задачи: согласно правилам формальной логики, большее заключает в себе и меньшее. Значит, предоставление подростку полноценного права по приобретению вещи, правомочий по владению ею, ее использованию должно предполагать и наделение его полноценным правомочием по распоряжению этой вещи без всяких изъятий в отношении отчуждения. Именно такое решение и порождает у аудитории реакцию: «Это лишь теория, на практике же данная задача будет решаться совершенно иначе».

Именно эту проблему мы бы и хотели обсудить. Представляется, что обозначенное расхождение теории и практики понимается в крайне неверном свете. Сегодня господствует идеологическая установка об «отсталости» юридического теоретического знания, неспособности его к нуждам практики. Но, дело в том, что мы в корне неверно обозначаем суть проблемы: теория не то что может отличаться от практики, но и должна от нее отличаться. **Теория потому и существует, что она должна различаться от практики.** Иное предполагало бы получение самого юридического образования вне стен высших учебных заведений, а в прокуратуре, полиции, суде и пр.

«Сейчас не следует бояться пресловутого расхождения теории и практики, если последняя подвергается произвольному политическому моделированию и бюрократическому искажению. Это не новый процесс. Необходимо всячески оберегать образование от вторжения такой практики, попыток заменить ею проблески самосознания отечественной правовой цивилизованности, которая не обязательно должна сводиться к административным или отвлеченно либеральным трактовкам правового государства. Будущие российские правоведы должны воспитываться на подлинно человеческих принципах и учиться быть в этом самостоятельными и мужественными. Только тогда мы сохраним культурную почву для последующих поколений отечественных юристов»¹.

Проблема не в том, что теория «отстает» о практики, а в том, что те, в чьем ведении находится соответствующий вопрос, не заинтересованы в «дотягивании» практики до уровня теории. Можно принять новый Уголовно-процессуальный кодекс с широким набором провозглашенных в нем гарантий прав и свобод, но при этом также можно изначально предполагать недостижимость намеченных ориентиров. Немыслимое по своим масштабам несовпадение формального законодательства и практики его

¹ Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. 2-е изд., доп. М.: Норма, 2013. С. 597.

реализации уже никого не удивляет. Ситуация, когда любой правовой вопрос разрешается не иначе как в «режиме ручного управления» (путем обращения к лично знакомым должностным лицам и т.п.) воспринимается как нормальная. Это отражается уже на профессиональном сознании еще только становящихся юристов – студентов, когда в их сознании закрепляется не стереотип преодоления правовой трудности через обращение к закону и теории права, а стереотип «решения проблем» иными путями. Сам студенческий сленг, наполненный свидетельствами «решения проблем», порождает чисто утилитарное отношение к праву, когда это право изучается не для того, чтобы ему следовать, а для того, чтобы уметь его нарушать.

В свете этого возведение на теоретическую составляющую обвинения в несовременности предстает во всей своей абсурдности. По такой логике, теоретическое образование стало бы только тогда полезным и оправданным, когда бы оно подстроилось под антиправовую практику применения законодательства.

А.А. Васильев, В.В. Мухомад

Проблема применения «промежуточного» закона и его обратная сила в контексте темпоральных коллизий

Темпоральные коллизии появляются ввиду перемен в законодательстве, введения поправок к действующим нормам права или принятия новых полноценных правовых актов. По общему правилу такие противоречия решаются в пользу более поздней нормы, но существуют и исключения, такие как придание в уголовном праве обратной силы более мягкому закону. Особое внимание следует обратить на действие так называемого «промежуточного» закона, смягчающего наказание, о применении которого по-прежнему возникают споры.

Рассматриваемая проблема является актуальной хотя бы потому, что отечественное уголовное право регулярно дополняется, внесение всё новых и новых поправок в действующий Уголовный Кодекс приводит к подобным столкновениям правовых норм.

Достаточно просто преодолевается темпоральная коллизия с «промежуточным» законом в случае, когда он устанавливает более строгое наказание в сравнении с предыдущей и последующей нормами. Тогда, согласно общим правилам действия закона во времени, установленным ст. 10 Уголовного Кодекса РФ, такая норма обратной силы не имеет и применя-

ется более мягкий закон. Эту позицию отражали в своей работе М.И. Блум и А.А. Тилле¹.

Совсем другое дело, когда «промежуточный» закон смягчает наказание. Наиболее яркий пример такой ситуации можно привести, рассматривая материалы практики Верховного Суда СССР². Дело гражданина Фейгина в свое время породило множество споров в среде правоведов по поводу решения этой коллизии.

Гр. Фейгин совершил дачу взятки в 1955 году, во время действия УК Белорусской ССР 1928 г, который устанавливал наказание в виде лишения свободы на срок от 1 до 5 лет. В 1960 г. был принят новый УК Белорусской ССР, где наказание смягчалось, а в 1962 г. Указом Президиума Верховного Совета БССР санкция данной статьи серьезно ужесточилась (максимальный срок наказания – 15 лет). Какая всё-таки норма должна применяться, если Фейгин был осужден в 1963 г.?

Здесь-то и возникает вопрос о применении так называемого «промежуточного» закона и обратной силе уголовно-правовых норм. Представляется, что рассматриваемая коллизия носит не только темпоральный, но и, отчасти, содержательный характер, так как проблема применения норм связана со степенью мягкости или тяжести их санкции. Существует два основных подхода к решению этой коллизии.

Если преодолевать столкновение последовательно, сначала разрешая коллизии между нормой 1928 г. и 1960 г., а затем сравнивая приоритетную норму с нормой 1962 г., то вполне логичным кажется решение ВС Белорусской ССР, квалифицировавшей действия Фейгина по статье 1960 г.

Однако Верховный Суд СССР такое решение признал неверным, указывая на то, что коллизия здесь возникает только между нормой, действовавшей в момент совершения преступления (УК БССР 1928 г.), и нормой, действовавшей в момент возбуждения дела и рассмотрения его в суде (УК БССР в ред. 1962 г.). Согласно его постановлению конфликт разрешается в пользу более мягкой нормы 1928 г.

Интересно, что и ВС БССР, и ВС СССР при аргументации своих решений по вопросу применения «промежуточного» закона ссылались на ст. 6 Основ уголовного законодательства СССР, как сегодня можно сослаться на ч. 1 ст. 10 УК РФ. Однако, как считали М.И. Блум и А.А. Тилле³, ст. 6 «говорит о придании обратной силы более мягкому действующему» закону, а значит вопрос о «промежуточном» законе не решает, и с этим мнением нельзя не согласиться.

¹ Блум М. И., Тилле А. А. Обратная сила закона: Действие советского уголовного закона во времени. М., 1969. С. 124.

² Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 12 октября 1964 г. [Извлечение] // Бюллетень Верховного Суда СССР. 1965. №2. С. 29-31.

³ Блум М. И., Тилле А. А. Указ. соч. С. 127.

Точку зрения ВС СССР поддержали такие ученые, как В.Н. Кудрявцев¹, И.И. Солодкин², С. Улицкий³. Можно утверждать, что «промежуточный» закон по сути является «мертвым», «отжившим», а потому применяться не должен. Кроме того, в СССР карательный характер мер уголовной ответственности брал верх над гуманным подходом к преступнику и его перевоспитанием, а потому и применение смягчающего «промежуточного» закона представлялось слегка абсурдным.

Сторонники решения ВС СССР также полагали, что субъект, совершая преступление, осознает ответственность, установленную кодексом, действовавшим во время совершения деяния, а смягчающая наказание «промежуточная» норма никакого отношения к этому лицу не имеет. Но значит ли это, что применению по делу Фейгина подлежит самая жесткая санкция, если это противоречит смыслу обратной силы закона, или деяние следует квалифицировать по УК 1928 г.? И как быть, если лицо совершило правонарушение неумышленно?

Состоятельность второй позиции, последователями которой стали Я.М. Браинин⁴, Н.Д. Дурманов⁵, А.Е. Якубов⁶, а также Л. Зайцев, И. Тишкевич, И. Горелик⁷ и др. отражается непосредственно в принципах современного уголовного права – в первую очередь, гуманизма, законности и справедливости назначения наказания. Эти положения закреплены и в международных правовых актах – Декларации прав человека, Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также в Конституции РФ.

Принцип гуманизма, закрепленный в ст. 7 УК РФ⁸, заключается не только в защите прав пострадавших от правонарушения, но и в смягчении наказания. По общему смыслу ст. 10 УК об обратной силе закона применяться в случае коллизии должна норма более мягкая, а какая именно («промежуточная» или нет) прямо в законе не указано, что дает повод задуматься. Интересную мысль высказал С. Филимонов⁹, признавший важным элементом гуманизма «принцип экономного использования уголовным законодательством карательных средств», что поддерживает в своих

¹ Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. М, 1972. С. 336-337.

² Курс советского уголовного права. Часть общая. М., 1970. Т. 1. С. 113-114.

³ Улицкий С. Пределы действия «промежуточного» закона. // Российская юстиция. 2003. №3. С. 50-51.

⁴ Браинин Я.М. Уголовный закон и его применение. М., 1967. С. 150-153.

⁵ Дурманов Н.Д. Советский уголовный закон. М., 1967. С. 275.

⁶ Якубов А. Е. Действие "промежуточного" уголовного закона. //Вестник Московского Университета. 1997. №1. С. 31–38.

⁷ Зайцев Л., Тишкевич И., Горелик И. Действуют ли промежуточные законы? // Советская юстиция. 1966. №1. С. 7.

⁸ Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25.

⁹ Филимонов В. Д. Принципы уголовного права. М., 2002. С. 119.

размышлениях Р.Р. Галиакбаров¹. Квалификация по более мягкому закону привела бы к рациональному употреблению ресурсов, отведенных для применения уголовной ответственности и наказания. Такая идея имеет право на жизнь и кажется состоятельной, ведь по данным пресс-центра ФСИН РФ в 2008 году, к примеру, на содержание заключенных из средств федерального бюджета было потрачено 132 миллиарда рублей. На содержание одного заключенного ежегодно отводится сумма, более чем в два раза превышающая минимальное годовое пособие по безработице².

Это не значит, что по отношению к особо опасным преступникам, лицам, совершавшим преступления неоднократно, необходимо применять самую мягкую санкцию – законом установлены не только нижние, но и верхние границы наказания, которые принимаются во внимание при назначении конкретного срока правоприменителем.

Соседствующим с принципом гуманизма является принцип справедливости ответственности, указанный в ст. 6 УК РФ. Допустим, что три разных человека совершили преступление и в одно и то же время выполнили аналогичные составы. Один понес наказание по кодексу 1928 г., преступление другого было выявлено в 1960 г., а уголовная ответственность третьего наступила в 1964 г. Справедливо ли, что за одно и то же деяние они понесут разную ответственность, если квалифицировать преступления, учитывая постановление Пленума ВС СССР от 12 октября 1964 г.? Думается, не совсем.

Необходимо помнить, что смягчающий наказание «промежуточный» закон способен проявлять свойство ретроактивности, оказывая свое влияние на тех, кто уже отбывает наказание (ч. 2 ст. 10 УК РФ). Разумно ли, что только ввиду длительности судебного разбирательства, оперативности или «неоперативности» работы правоохранительных органов он «пройдет мимо» тех, кто находится на стадии между совершением противоправного деяния и вынесением приговора? И.Я. Козаченко³ писал: «Возможно только одно основание уголовной ответственности – наличие в совершенном деянии признаков конкретного состава преступления. *Ко всем лицам, совершившим одинаковое преступление, должен применяться один уголовный закон*».

Представляется важным упомянуть, что согласно ст. 8 УК РФ «основанием уголовной ответственности является совершение деяния», то есть несмотря на презумпцию невиновности подсудимого, уголовное правоотношение возникает с момента совершения преступления и квалифицируется по определенной норме, предусматривающей ответственность, а зна-

¹ Галиакбаров Р.Р. Уголовное право Общая часть. М., 1999. С. 20.

² Коновальцев П. Сколько стоит заключённый? // Аргументы и Факты. 2009. № 49.

³ Козаченко И. Я. Уголовное право как основной инструмент уголовно-правового регулирования. М., 1997. С.20.

чит, «промежуточный» закон никуда не исчезает, и с изменением закона в благоприятную для правонарушителя сторону должно меняться и наказание.

До настоящего времени в отечественном законодательстве не существует общепринятого правила, которое разрешало бы спор о границах применения именно «промежуточного» закона. Помимо рассмотренных выше точек зрения существует еще одна, согласно которой «наказание квалифицируется по времени совершения преступного деяния», но оно не должно превышать границ санкции, установленной самым мягким из трех законов. К этому мнению присоединились М.И. Блум и А.А. Тилле¹, А.И. Бойцов и Б.В. Волженкин².

Вне зависимости от того, какой путь решения коллизии выберет отечественный законодатель, невзирая на то, что рассматриваемое явление встречается относительно редко, необходимо формально закрепить коллизионную норму, чтобы создать определенность в преодолении рассматриваемого столкновения. Так как проблема действия «промежуточного» закона возникает во многих других отраслях права, считаем целесообразным выйти за пределы уголовного права при составлении такой нормы.

Как отмечает А.В. Елинский³, в некоторых странах (Болгария, Румыния, ФРГ, Украина и т.д.) шаг к преодолению этой коллизии уже сделан. В Белоруссии, к примеру, в ч. 4 ст. 9 УК прямо указано на необходимость применения «промежуточного» закона в случае, когда он смягчает наказание.

Таким образом, принимая во внимание принцип гуманизма, принцип справедливости назначения наказания, значимость рационального употребления карательных средств, а также уровень восприятия Россией, как, впрочем, и иными государствами, мирового процесса универсализации законодательства, учитывая опыт других стран, представляется необходимым допускать обратную силу «промежуточного» закона и для предотвращения споров по поводу разрешения данной коллизии создать единую коллизионную норму.

¹ Блум М. И., Тилле А. А. Указ. соч. С. 131.

² Бойцов А.И., Волженкин Б.В. Уголовный закон: действие во времени и пространстве. СПб, 1993. С. 20-22.

³ Елинский, А. В. Запрет обратной силы более строгого уголовного закона в интерпретации Европейского Суда по правам человека и органов судебного конституционного контроля // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 1. С. 104–113.

А.А. Васильев

Сущность консервативной правовой идеологии Западной Европы¹

Для консервативной правовой идеологии Западной Европы в первую очередь характерны общие черты консервативного мировоззрения. В литературе, посвященной европейскому консерватизму, неоднократно предпринимались попытки выявления мыслительного ядра консерватизма, который отличает его от либерального и социалистического мировоззрения. Так, К. Манхейм пытался выделить основополагающий мотив в мыслительной структуре консерватизма и свел его к нескольким постулатам:

- конкретность консервативного мировоззрения;
- качественное понимание свободы – внутренняя свобода и признание свободы за социальными общностями;
- приоритет прошлого над настоящим и будущим;
- интуитивизм².

Суть мировоззрения европейских консерваторов становится яснее в сопоставлении с идейным оппонентом – либерализмом.

Во-первых, в противоположность абсолютизации либералами разума как средства познания консерватизм предпочитает отдавать внерациональным способам постижения истины: вера, интуитивное переживание Бога и мира.

Во-вторых, либерализм, объявляя разум общим качеством всех людей, стремится к разработке всеобщих законов и принципов жизни, тогда как консерватизм признает существование не общих, а исторически и национально конкретных принципов общественного устройства.

В-третьих, либерализм допускает существование абстрактных идей, в то время как консерватизм всегда опирается на конкретный эмпирический социальный опыт.

В-четвертых, либерализм одержим идеей прогресса, тогда как консерватизм видит в истории процесс дальнейшего отпадения от Бога и грядущего конца истории. Соответственно, консерватизм превозносит прошлое как более близкое к идеальному началу истории.

В-пятых, либеральная идеология отстаивает отрицательную свободу человека как одну из высших ценностей, а консерватизм выступает за внутреннюю свободу и предпочтение отдает долгу, обязанности, служению человека для общего блага.

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта Президента РФ для поддержки молодых кандидатов наук, проект № МК – 1456.2014. 6 «Консервативная правовая идеология в России и Западной Европе: сравнительный анализ»

² Манхейм К. Диагноз нашего времени. М.: Юрист, 1994. С. 601 – 614.

В-шестых, либерализм считает возможным равенство, а консерватизм отрицает возможность естественного равенства и выступает за социальную иерархию и ранг.

В-седьмых, индивидуализм либерализма влечет механическое понимание общества как суммы атомов, в то время как солидаризм консерватизма подчеркивает органическое строение общества.

В области политико-правовых идей расхождение между консерватизмом и либерализмом проходит по следующим пунктам.

1. Либерализм выступает за республиканско-демократические основы построения государства, тогда как консерватизм стоит на монархической и аристократической позиции;

2. Либерализм лишает власть мистической природы, тогда как консерватизм придает власти сакральные характеристики;

3. Либерализм естественное право сводит к индивидуальным правам человека, тогда как консерватизм в естественном праве видит проявление божественных законов мироздания;

4. В либерализме субъективное право рассматривается как свобода человека, а в консерватизме как свобода духа и внешнее добровольное соблюдение долга, своих общественных обязанностей;

5. Либерализм допускает рациональное переустройство общества на основе законов, тогда как консерватизм критикует волюнтаризм законодателя и приоритет отдает правовым обычаям и религиозно-этическим нормам.

6. Реализм консервативного миропонимания со всем его вниманием к деталям и конкретности и отвлеченность от частных либерализма.

Как справедливо подчеркивал К. Манхейм: «Одна из наиболее характерных черт этого консервативного способа жизни и мышления – стремление придерживаться того, что непосредственно дано, действительно и конкретно. В результате мы получаем совершенно новое, очень выразительное ощущение конкретности, отражаемое в использовании определения «конкретность» с антиреволюционным подтекстом»¹.

Скепсис консерватизма по отношению к рационализму и доктринерству и отказ от создания систематических государственно-правовых концепций не означает, что консервативная правовая доктрина лишена собственных гносеологических оснований.

Антирационализм и мистицизм.

Охранительная идеология считала ошибочным один из постулатов Просвещения – рационализм как наиболее эффективное средство познания истины. Рассудочное знание, лежащее в основе либерализма, для традиционалистов выступало лишь одной формой познания мира, которое не дает полного, целостного и адекватного реальности знания. Консерваторы от-

¹ Манхейм К. Диагноз нашего времени. М.: Юрист, 1994. С. 601.

рицали рационализм не сам по себе, а культ секулярной рассудочности и отвлеченных теорий.

Рационализм для традиционалистов был детищем греческой философии и католической схоластики, которые отдавали предпочтение в познании рассудку и допускали рациональные доказательства бытия Бога. Следствием средневекового христианского рационализма стала протестантская установка на допустимость непосредственного и рационального восприятия откровения верующими без посредства церкви, что создало основу для развития критического и скептического начала в отношении священного предания. Рационализм в Новое время стал восприниматься как единственный правильный путь в познании, отрицающий эмпиризм и сенсуализм в открытии истины. Рационализм Просвещения отверг различного рода формы мистического знания и допустил принципиальную познаваемость окружающего мира. При этом, в рационализме возникло различие субъекта и объекта познания и, в конечном счете, источник познания стал отождествляться с индивидуальным разумом. Как справедливо отмечает Е.В. Тимошина, гносеология либерализма является индивидуалистической¹.

Следовательно, консервативная правовая идеология находила серьезные недостатки в гносеологии рационалистической философии. Индивидуализм гносеологии приводил к субъективизму, когда истиной становилось не объективное знание о мире, а знание, полученное в ходе индивидуального познания. Естественно, такое познание не имело избежать влияния человеческих страстей, вкусов, эмоций и интересов и соответственно теряло свойство объективности.

Охранительная правовая идеология видела в рационализме односторонность, неполноту, поскольку рассудочное познание не давало цельного представления об окружающем мире, а вело к логическому анализу и препарированию цельного и органического бытия.

Существенным недостатком рационализма консервативная правовая идеология считала критицизм, попытку поставить мировоззренческие, религиозные основания и бытие под сомнение. В консерватизме, напротив, присутствует онтологизм, признание реальности как факта, в определенной степени смирение перед действительностью. В этой фатальности перед бытием, правовой практикой есть не только такой недостаток как отказ от реформирования, но и здоровое зерно – стремление сохранить лучшее в правовой и политической практике как альтернатива необоснованному доктринерству в реформаторской деятельности.

¹ Тимошина Е.В. Политико-правовая идеология русского пореформенного консерватизма: К.П. Победоносцев. СПб.: Санкт-Петербургский государственный университет, 2000. С. 16.

Рационализму в познании консерваторы противопоставляли веру как источник познания (спиритуализм или мистицизм). Без акта веры, которая сопровождается непосредственным, интуитивным (совестным) погружением в тайну бытия, рассудочное знание остается неполным и ограниченным. Познание выступает цельным постижением истины, восхождением к Богу, что предполагала онтологическое погружение в тайны природы и общества. Онтологизм познания изначально выдвигал стремление к цельности и объективности в познании. В консервативной традиции предпринимались попытки обосновать необходимость соединения различных форм познания для наиболее полного приближения к истине:

- веры;
- разума;
- чувств;
- художественных форм освоения мира.

Наконец, консервативная правовая доктрина России видела главный недостаток новоевропейской концепции естественного права в придании продукту индивидуального разума (кодекс принципов и правил естественного права) вневременной, универсальной и априорный характер. Субъективные правовые конструкции выдавались за онтологически существующие и априорные. В консерватизме естественное право получало более высокую санкцию – в божественном источнике правовой интуиции. Консерваторы следовали евангелической традиции – Бог вписал естественные законы в сердца. Естественное право для консерваторов имеет корни в божественном откровении и имеет не рациональную, а мистическую, иррациональную (интуитивную) природу. Как справедливо подчеркивает Е.В. Тимошина «в системе онтологического обоснования права можно найти принципиальную аналогию естественного права. Очевидно, что постулирование богосотворенности человеческой природы закономерно предполагает в ней неизменные, метафизические качества. Консервативное мышление в числе таковых признает прежде всего «совесть – естественный закон», написанный, по слову апостола, даже в сердцах у язычников». В православной традиции, и в частности св. Игнатием Брянчаниновым, консервативное настроение которого хорошо известно, совесть определяется как «чувство духа человеческого... различающее добро от зла», которым руководствовался человек «до Закона письменного»¹.

Для консерватизма было недопустимо противопоставление в рационализме жизни, исторического политико-правового опыта и теории, доктрины. Недостатком рационализма традиционалисты считали конструирование теоретических моделей переустройства общества без опоры на реал-

¹ Тимошина Е.В. Политико-правовая идеология русского пореформенного консерватизма: К.П. Победоносцев. СПб.: Санкт-Петербургский государственный университет, 2000. С. 25.

лии жизни и накопленные исторический опыт. Рациональные теории, будучи плодом рассудка при их применении на практике приводят к двум альтернативам. Либо теория останется лишь «мертворожденной» теорией и будет отторгнута жизнью, либо теория будет механически препарировать действительность, порождая катастрофические для общества последствия (революции, хаос, дезорганизацию, беспорядок, нарушение эволюции и преемственности развития).

Главное то, что абстрактные правовые теории являются безжизненными или революционными схемами, которые ведут к ломке преемственного развития политико-правовых институтов. Так, в целом критическое отношение охранителей к суду присяжных после проведения Судебной реформы Александра II было обусловлено тем, что при введении суда присяжных не учитывался российский политико-правовой опыт и правосознание русского общества, в котором не окрепла идея закона и справедливости и соответственно большая часть вердиктов будет оправдательной в силу господства милосердия в народном правосознании.

В познании политико-правовых явлений традиционалисты отдавали предпочтение историзму как ведущей гносеологической установке. С одной стороны, существующий политико-правовой строй самим своим наличием доказывает его естественность и органичность. Любые перемены и реформы опасны, поскольку могут привести к потере имеющегося социального и государственно-правового опыта. Отсюда становится объяснимым отсутствие в консерватизме характерных для либерализма критических начал в оценке действительности. Существующий правовой опыт рассматривался как итог длительной исторической эволюции и потому не мог быть предметом человеческой критики.

С другой стороны, консерваторы при изучении государственно-правовой действительности настаивали на использовании исторической методологии и работе по сбору эмпирических фактов, которые красноречивее любой теории говорят сами за себя, демонстрируя объективный и закономерный ход истории. Историзм в методологии правовых исследований консерваторов приводил к тому, что естественными для политико-правового развития закономерностями объявлялись:

- органицизм;
- преемственность;
- идея имманентного, за внутренних факторов, развития;
- недопустимость рецепции, заимствования чужеродного политико-правового опыта;
- отказ от радикализма и либерального реформизма и иных прогрессистских концепций правового развития как нарушающих естественное, эволюционное развитие права.

Рационализм и органицизм.

Консервативная правовая доктрина в качестве одного из следствий рационализма называла механицизм. Механическое восприятие человека и общества приводило к признанию человека атомом, а общество совокупность разрозненных атомом, стремящихся к удовлетворению своих интересов в отсутствие органических связей. На человека и общество переносились материалистические, естественно-научные аналогии, когда человек и общество уподоблялись машинам, которые можно рационально настроить на определенные правила работы.

Для консерваторов человек рассматривался как частица иных социально-культурных общностей (нации, общества, государства). Такие общности созданы и функционируют как организмы, а не технические устройства.

Традиционное мировоззрение было синтетическим, синкретичным и человек был погружен в действительность, ощущал единство с миром. Преобладание рационального знания, начиная с Аристотеля и заканчивая Ф. Бэконом, раскололо цельный взгляд на мир, а новоевропейский человек разорвал пуповину, соединяющую его с миром. Вследствие чего, современный рационально мыслящий человек видит только часть мира и не способен к целостному мирозерцанию, а значит и пониманию действительности, где человек, бог и природа едины. Впоследствии развитие такого мировоззрения привело к появлению учения о концептах-симулякрах – понятий, которые ничего в действительности не отражают. И в целом, для современной науки характерна перегруженность голыми теориями и пустыми понятиями, бессмысленными концептами, которые призваны скорее программировать человека на потребление какого-либо продукта или лояльное отношение к безнравственной власти.

Поэтому свою задачу консерваторы видели в приближении сознания к целостности мира, погружению человека в недра самой жизни – народной почвы. В таком единстве человек мог вернуть свою цельность и гармоничность, которая была разрушена диктатом разума и как следствие появлением ощущения абсурдности, пустоты, одиночества в сознания человек. В этом смысле не случайно рождение в конце XIX в. в Европе психоаналитики, которая стала реакцией на разрушение целостного сознания людей. Только синтетический взгляд на мир вернет ему истинный взгляд, из раба вещей и тотальных технологий манипуляции превратит в личность, отстаивающую высшие нравственные начала жизни.

Органическое мировоззрение исходит из признания постепенности, естественности и самопроизвольности развития социума, как и всей природной среды. Любые рациональные рецепты нарушают органический рост жизни общества как целостного организма.

Органическое мировоззрение путем погружения сознания человек в цельность мира открывает ему истину, приближенную к абсолютной, божественной истине и сочетающую красоту, нравственные абсолюты и лю-

бовь к миру. Человек прозревает, его осеняют образы и идеи, сокрытие в глубинах народного духа и природе.

Рационализм же способен лишь схватить в понятийной форме верхние слои истины, и то, как правило, в искаженном свете. В современных условиях рационализм поставлен на службу субъектам глобализации в целях разработки новых форм обогащения и что более прискорбно форм уничтожения той большей части человечества, которая для идеологов глобализации является «лишней» (технологии ведения войны, революции, распространения опасных вирусных заболеваний и т.п.). Увлечение разумной составляющей приводит человека к ограниченности и бедноте сознания. Не случайно, что современный человек с помощью науки старается обрести то, что и так сокрыто в его природе, но постепенно утрачивается – цельность жизни, гармония души и тела. Все новое лучшее оказывается хорошо забытым старым, спрятанным в недрах человеческого духа – коллективного бессознательного.

Таким образом, недостатками рационализма как способа познания мира выступают:

- отвлеченность разума от жизни;
- целенаправленность и искусственность разумной деятельности;
- оценка жизни по безжизненным теориям, в которых жизнь уродуется и насилуется;
- рационализм охватывает лишь часть истины, поверхностно и искаженно;
- разум способен отразить прошлое и сиюминутное в динамичной жизни человека;
- стремление разума искусственно изменить естественные, стихийные законы жизни, которые чреваты социальными, природными и техногенными катастрофами;
- культ разума характерен для либерализма и социализма, для которых развитие немислимо без новаций, революционных взрывов по спланированным проектам.

Подчиненный конъюнктуре разум за идеалы принимает какие-либо явления современности, модные философские концепции, под которые стараются подвести новые стихийные формы жизни.

Осознавая ограниченность возможностей разума, консерваторы отстаивали органический взгляд на жизнь, который имеет ряд достоинств:

- органический взгляд является продуктом самой действительности;
- органическое мировоззрение способно в акте интуиции проникнуть в глубины истины и прозреть будущее;
- органическое мировоззрение сохраняет цельность человеческого сознания, его гармонию с природой;
- органическое мировоззрение не строит иллюзий и проектов по преобразованию жизни по абстрактным теориям, а значит, учитывает есте-

ственное развитие окружающего мира, которое не терпит разумного вмешательства;

- органическое мировоззрение носит отпечаток традиционности и консерватизма, выступает за органичность жизни.

Важно заметить, что рационально-научный взгляд, появившийся в эпоху Возрождения, превратил весь мир, общество, человека в машину, механизм, которые функционируют по строго заданным законам и могут изменяться по воле человека. Механистический взгляд превращал окружающий мир в материал для преобразования по началам человеческого разума. Но, главная ошибка рационалистов состояла в том, что ими не были учтены естественные, стихийные, органические начала развития всего живого, в том числе человеческих коллективов. Все известные рациональные попытки устройства общества оказались утопиями и привели к чудовищным последствиям (фашистские режимы, государство всеобщего благоденствия с социальным паразитизмом и деградацией человека, псевдо и лжедемократии, обслуживающие интересы финансовых и промышленных кругов и т.д.).

Органический взгляд на мир, общество и человека возвращает им цельность, стихийность, свободу, в которой человек в борьбе со своими страстями обретает свое человеческое предназначение. В государстве или обществе-машине человек опускается на уровень винтика, шурупа, простого орудия, покорного и идущего к заранее определенной цели – коммунистическому идеалу, обществу сильных, материально обеспеченных и т.п. За такой жизнью теряется существо человеческой природы – таинственной и божественной, а не механической и заблаговременно известной.

Органическое мировоззрение исходит из признания постепенности, естественности и самопроизвольности развития социума, как и всей природной среды. Любые рациональные рецепты нарушают органический рост жизни общества как целостного организма.

Органическое мировоззрение путем погружения сознания человек в цельность мира открывает ему истину, приближенную к абсолютной, божественной истине и сочетающую красоту, нравственные абсолюты и любовь к миру. Человек прозревает, его осеняют образы и идеи, сокрытие в глубинах народного духа и природе.

Рационализм же способен лишь схватить в понятийной форме верхние слои истины, и то, как правило, в искаженном свете. В современных условиях рационализм поставлен на службу субъектам глобализации в целях разработки новых форм обогащения и что более прискорбно форм уничтожения той большей части человечества, которая для идеологов глобализации является «лишней» (технологии ведения войны, революции, распространения опасных вирусных заболеваний и т.п.). Увлечение разумной составляющей приводит человека к ограниченности и бедноте созна-

ния. Не случайно, что современный человек с помощью науки старается обрести то, что и так сокрыто в его природе, но постепенно утрачивается – цельность жизни, гармония души и тела. Все новое лучшее оказывается хорошо забытым старым, спрятанным в недрах человеческого духа – коллективного бессознательного.

Таким образом, недостатками рационализма как способа познания мира выступают:

- отвлеченность разума от жизни;
- целенаправленность и искусственность разумной деятельности;
- оценка жизни по безжизненным теориям, в которых жизнь уродуется и насилуется;
- рационализм охватывает лишь часть истины, поверхностно и искаженно;
- разум способен отразить прошлое и сиюминутное в динамичной жизни человека;
- стремление разума искусственно изменить естественные, стихийные законы жизни, которые чреватые социальными, природными и техногенными катастрофами;
- культ разума характерен для либерализма и социализма, для которых развитие немислимо без новаций, революционных взрывов по спланированным проектам.

Подчиненный конъюнктуре разум за идеалы принимает какие-либо явления современности, модные философские концепции, под которые стараются подвести новые стихийные формы жизни.

А.В. Головинов

Конституционно-правовое регулирование идеологического многообразия в РФ: определение сущности

Сегодня в российском обществе все более осознается ценность прав и свобод человека, которые невозможно рассматривать вне принципа идеологического многообразия. Как отметил в Послании от 12 декабря 2013 г. Президент РФ В.В. Путин, – «Конституция соединила два базовых приоритета – высочайший статус прав, свобод граждан и сильное государство, – подчеркнув их взаимную обязанность – уважать и защищать друг друга. Конституционный каркас должен быть стабильным, и прежде всего это касается второй главы Конституции, которая определяет права и свободы человека и гражданина. Эти положения Основного закона незыблемы»¹. В этой связи необходимо признать, что принцип идеологического многообразия является результатом развития идеи естественных прав человека.

¹ Послание Президента Федеральному Собранию URL:<http://kremlin.ru/news/19825>

Ведь еще в Декларации прав человека и гражданина Франции 1789 г. говорилось, что свободное выражение мыслей и мнений есть одно из драгоценнейших прав человека. В свете отмеченных процессов проблемы теоретико-методологического осмысления конституционно-правового регулирования идеологического многообразия в РФ видятся нам, несомненно, актуальными.

Так, в современной юридической науке наиболее часто под идеологическим многообразием понимают «состояние общественной жизни, основанное на признании за личностью идеологической свободы и неприкосновенности и представляющее собой равную конкуренцию идеологических концепций в обществе»¹.

В недавно опубликованной В.В. Невинским рецензии на монографию Б.С. Крылова, посвященной проблеме влияния идеологии на общество и государство прямо указывается, что работа является одной из немногих научных работ последнего времени, посвященной сущности, формам проявления и значению идеологии государства и общества (народа). В.В. Невинский видит вообще дефицит научных разработок вокруг искомой проблемы².

Наиболее подробно принцип идеологического многообразия рассматривает К.А. Кононов в своей кандидатской диссертации «Идеологическое многообразие как институт российского конституционного права» (2009). Автор отмечает, что в отечественной науке конституционного права проблема понимания феномена «идеологический плюрализм» остается дискуссионной. Камнем преткновения в этой дискуссии является вопрос соотношения идеологического многообразия с иными «видами» плюрализма, прежде всего политическим. Сообразно этому авторам по-разному представляется круг и система общественных отношений, составляющих содержание идеологического многообразия. На сегодня можно утверждать, что сложились две тенденции. Суть первой тенденции заключается в сведении содержания идеологического плюрализма к элементу политического многообразия у некоторых авторов – их отождествление. Условно можно обозначить ее как «узкий» подход. В рамках другой тенденции идеологическое многообразие рассматривается как образование более широкое, охватывающее собой общественные отношения не только в сфере политической. Ее предлагается называть «широким» подходом. Проведенный анализ заявленных в науке подходов позволяет сделать вывод о том, что отношения идеологического многообразия с конституционно-правовой

¹ Кононов К.А. Идеологическое многообразие как институт российского конституционного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: РАП, 2009. С. 10

² Невинский В.В. Рецензия на книгу Б.С. Крылов «Проблемы влияния идеологии на общество и государство: научно-публицистическое издание: М, 2013. // Конституционное и муниципальное право. 2013. №5. С. 75.

точки зрения имеют место в политической, экономической, религиозной и социально-культурной сферах общественной жизни, проявляясь как комплексные отношения. Идеологическое многообразие, присутствуя во всех названных сферах, образует некоторое общее для всех этих «видов» плюрализма правило, в соответствии с которым осуществляется правовое регулирование в каждой конкретной сфере. Именно идеологический плюрализм составляет исходную общую модель для конституирования на плюралистических началах отдельных сфер общественных отношений. Проявления же идеологического многообразия в политической, экономической, религиозной и социально-культурной сферах предлагается именовать частными случаями идеологического многообразия¹. Отношения идеологического многообразия составляют исключительный предмет конституционно-правового регулирования, поскольку непосредственно либо опосредованно связаны с отношениями в сфере осуществления публичной власти.

Особого внимания заслуживает позиция О.В. Мартышина, который ч. 2 ст. 13 Конституции РФ называет «архитектурным излишеством», так как «идеологический плюрализм» - тоже своего рода идеология.²

По мнению Э.С. Юсубова исследователи в целом пришли к пониманию, что Конституция РФ обладает собственной идеологией³. С.А. Авакьян особо подчеркивает, что практически каждое слово Конституции, все закрепленные в ней институты выражают видение желаемой социально-политической системы страны⁴. По мнению Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина, именно множественность составных элементов общества образует основу идеологического и политического плюрализма⁵. Монистическое видение общества и реализация этого видения в форме установления той или иной идеологии в качестве государственной или обязательной или в его политической системе изначально несут в себе семена отрицания и будущего разрушения, поскольку требуют наличия

¹ Лобанова О.С. Идеологическое многообразие – сущностный фактор формирования гражданского общества. // Новый юридический журнал. 2012, №1, январь-март. URL: <http://www.new.law-books.ru/index.php?page=prava-cheloveka> (дата посещения 13. 04. 2012)

² Мартышин О.В. Идеино-политические основы современной российской государственности // Государство и право. 2009. №6. С.31

³ Юсубов Э.С. К вопросу о конституционной идеологии Российской Федерации // Представительная власть в Российской Федерации: история, теория, практика: Материалы международной научно-практической конференции / под ред. И.И. Лора и Л.В. Тена. Барнаул: Изд-во ААЭП, 2013. С. 84.

⁴ Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. М., 2010. Т. 1. С. 166.

⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009.

внешнего по отношению к самому обществу регулятора, способного работать без ошибок и сбоев. Многообразной действительности больше соответствует плюрализм, составляющий часть внутреннего механизма саморегуляции и саморазвития общества, что, в свою очередь, является условием эволюционного развития общества и определяет пределы государственного руководства обществом.

С точки зрения С.А. Авакьяна закрепленный в Конституции РФ принцип идеологического многообразия означает не просто признание различных идеологий, а лишь тех, которые не противоречат конституционным нормам. То есть заложенное в Конституции РФ идеологическое содержание является наиболее общим, отражающим выработанную человечеством «некую сумму ценностей, рационально отражающих и интересы личности, и ее потребности, в том числе общественно-политические», а существующие в стране социальные группы, политические партии могут исповедовать лишь ту идеологию, которая вписывается в конституционную модель, не противоречит ей. Лишь при соблюдении этого условия возможно достижение в обществе согласия¹.

Современный отечественный конституционалист Б.С. Крылов видит проблему более глобально, не ограничиваясь только рамками конституционного права. Он акцентирует внимание на политической идеологии на внутригосударственные отношения, организацию институтов власти, взаимодействие органов публичной власти и граждан. Автор убежден, что не следует преуменьшать значение идеологии и ее влияние на общество в современном мире, поскольку между идеологией основных политических партий и деятельностью государственного аппарата, с одной стороны, и политической идеологией основной части населения, в число которых входят и избиратели представительных органов государства, с другой стороны, возникают конфликты. Научная же оценка идеологии важна потому, что знание идеологии общества необходимо для определения перспектив его развития².

В.В. Киреев высказывает обоснованное мнение о том, что идеологические проблемы, присущие действующей Конституции Российской Федерации, сопряжены со сложностью исследования этой особой конституционной сферы. Это обусловлено трудностью выявления идеологических основ в обществе и определения способов выражения идеологических представлений в конституционных нормах, а также неоднозначностью самого определения понятия «идеология»³.

¹ Авакьян С.А. Ни одна страна не может жить без идеологии // Российская Федерация сегодня. 2009. № 6. С. 68.

² Крылов Б.С. Вопросы политической идеологии в зарубежных странах // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. №6. С. 54.

³ Киреев В. В. К вопросу о формировании парадигмы кардинальной конституционной реформы // Проблемы права. 2010. №1. С. 29.

Исходя из плюралистичности собственно подходов к определению исследуемого феномена, современные авторы часто в вопросе определения идеологического многообразия рассматривают проблему конституционной идеологии и государственной идеологии. По-видимому, это связано с тем, что конституция выполняет идеологическую функцию как одну из основных. Ситуация осложняется тем, что собственно государство и право как таковые тоже реализуют идеологическую функцию.

Таким образом, исходя из вышеизложенного следует, что принцип идеологического многообразия, имея определяющее значение для демократического правового государства, трактуется не однозначно в юридической науке. Полярность мнений, разнообразие подходов, соседство позиций свидетельствует о дискуссионном характере научного осмысления феномена идеологического многообразия как основы конституционного строя России.

А.В. Головинов

Областничество в дореволюционной и советской историографии: анализ существенных интерпретаций

Самые первые отечественные работы, где рассматривалась областническая концепция, появились еще при жизни или сразу после смерти ее основоположников. В первую очередь они представлены разнообразными откликами на статьи, рецензиями, воспоминаниями, биографическими публикациями, некрологами. Работы, в которых содержатся фактические сведения, позволяющие провести реконструкцию отдельных фрагментов истории областничества, принадлежат самим участникам этого движения. Среди них следует выделить произведения Г.Н. Потанина и Н.М. Ядринцева, которые в своей публицистике 60–90-х гг. XIX в. не единожды пытались обозначить сферу собственной литературно-творческой, общественной, издательской и культурно-просветительской деятельности. Здесь впервые областники заявили о себе как философы сибирской «провинции». Позже появились специальные издания биографического характера, в которых освещались различные аспекты областнической идеологии. Данной проблематике посвящены наиболее серьезные в аналитическом отношении биографические очерки, воспоминания и статьи дореволюционных исследователей: Б.Б. Глинского, П.М. Головачева, Д.И. Илимского, Н.Н. Козьмина, М.К. Лемке, В.А. Обручева, В.П. Острогорского¹. В этих

¹ Глинский Б.Б. Николай Михайлович Ядринцев: (Биографический очерк) // Исторический вестник. 1894. № 8; Головачев П. М. Воспоминания о друге молодежи // Восточное обозрение. 1896. № 56-58; Лемке М. Николай Михайлович Ядринцев: Биографический очерк. К десятилетию со дня кончины (1894–1904). СПб., 1904.

публикациях, помимо фактов чисто биографического характера, содержится и аналитическая характеристика социально-философских и правовых взглядов мыслителей-областников. Даже при весьма поверхностном обращении к работам упомянутых авторов становится очевидным, что многие из них относились к областникам как философствующим общественным деятелям. Например, Д.И. Илимский писал в своем биографическом очерке о «потанинской социально-политической философии», акцентируя демократическую сущность ее основных положений. Точно так же Н.Н. Козьмин проводил явную параллель между программой областников и философией И. Канта. Данный автор заметил, что основные положения областнической концепции опирались на известные императивы кантианства. Однако в небольших работах, ограниченных по своему печатному объему, было трудно во всех подробностях рассмотреть панораму областнической философской мысли. В тот момент она оставалась еще в полном смысле не систематизированной, постоянно дополнялась и даже видоизменялась. Заслуга Д.И. Илимского и Н.Н. Козьмина состоит в том, что они первыми попытались хотя бы частично интерпретировать философские основания областнической концепции.

Характерно, что с инициативой критического анализа как сильных, так и слабых сторон идеологии областничества выступили представители родственного идейного направления русской мысли – классического народничества. В частности, среди авторов, посвятивших областничеству свои публикации, необходимо выделить работы Н.К. Михайловского – одного из ведущих идеологов народнического движения. К этой же группе следует отнести Е.Е. Колосова, В.М. Крутовского, С.П. Швецова. Какой-либо принципиальной схемы авторы народнического толка в своем аналитическом разборе не придерживались¹. Ценность авторского оценочного материала данной группы исследовательских работ заключается в том, что в них четко выделена истинно демократическая основа областничества и показана его идейная взаимосвязь с народнической философией. Тем не менее, в концепциях авторов этого направления почти не уделялось внимания философским идеям основоположников областничества. Весь интерес исследователей дореволюционного периода был сосредоточен вокруг проблемы определения сущности «областнической идеи», а также выявления обстоятельств ее генезиса и характерных особенностей данного направления.

¹ Михайловский Н.К. К характеристике Н.М. Ядринцева // На сибирские темы. СПб. 1905; Швецов С.П. Областничество Потанина // Сибирский вестник. 1905. №194; Крутовский В.М. Из истории сибирского областничества // Сибирские записки. 1917. №1; Ландарма. По поводу писем Н.М. Ядринцева // Сибирские записки. 1916. №2; Колосов Е.Е. Два русских областника – М.П. Драгоманов и Г.Н. Потанин (опыт сравнительного изучения политических программ русских областников) // Сибирские записки. 1916. №6.

На следующем этапе, когда в России утвердился режим однопартийной диктатуры коммунистов, изучение областнической концепции могло продолжаться лишь с марксистско-ленинских позиций. Вектор собственно историко-философского анализа, только намечавшегося в дореволюционной литературе, практически был устранен из отечественной историографии полностью. В советский период история областнического движения интерпретировалась авторами крайне тенденциозно, что не могло способствовать выяснению сущности его философско-теоретических позиций. Большинство работ было написано с позиций классового подхода и экономического детерминизма. Сами областники при этом изображались в карикатурном виде, а нередко и в качестве реакционных общественных деятелей, пособников белогвардейского «буржуазно-помещичьего» правительства.

Первые работы 1920-х гг., написанные в марксистско-ленинском ключе, принадлежали М.К. Ветошкину, В.Е. Воложанину, Н.Ф. Чужаку¹. В своих статьях авторы причисляли областников к «мечтателям–утопистам», выступая с резкой и подчас малообоснованной критикой областнической программы. Позже, в 1930-е гг., В.Д. Вегман и Г.В. Круссер уже с менее жестких критических позиций характеризовали сибирское областничество как либерально-буржуазное движение².

Особую ценность в рамках данного периода представляет труд Н.К. Пиксанова «Областные культурные гнезда». В этой небольшой по объему работе данный автор впервые определял сущность областничества с культурно-просветительских позиций, выявляя его эвристический потенциал, что было совсем не характерно для советской науки³.

В те же годы за пределами большевистской России (Чехословакия) вышли работы С.Г. Сватикова. В отличие от всех вышеназванных советских исследователей, он рассматривал сибирское областничество как самостоятельное надпартийное течение политической мысли и общественно-политическое движение, выявляя специфические условия его генезиса с демократических позиций⁴.

¹ Воложанин Е. Колосов и областники // Утро Сибири. 1916. № 206; Он же. Эволюция сибирского областничества // Сибирская жизнь. 1916. № 34; Ветошкин М.К. Сибирское областничество // Современный мир. 1913. № 3; Чужак Н.Ф. К подлинному лицу областничества // Забайкальское обозрение. 1916. № 10/11.

² Вегман В. Областнические иллюзии, рассеянные революцией // Сибирская жизнь. 1917. 14 октября; Он же. Сибирские контрреволюционные организации 1918 г. / В. Вегман // Сибирские огни. 1928. № 1; Круссер Г.В. Сибирские областники. Новосибирск, 1931.

³ Пиксанов Н.К. Областные культурные гнезда. М; Л, 1928.

⁴ Сватиков С.Г. Россия и Сибирь (К истории сибирского областничества в XIX веке). Прага, 1929

Со времени «хрущевской оттепели» интерес отечественных исследователей к областничеству заметно возрастает. В контексте революционных событий 1917–1920-х гг. рассматривали областничество И.Г. Мосина и И.М. Разгон. Смысл идеологии областничества они определяли с «классовых» позиций как либерально-буржуазную оппозицию правившему в Российской империи режиму¹. К тому же периоду относятся первые диссертационные исследования, специально посвященные областничеству. А также труды В.К. Коржавина и М.Г. Сесюниной и самые первые публикации М.В. Шиловского, наиболее известного современного исследователя проблематики сибирского областничества².

В исследованиях Н.А. Атамановской, А.Г. Кандеевой и Е.Ю. Хвалевской целенаправленно анализировалось литературное и художественно-публицистическое творчество лидеров областничества.³

В.К. Коржавин в своей статье 1971 г. фактически впервые в отечественной научной литературе попытался рассмотреть эволюцию областничества с учетом исторической динамики для более точного определения его места в истории культуры Сибири⁴.

Взросший интерес к областничеству в итоге увенчался изданием в рамках публикации серии памятников «Литературного наследства Сибири», воспоминаний и художественно-публицистических сочинений Н.М. Ядринцева и Г.Н. Потанина. На рубеже 1980–1990 гг. в Иркутске был издан четырехтомник писем Г.Н. Потанина к различным корреспондентам⁵. Эти долгожданные публикации стали событием для научной общественности. Они, бесспорно, стимулировали растущий интерес к теме, по-

¹ Разгон И.М. Сибирское областничество в 1917 году // Программа и краткое содержание докладов объединенной научной сессии по вопросу «Предпосылки революции и установления советской власти в Сибири». Томск, 1964; Мосина И.Г. Формирование буржуазии в политическую силу в Сибири. Томск, 1978.

² Сесюнина М.Г. Г.Н. Потанин и Н.М. Ядринцев как идеологи сибирского областничества второй пол. XIX – нач. XX вв.: Автореф. дис. ...канд. ист. наук. Томск, 1967; Коржавин В.К. Общественно-политические взгляды Н.М. Ядринцева: автореф. канд. Ист. Наук. Кемерово, 1973; Шиловский М.В. Сибирское областничество накануне и в годы первой русской революции 1895–1907 гг.: автореф. дис. ...канд. ист. наук. Новосибирск, 1975.

³ Атамановская Н.А. О фельетонах Н.М. Ядринцева // Ученые записки Барнаульского педагогического института. Т. 4. Вып. 1. Барнаул, 1966; Хвалевская Е.Ю. Фельетоны Н.М. Ядринцева в сибирской печати 70–80 гг XIX века // Вопросы языка и литературы. Вып. 3. Новосибирск, 1969; Кандеева А.Г. Общественная и литературная деятельность Н.М. Ядринцева в 60-е годы XIX века // Вопросы русской и советской литературы Сибири. Новосибирск, 1971.

⁴ Коржавин В.К. и др. К характеристике сибирского областничества // Сибирские огни. 1971. №12.

⁵ Письма Г.Н. Потанина. Иркутск, 1988. Т. 1–4.; Литературное наследство Сибири / сост. Н.Н. Яновский. Новосибирск, 1983.

буждая отечественных исследователей к переосмыслению всей истории генезиса и эволюции областничества.

Тем не менее, в публикациях советских лет проблематика областничества освещалась зачастую односторонне, но определенный объем сосредоточенного в них фактического материала сохраняет свою значимость для его освещения.

Итак, можно констатировать, что эволюция исследовательских позиций в интерпретации движения областников была тесно связана с условиями развития общества, а также с господствующей идеологией. При этом следует отметить, что, как правило, рассматривались лишь отдельные аспекты многогранной деятельности областников.

Ю.В. Головинова

Партийная элита Алтайского края 1930-1950-х гг. в ракурсе марксистско-ленинской историографии

Историография проблематики, связанной с партийной номенклатурой, или иначе, по современной терминологии, партийно-политическими элитами советского периода, представлена достаточно большим количеством работ. В них освещаются различные аспекты данной темы как в целом по стране, так и по регионам Сибири. Понятно, что на первом этапе изучения данной проблематики в отечественной историографии доминировал тенденциозно односторонний, идеологизированный подход к освещению истории функционирования государственной партийной номенклатуры в рамках политической системы Советского государства. В соответствии с марксистско-ленинской методологией парадигмы в литературе фактически не оставалось места для многообразия авторских интерпретаций самих причин устойчивой жизнеспособности номенклатуры. Исследователи старались избегать критической оценки ее системных свойств и характеристик. Что же касается второго, постсоветского периода, то для него, по сравнению с предыдущим этапом, характерно уже обилие по преимуществу не только сугубо исторических, но и социологических, а также политологических концептуальных разработок. В совокупности они позволяют более детально и глубоко интерпретировать феномен партийно-государственной элиты большевистской России, всех ее регионов.

Советский период в изучении искомой проблематики в основном представлен так называемой историко-партийной историографией. Самые первые по времени работы, в которых так или иначе затрагивались различные аспекты функционирования партийно-государственной номенклатуры СССР в интересующие нас 1930–1950-е гг., могут считаться лишь иллюстрацией к советским идеологическим догмам. В целом, в публикациях того времени отсутствовала собственно элитологическая тематика в ее

современном понимании. Специальных работ, в которых бы исследовалась сама проблема формирования партийно-государственной элиты, тогда, по понятным причинам, не было. Феномен номенклатуры-элиты интерпретировался только в соответствии со стереотипами кадровой политики руководства коммунистической партии. Вместе с тем в течение советского периода историками был накоплен некоторый объем фактического материала, освещающего различные направления профессиональной деятельности региональных партийных элит, в том числе и в Алтайском крае. В целом, можно выделять два направления историко-партийной литературы: 1) историография по организационно-партийной работе; 2) историография по подготовке партийных кадров. Данное выделение носит условный характер, поскольку эти историографические аспекты дополняли исследовательский материал советских ученых.

В области историографии по организационно-партийной работе и партийному строительству достаточно высокой оценки заслуживает справочно-информационное издание «Алтайская краевая организация КПСС в цифрах. 1920–1980»¹. На основе статистического описания авторы дают обширный материал о количественном составе и развитии краевой партийной организации. Но в целом, ввиду информационного содержания, оценочных выводов работа не содержит. В этом отношении значительный интерес представляет работа В.П. Карбышева, освещавшая в принятом позитивном ключе различные стороны деятельности региональной партийной организации Алтайского края².

Изучая характер перестройки деятельности партийных организаций Сибири и Дальнего Востока применительно к условиям военного времени, В.Т. Анисков отмечал, что в этот период деятельность партийных организаций активизировалась. Окрепла партийная дисциплина, поднялась роль партийных собраний во всей внутривнутрипартийной и организаторской деятельности, участились пленумы партийных комитетов, партийные собрания и активы, что свидетельствовало о качественном подъеме деятельности партийных органов³.

¹ Алтайская краевая организация КПСС в цифрах. 1920–1980. Барнаул, 1983.

² Карбышев В.П. Деятельность Алтайской краевой партийной организации. Томск, 1973.

³ Анисков В.Т. Деятельность партийных организаций Сибири и Дальнего Востока по руководству сельским хозяйством в период Великой Отечественной войны: автореф. дис. ... д-ра. ист. наук. Томск, 1967; *Он же*. Колхозное крестьянство Сибири и Дальнего Востока – фронту 1941–1945 гг. Деятельность партийных организаций по руководству сельским хозяйством в период ВОВ. Барнаул, 1966; *Он же*. Жертвенный подвиг деревни. Новосибирск, 1993.

В русле отмеченных выше парадигм представлены научные разработки Ю.А. Васильева, В.Ф. Василенко и Т.Н. Петровой¹. Содержание публикаций нацеливало на вывод о поступательном совершенствовании структуры и функциональной деятельности партийного аппарата с учетом производственных, социально-экономических и военных задач Советского государства.

На материалах прежде всего Алтайского края оборонно-массовая работа партийных организаций вузов региона наиболее тщательно исследована В.И. Голючковым и А.Г. Пусепом, М.И. Машкариным². Вместе с тем авторы не ставили перед собой задачи подробно осветить деятельность партийной организации края.

Наиболее пристального внимания заслуживает исследование А.В. Боброва. Советский автор анализирует перестройку работы партийной организации Алтая в период военной мобилизации. На основе материалов партархива Алтайского крайкома КПСС ученый описывает военно-организационную деятельность краевой партийной организации. Результаты исследования А.В. Боброва позволяют судить о стиле и компетентности партийного руководства. Оперативность, четкость, инициатива в решении важных вопросов, умение самостоятельно находить правильное решение – вот те качества, которыми обладала партийная элита края³.

К подобным выводами приходит и Н.С. Гаврилов, определяя, что военная обстановка заставила партийную организацию края искать новые формы оперативного руководства при решении важных задач. В военные годы развертывалась широкая идеологическая и административная работа, этому способствовали, по мнению автора, создаваемые специальные группы во главе с ответственными партийными и советскими работниками⁴.

¹ Васильев Ю.А. Сибирский арсенал. Деятельность партийных организаций Сибири по развитию промышленности в период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. Свердловск, 1965; Василенко В.Ф. Деятельность партийных организаций Западной Сибири по дальнейшему совершенствованию организационно-партийной работы в годы четвертой пятилетки (1946–1950 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Томск, 1973; Петрова Т.Н. Деятельность партийной организации Западной Сибири по усилению творческого сотрудничества науки с производством в годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.). Томск, 1968.

² Голючков В.И., Пусеп А.Г. Оборонно-массовая работа партийных организаций вузов Алтайского края // Сибирь в Великой Отечественной войне: тезисы Всесоюзной научной конференции. Новосибирск, 1985; Машкарин М.И. Партийное руководство вузами Алтайского края в годы Великой Отечественной войны // По пути, указанному Октябрем: тезисы научно-практической конференции, посвященной 70-летию Великой Октябрьской социалистической революции и 50-летию Алтайского края. Барнаул, 1987.

³ Бобров А.В. Алтайская партийная организация в годы Великой Отечественной войны (1941–1945 годы): автореф. дис. канд. ист. наук. М., 1962.

⁴ Гаврилов Н.С. Алтай в Великой Отечественной войне. Барнаул, 1990.

Более обширная по хронологическим рамкам работа Л.Н. Никитина позволяет судить о приемах в деятельности партийных организаций на материале Западной Сибири в 1960-х гг. Комитеты начали больше советоваться с партийными организациями, что помогало, по мнению автора, преодолевать субъективизм в подборе и перемещении функционеров¹.

Известный познавательный интерес в русле историографии по подготовке партийных кадров представляет диссертационное исследование И.В. Ярошенко, в котором функционирование партийной элиты рассматривалось через призму пресловутого решения кадровых вопросов². Исключительно в рамках «ленинской кадровой политики» находятся историко-партийные исследования П.Д. Морозова и А.Д. Мошевитина³. Тем не менее разработки данных авторов позволяют все же в определенной степени реконструировать довольно сложный механизм и, главное, условия формирования региональной партийной элиты коммунистической России в разные периоды советской истории.

В целом, теперь можно констатировать, что исследовательские установки остались неизменными для отечественной историографии вопроса вплоть до начала 1990-х гг. Научно-исследовательские приемы, методики советского периода, обусловленные влиянием идеологического фактора, жестко ограничивали возможности для историков того времени с действительно научных позиций освещать способы функционирования и факторы эволюции правящей партийно-государственной элиты и в частности ее региональных группировок. Начиная с 1990-х гг. в отечественной историографии начинает превалировать подход к изучению партийной элиты с позиций методологического плюрализма.

Ю.А. Зеленин

Социокультурный и психологический факторы формирования антиюридизма Л.Н. Толстого

В XXI в. Толстой-мыслитель зачастую становится не менее востребован, чем Толстой-художник. В той или иной степени изучены все аспекты толстовского мировоззрения: эстетический, социологический, этический, религиозный, педагогический, исторический, политический, экономиче-

¹ Никитин Л.Н. Деятельность партийных комитетов Западной Сибири по совершенствованию организационно-партийной работы (1962–1968 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1970.

² Ярошенко И.В. Деятельность партийных организаций Алтайского края по укреплению сельских руководящих кадров в период между XX и XXII съездами КПСС: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Томск, 1972.

³ Морозов П.Д. Ленинские принципы подбора, расстановки и воспитания кадров. М., 1959; Мошевитин А.Д. Подбор и воспитание руководящих кадров. М., 1962.

ский и т.д. Однако правовой аспект мировоззрения Л.Н. Толстого можно считать одним из наименее исследованных. Особенно это касается генезиса негативного отношения Льва Николаевича к праву. Обычно акцент делается на идейные истоки его антиюридизма (христианство, буддизм, конфуцианство, руссоизм и т.д.) и в меньшей степени обращается внимание на социокультурный и психологический факторы.

Основой негативного отношения Л.Н. Толстого к праву является его идея полного подчинения всех сфер жизнедеятельности человека морали. Наиболее точным термином для этой характерной особенности толстовского мировоззрения является «панморализм». Впервые, насколько нам известно, этот термин использует и раскрывает В.В. Зеньковский. По его мнению, у Л.Н. Толстого «этика уже не только не растворяется в учении о бытии, но, наоборот, стремится преобразовать науку и философию, подчинив их этике. Это уже не «примат» этики (как у Канта), а чистая тирания ее»¹. В этом панморализме Л.Н. Толстого, несмотря на весь его рационализм, В.В. Зеньковский усматривает нечто глубоко иррациональное: «это не простой этический максимализм, а некое самораспятие; Толстой был мучеником своих собственных идей, терзавших его совесть, разрушавших его жизнь, его отношения к семье, к близким людям, ко всей «культуре»»².

Данную позицию, в ее более жесткой форме и без какой-либо симпатии к Л.Н. Толстому разделял и философ И.А. Ильин: «...все мирозерцание Л.Н. Толстого выращено им из морального опыта, который вознесся надо всем, все судил и осудил, все заменил и вытеснил: и религиозный опыт, и жажду знания, и силу художественно-самозаконного видения, и правосознания, и любовь к родине... Моральность стала высшей, самодовлеющей и единственной ценностью, пред которой обесценилось все остальное»³.

Попытку Л.Н. Толстым вытеснить моралью право И.А. Ильин характеризует как правовой нигилизм. Хотя нам представляется более точным, в силу многозначности понятия право, будет являться термин «антиюридизм» или «антиюридическое мировоззрение», которые подчеркивают отрицание Л.Н. Толстым именно позитивного права.

Корень правового нигилизма И.А. Ильин усматривает в неверной трактовке Л.Н. Толстым таких понятий как добро и зло: «мораль Л.Н. Толстого видит в идее добра элемент любви и не видит элемента духа. Поэтому она утверждает как высшую ценность бездуховную и противодуховную любовь, которая оказывается безвольной, сентиментальной жалостью и

¹ Зеньковский В.В. История русской философии. М.: «Академический проект»; «Раритет», 2001. С. 379.

² Там же.

³ Ильин И.А. О сопротивлении злу силою // Собрание сочинений: В 10 т. Т. 5. М.: Русская книга, 1996. С. 89.

совлекает вслед за собою все высшие жизненные ценности на уровень элементарной, инстинктивной душевности. Соответственно с этим, мораль Л. Н. Толстого видит в идее зла элемент ненависти и не видит элемент противодуховности»¹. И.А. Ильин считает различение добра и зла Л.Н. Толстым неправильным: «духовно-нигилистические, сентиментально-пошлые, безвольные и духовно безответственные настроения и поступки относятся к добродетельным; напротив, деяния героически-волевые, пророчески-гневные, пресекающие зло и карающие злодеи причисляются к самым позорным и низменным проявлениям человека»².

Поэтому право (правосознание) как «...сфера драгоценного, воспитывающего душу духовного опыта не говорит его личному самочувствию ничего; он видит здесь только самую поверхностную внешность событий и деяний; он квалифицирует эту внешность как грубое «насилие» и произвольно характеризует скрывающиеся за этим «насилием» намерения как злые, мстительные, своекорыстные и порочные»³. Позитивное право, по мнению И.А. Ильина ложно понятое Л.Н. Толстым, не воспитывает людей, а развивает в них дурные черты и склонности. Государственные деятели у Л.Н. Толстого предстают злодеями. Особенно он критикует такие государственные функции как «функция охраны, функция пресечения, функция суда, функция наказания, функция меча». Помимо право Л.Н. Толстой отвергает и «...все оформленные правом установления, отношения и способы жизни: земельная собственность, наследование, деньги, которые «сами по себе суть зло», иск, воинская повинность, суд и приговор»⁴.

В целом, несмотря на всю резкость, можно согласиться с данной характеристикой антиюридизма Л.Н. Толстого. Однако, на наш взгляд, И.А. Ильин видит причины его «правового нигилизма» сугубо в личности самого Л.Н. Толстого и не раскрывает социокультурный фактор данного явления.

Для понимания генезиса негативного отношения Л.Н. Толстого к праву не достаточно выявления только идейных источников, повлиявших на его мировоззрение. Следует согласиться с советским исследователем В.В. Ячевским, что формирование политико-правовых взглядов Толстого неотделимо от истории России и особенностей духовного и политического содержания эпохи, в которой он жил⁵. Поэтому необходимо выявить какие социокультурные факторы оказали влияние на формирование антиюридического мировоззрения у Л.Н. Толстого.

По своему социальному происхождению и положению Л.Н. Толстой был представителем высшей аристократической знати России. В ранних

¹ Там же. С. 111.

² Там же. С. 112–113.

³ Там же. С.105.

⁴ Там же. С.106.

⁵ Ячевский В.В. Общественно-политические и правовые взгляды Л.Н. Толстого. Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1983. С. 22.

своих работах он учитывал интересы своего класса, выражаясь марксистским языком. Так в своем разборе «Наказа» Екатерины Великой он, как отмечает В.В. Ячевский, «вслед за Монтескье говорит о высоком предназначении аристократического дворянства, призванного сдерживать власть монарха и не допускать деспотических злоупотреблений ею». Л.Н. Толстой отмечал, что в России дворянская аристократия, «аристократия рода», утратила свое положение и исчезает из-за бедности и неприятия торгашеского духа. Он надеялся, что аристократы поймут «свое высокое назначение, которое состоит единственно в том, чтобы усилиться»¹.

Постепенно взгляды Л.Н. Толстого становятся более радикальными и он отходит от интересов своего сословия, становится своеобразным «отщепенцем». Он попадает под влияние особого умонастроения образованного общества, которое можно назвать народничеством в широком смысле слова, причиной появления которого явились преобразования Петра I, приведшие не только к углублению социально-экономического расслоения, но и к культурному отчуждению российского дворянства и русского народа. Это умонастроение возникло первоначально из чувств отчуждения, «оторванности» от народа, вины перед ним, неприятия духа «торгашества» дворянской интеллигенцией, а также народных представлений о социальной правде. По мнению историка Л.М. Ляшенко, для всего российского общества, и для участников как либерального, так и революционного движения в частности, был характерен общий антибуржуазный менталитет. «Поэтому – констатирует он – большая часть образованного общества придерживалась единой народнической мировоззренческой ориентации, хотя в подавляющем большинстве она не принадлежала ни к одной народнической организации»².

По мнению В.В. Ячевского, в 1860-х гг. «с уяснением писателем грабительского, антинародного характера крестьянской реформы впервые четко определяется его отход от своего класса и сближение с трудовым народом»³. В 1870-е гг. расхождения Л.Н. Толстого с идеологическими позициями его класса углубляются и затем, на рубеже 1870–1870-х гг. «Порвав со всеми привычными взглядами и традициями дворянской среды..., Толстой всецело переходит на сторону многомиллионных масс русского патриархального крестьянства»⁴.

Но есть и другие точки зрения. Так, например, советский исследователь Д.Ю. Квитко, следующим образом объясняет формирование миросо-

¹ Цит. по: Ячевский В.В. Общественно-политические и правовые взгляды Л.Н. Толстого. Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1983. С. 27.

² Ляшенко Л.М. Александр II, или История трех одиночеств. М.: Молодая гвардия, 2004. С.293.

³ Ячевский В.В. Общественно-политические и правовые взгляды Л.Н. Толстого. Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1983. С. 38.

⁴ Там же. С.45.

зерцания Л.Н. Толстого, в том числе и его антиюридизма: «Его мировоззрение является не только продуктом личных переживаний и близкой ему обстановки, а является результатом общественного положения класса, потерявшего общественную почву под собой, а потому ищущего опору в потусторонности. Дело в том, что Толстой является писателем переходного времени, периода упадка помещичьей аристократии, на которую шли с разных сторон: кулак-помещик, народившаяся буржуазия, интеллигенция, носительница европейской культуры, – помимо того, в то время стал формироваться новый класс – пролетариат. На стороне врагов было преимущество молодости. Родовито-помещичий класс, старый выдохшийся иждивенец крепостного труда, доживал свой век. Положение его стало безвыходным. Его ожидала, в лучшем случае, чиновничья служба и выслуживание пред начальством, урезанные средства и потеря привилегированности, т. е. подчиненность вместо полной власти хозяина, каким он был доселе... Власть, «дарованная свыше», стала ускользать из-под рук бар, и они начинали чувствовать потребность в другом, более «устойчивом мире», и так как их разорение было непредотвратимо, а сопротивление и организованность – невозможны, они стали идеализировать свою немощность, как добродетель. У Толстого она превратилась в «непротивление», разорение его класса отразилось у него в идеализме бедности, в отречении от этой жизни»¹.

Стоит также отметить, что антиюридизм Л.Н. Толстого является во многом проявлением народного менталитета, которое относится с недоверием, а часто отторгает современное ему позитивное право как нечто чужеродное. К примеру, среди так называемых русских юридических пословиц (термин М.Ф. Владимирского-Буданова), собранных В.И. Далем – «на деле прав, а на дыбе (т. е. на пытке) виноват», «закон – дышло: куда хочешь, туда и воротишь», «не судись: лапоть дороже сапога станет» и т.д. – нет практически ни одной пословицы позитивно оценивающих суд.

Еще А.И. Герцен отмечал, что русский крестьянин отрицает не право вообще, а заимствованные правовые порядки, навязанные государством и диссонирующие с его традиционным обычным правом: «Жизнь русского народа до сих пор ограничивалась общиной; только в отношении к общине и ее членам признает он за собою права и обязанности. Вне общины все ему кажется основанным на насилии. Роковая сторона его характера состоит в том, что он покоряется этому насилию, а не в том, что он отрицает его по-своему и старается оградить себя хитростью. Ложь перед судьей, поставленным незаконною властью, гораздо откровеннее, чем лицемерное уважение к присяжным, подтасованным купленным префектом.

¹ Квитко Д. Ю. Философия Толстого. М.: Изд-во Коммунистической академии, 1928. С. 7.

Народ уважает только те установления, в которых отразились присущие ему понятия о законе и праве (выделено мною – З.Ю.)»¹

В данном случае можно согласиться Р.В. Насыровым, что правовой нигилизм не является чертой имманентно присущей отечественной правовой культуре: «...в действительности речь должна идти о негативном, часто неосознанном отторжении попыток навязать несоответствующие национальному менталитету представления о праве и его роли в общественной жизни»².

Таким образом, антиюридикализм Л.Н. Толстого не является исключительно плодом творчества самого мыслителя или идейным заимствованием, а является в той или иной степени проявлением русского менталитета.

Следует также рассмотреть психологические факторы формирования антиюридикализма мыслителя. Многие современники и исследователи творчества Л.Н. Толстого, считающих, что его взгляды, в том числе и его антиюридикализм, являются следствием индивидуальных особенностей психики мыслителя, и даже определенных психических отклонений.

Например, Н.Б. Чичерин, одно время близко общавшийся с Л.Н. Толстым, отмечает, что уже в молодости «...проявлялась у него погубившая его впоследствии склонность к резонерству. Уединенная жизнь в деревне еще более развила в нем эту болезнь. Его занимали высшие вопросы бытия, а подготовки для решения их не было никакой. Он и предавался своеобразному течению мысли, перемешанной с фантазией. ...он вообразил себя мыслителем, призванным поучать мир. К этому он менее всего был способен. О философии он не имел понятия. Он сам признавался мне, что пробовал читать Гегеля, но что для него это была китайская грамота... Невинные фантазии молодости перешли в умственное самодурство старости, поддержанное всею приобретенною славою писателя и постоянным каждением многочисленных поклонников»³.

Литературный критик и психиатр А.М. Евлахов в 1930 году тоже считал, что мировоззрение Л.Н. Толстого во многом обусловлено его психическим расстройством: «Было бы трюизмом доказывать, что Толстой – моралист до мозга костей. Однако не всем ясно, что, как эпилептик, он был моралистом всегда и во всем... С другой стороны, не менее важно, что, как истый эпилептик, он – моралист узкий, педантичный, слащавый и лицемерный, моралист-насильник, по существу не верящий ни в других, ни в

¹ Герцен А.И. Русский народ и социализм // Собрание сочинений в 30 тт. М., 1954. Т. 7. С. 321.

² Насыров Р.В. Русский язык и архетипы отечественного правосознания (некоторые аспекты соотношения) // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2013. №10. С. 81.

³ Русское общество 40-50-х годов XIX в. Часть II. Воспоминания Б.Н. Чичерина. М.: Издательство МГУ, 1991. С.151-153

самого себя, наклеивший на себя мораль как что-то внешнее, поверхностное, ему совершенно чуждое – «как корове седло»¹.

Несомненно, как любой высокоодаренный человек и даже гений Л.Н. Толстой был акцентуированной личностью, но вряд ли его антиюридическое мировоззрение можно объяснить только особенностями его психики. Этот фрейдистский подход применялся и к другим русским мыслителям, например, М.А. Бакунину, Ф.М. Достоевскому, А.И. Герцену и др. Так, скандально известный литературный критик Б. Парамонов считает, что «В социализме Герцен поначалу увидел идеологическую мотивировку и санкцию своих гомосексуальных влечений: в попытке учеников Сен-Симона осуществить, по крайней мере провозгласить, андрогинный идеал»².

Таким образом, антиюридизм Л.Н. Толстого имеет глубокие социокультурные корни и, не будучи исключительно плодом творчества самого мыслителя или идейным заимствованием, является в той или иной степени проявлением русского менталитета. Что касается психологического фактора, то можно согласиться, что Л.Н. Толстой возможно был акцентуированной личностью, но вряд ли его антиюридическое мировоззрение можно объяснить только особенностями его психики.

В.Х. Каримов

Основные этапы становления и развития информационно-поисковых систем криминалистического назначения

Еще с далеких времен, начинающихся со становления рабовладельческих государств дохристианской и начала христианской эры, а затем прошедших на их смену феодальных стран, преступников и подневольных лиц старались учитывать. Что происходило посредством широко распространившихся в то время в примитивных и жестоких, (но, безусловно, необходимых государственно-властвующему сословию), формах – клеймения и калечения, которые просуществовали длительный период времени. Отметим, что во многих работах по уголовной, а затем и криминалистической регистрации клеймение и калечение выделяется как первый этап ее развития. По нашему мнению, это не верно, по одному, но принципиально важному обстоятельству. Криминалистика это – наука, которая возникла в ответ на потребности общества в более гуманных и действенных способах борьбы с преступностью, исключающих физическое воздействие на чело-

¹ Евлахов А.М. Конституциональные особенности психики Л.Н. Толстого // Л. Н. Толстой: pro et contra: Личность и творчество Льва Толстого в оценке русских мыслителей и исследователей: Антология. СПб.: Изд-во Рус. Христиан. гуманит. ун-та, 2000.С.728

² Парамонов Б. На пути к андрогинному социализму. URL: <http://www.svoboda.org/content/transcript/24606240.html>

века. Как представляется, о том времени точнее было говорить как о пред-научном этапе регистрации преступников, в духе того жестокого времени.

Подлинное развитие криминалистической регистрации начинается с переменами в государственно-политических системах развитых стран, формированием у них капиталистических социально-экономических отношений, закономерном росте миграционных процессов и в целом динамизма жизни общества, как следствие, негативными количественными и качественными изменениями преступности. Правоохранительные органы, прежде работавшие на основе житейского опыта и здравого смысла, теперь оказались бессильны¹.

В странах Европы возникновение информационных систем, направленных на обеспечение правоохранительной деятельности, берет начало в первой половине XVIII века, с зарождением особых знаковых систем. В этой связи первый этап, так называемый в то время уголовной регистрации можно охарактеризовать как **научную описательно-картотечную регистрацию** преступлений и лиц, их совершивших, с формализованным описанием внешне проявляющихся свойств и признаков человека и способов преступных действий. Данная форма была практически единственной в системе уголовной регистрации вплоть до середины XIX века.

В России система письменной регистрации судимых появляется лишь после судебной реформы 1864 г. Составители Устава уголовного судопроизводства, утвержденного 20 ноября 1864 г., в тематическом комментарии по этому вопросу писали: «Судом всегда судится не отдельный поступок подсудимого, но вся его личность», а в сенатском толковании ст. 687 Устава имелось прямое указание на судебном следствии по требованию прокурора оглашать справки о прежней судимости подсудимого или справки об обвинении его в иных преступлениях. К 1903 году в столе привода полиции накопилось уже около миллиона регистрационных листков, в которых аккумулировались сведения о лицах, задержанных за преступления, подвергшихся административным взысканиям, замеченных в предосудительном поведении².

Однако, такая регистрация в нашей стране длительное время была далека от совершенства. В частности, С.Н. Трегубов в 1915 г. писал: «...она пока еще не организована на рациональных началах. Министерство юстиции стало издавать «Ведомости справок о судимости», которые предназначены лишь для установления прежней судимости и вовсе не могут служить для выяснения (идентификации) личности преступника. Пользование, весьма затрудняемое громоздкостью помещаемого в них материала,

¹ Аверьянова Т.В., Белкин Р.С., Корухов Ю.Г., Россинская Е.Р. Криминалистика: учебник для вузов / под ред. Р.С. Белкина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2006. С. 1.

² Крылов И.Ф., Бастрыкин А.И. Розыск, дознание, следствие. Л., 1984. С. 92.

возможно лишь тогда, когда обвиняемый не скрывает своей личности или когда ее удается установить иными способами»¹.

Существенный вклад в формирование и практическое внедрение научно-технических средств, способов и методов учета преступников внносит Альфонс Бертильон, предложивший *антропометрическую систему их регистрации*. В 1883 г. предложенная им система «сработала» – первым идентифицированным был некий Мартин Дюпон². В дальнейшем, А. Бертильон разработал особую описательную классификацию признаков внешнего облика человека – *«словесный портрет»*. Профессор Лозаннского университета Р. Рейсс не только усовершенствовал эту систему, но и выработал цифровой код, при помощи которого стало возможным передавать данные такого портрета на расстоянии, в частности, по телеграфу.

Антропометрические бюро создаются практически во всех странах мира, в том числе и в Российской империи. В частности, в С-Петербурге такое бюро было учреждено в 1890 году под руководством Н.А. Козлова. За первые 14 лет были взяты на учет 55104 преступника. Создавались бюро и в других городах. К 1905 году они существовали в 18 губернских городах, не считая Москвы и Санкт-Петербурга. Хотя, в целом по стране, система оставалась разрозненной, опыт ее деятельности не обобщался, свидетельством чему является весьма показательный факт - в 1902 году Н.А. Козлов не знал об антропометрическом бюро, созданного еще в 1900 г. в г Москве³.

Описательно-картотечная регистрация по-прежнему оставалась несовершенной, ее возможности были ограничены как в части накопления, систематизации информации, так и ее использования в целях идентификации объектов регистрации. Существенные в этом отношении положительные изменения связываются с научными достижениями в области фотографии. Уже в 40-х гг. XIX века заключенных начинали фотографировать в Бельгии, затем эта практика распространяется и на другие страны. К 80-м гг. XIX века только в Парижской префектуре накопилось 80 тыс. фотографий, которые помещались в специальные альбомы⁴.

По существу с фотографией начинался второй этап развития информационных систем криминалистического назначения, который в соответствии с используемыми в нем методами и средствами можно обозначить как **научно-изобразительная регистрация** (конец XIX – середина XX в.в.). Первоначально она используется наряду с описательно-картотечной,

¹ Трегубов С.Н. Основы уголовной техники. Научно-технические приемы расследования преступлений. Практ. рук-во для суд. деятелей. М.: Изд. юрид. книжн. склада «Право», 1915. С. 295-297.

² Торвальд Ю. Сто лет криминалистики. М.: Прогресс, 1974. С. 16.

³ Основы оперативно-разыскной деятельности органов внутренних дел: учеб. / под общ.ред. Ю.А. Агафонова, Ю.Ф. Кваши. М.: ЦОКР МВД России, 2009. С. 92.

⁴ Указ. соч. Торвальд Ю. Сто лет криминалистики. С. 19.

во многом дополняя ее, расширяя возможности по информационному сопровождению раскрытия и расследования преступлений.

К концу XIX века довольно основательно заявила о себе дактилоскопия, значение которой трудно переоценить, в том числе для регистрации определенных категорий граждан. Ее становление и развитие связано именами английских исследователей, таких как У. Хершель, Г. Фолдс, Э. Генри, Ф. Гальтон которые к началу XX века установили неизменность и индивидуальность папиллярных узоров, возможность идентификации человека по их отпечаткам в идее следов; разработали классификацию папиллярных узоров. В это же время Ж. Вучетич (Аргентина) разработал дактилоскопическую формулу, позволившее систематизировать и быстро отыскать в картотеках требуемую дактилокарту.

В России дактилоскопирование преступников было введено циркуляром Главного тюремного управления № 32 в 1906 г., в соответствии с которым во всех тюрьмах были организованы «дактилоскопические бюро». Законом от 6 июля 1908 г. «Об организации уголовного полиции» аналогичные бюро были созданы в больших городах при уголовных полицейских управлениях. По мнению С.Н. Трегубова, существенным недостатком этой системы в то время была ее разобщенность. Ведением дактилоскопических учетов занимались различные ведомства, общая регистрация всех осужденных отсутствовала. «Каждое из этих учреждений вело дело по своей системе и для своих узковедомственных, а не общегосударственных целей, и сведения одного бюро не сообщались другому, вследствие чего выяснить и установить личность преступника возможно лишь в удачном случае»¹.

В Российской империи первая дактилоскопическая экспертиза была проведена в ноябре 1909 г. в Варшаве при расследовании убийства вдовы Вашкевич, а в декабре того же года по делу об убийстве Лапинского. В обоих случаях преступники были установлены по следам рук².

Постепенно, по мере освоения новых технических средств и технологий криминалистической регистрации, совершенствуется организация, связанная с этой деятельностью. В частности, в составе сыскных отделений, в 1908 г. были созданы выделено регистрационные бюро. Сюда относились фотография, дактилоскопия, данные антропометрии, описание примет по системе словесного портрета, карточная регистратура преступников, справки о судимости, розыскной алфавит, альбомы профессиональ-

¹ Трегубов С.Н. Основы уголовной техники. Научно-технические приемы расследования преступлений. 1915. С. 295.

² Миронов А.И. Судебно-экспертные учреждения Царской России. М.: Экспертная практика. № 46, 1999. С. 5–11.

ных преступников, коллекции почерков, орудий преступлений, воровских инструментов, вырезки газет¹.

Несмотря на то, что в определении данном в дальнейшем Н.В. Терзи-евым регистрация обозначается по-прежнему уголовной, данный автор верно подметил произошедшие изменения. Он включил в ее дефиницию объекты, напрямую не связанные с совершением преступлений, но имеющие потенциальное криминалистическое значение. Причины тому кроются в переменных, произошедших к середине XX века, связанных с бурным развитием НТП. В практику борьбы с преступностью внедряются принципиально новые технические средства, методы и технологии, основанные на современных достижениях науки и техники.

Таким образом, начинается новый этап (середина – конец XX века) становления криминалистической регистрации. Для него характерна **научно-инструментальная регистрация**. В данный период расширяется круг регистрируемых объектов. В его сферу попадают не только лица, предметы и явления, связанные с преступлением, но и множество других объектов, имеющих потенциальное криминалистическое значение. Возросшие технические возможности экспертно-криминалистических подразделений предопределили развитие справочно-вспомогательных информационных систем, прежде всего, органов внутренних дел, формирование банков данных образцов, необходимых при проведении сравнительных исследований. Соответственно, были расширены возможности решения идентификационных и диагностических задач в деятельности по раскрытию и расследованию преступлений. Это способствовало расширению возможностей криминалистической регистрации, созданию новых видов криминалистических учетов, в том числе: угнанных автомашин, похищенного и утраченного огнестрельного оружия, украденных номерных вещей, поддельных медицинских рецептов на наркосодержащие лекарства (по рецепту), одорологического; поддельных денежных знаков и др.

Соответственно, корректируется научное понимание криминалистической регистрации. В частности, А. И. Винберг в 1966 году предложил в криминалистической регистрации учитывать не только сами объекты, но и их идентификационные признаки².

В это же время значительно расширяются научно-технические возможности экспертно-криминалистических подразделений, возрастает их значение в раскрытии и расследовании преступлений. В их распоряжение появляются высокочувствительные экспериментальные методы анализа материалов и веществ, электронные и сравнительные микроскопы, наборы экспресс-анализа взрывчатых и наркотических веществ и т.д. Все более

¹ Там же.

² Криминалистика: учебник. / Белкин Р.С., Винберг А.И., Зотов Б.Л., Корухов Ю.Г., и др.; Отв. ред.: С.П. Митричев, М.П. Шаламов. М.: Юрид. лит., 1966. С. 232.

широко в экспертно-криминалистическую деятельность внедряется компьютерная техника и современные информационные технологии.

Еще в начальный период становления научно-инструментального этапа криминалистической регистрации проявляются попытки автоматизации информационной деятельности правоохранительных органов. Так, с 50-х гг. XX века в США ведутся разработки специализированных систем оперативно-справочного назначения, в частности, для розыска угнанных автомобилей (первая автоматизированная полицейская информационная система, позволившая ускорить розыск угнанных автомашин появляется в 1953 году в США, в штате Иллинойс), экспертно-криминалистических комплексов - для дактилоскопической идентификации по следам и отпечаткам рук.

Подлинное развитие автоматизированные дактилоскопические идентификационные системы (АДИС) получили в конце 80-х гг. XX века с появлением доступных персональных компьютеров, поддерживающих специальные поисковые программы, такие, как «Morpho», «NEC», «Printtrak», «Delta-S», «Сонда-Фрес», «Сонда+», «Дакто-2000», «Шерлок-2000», «Папилон» и т.д. При этом вначале целенаправленной политики не проводилось, территориальные органы выбирали системы по своему усмотрению. Возник обоснованный вопрос о выборе эффективных и в то же время доступных АДИС. В результате проведенных в 90-х гг. XX века испытаний были выбраны отечественные системы «Сонда» и «Папилон», рекомендованные на Методическом совете ЭКЦ МВД России, как показавшие наилучшие результаты для внедрения в практику (указание МВД России № 1/908–95 г. и № 1/21005–96 г.).

АДИС «Сонда» эксплуатировалась в УВД г. Магнитогорска, Краснодарского края, Вологодской области и др. АДИС «Папилон» ГУВД - ОВД Санкт-Петербурга и Ленинградской обл., Ставропольского края, Новосибирской области и других субъектах РФ. Сравнение результатов этих систем (в частности, в Татарстане, в Челябинской области и т.п.) показало преимущества системы «Папилон», которая и была взята на вооружение экспертно-криминалистическими подразделениями (ЭКП) ОВД повсеместно.

В настоящее время складывается этап, условно назовем его **технологическая информационная регистрация**. Характерной чертой этого этапа является глобализация и интеграция информации в едином информационно-правовом пространстве, формирование единой специализированной информационно-поисковой системы криминалистического назначения как элемента общей государственной системы регистрации граждан. Например, в США к 2012 году функционировали три глобальные биометрические системы в различных ведомствах:

- объединенная автоматизированная дактилоскопическая идентификационная система (IAFIS) в ФБР. В этой базе данных содержатся 71,5

млн. дактилокарт лиц по криминальным учетам и 33,5 млн. дактилокарт гражданских лиц;

- автоматизированная биометрическая идентификационная система (ABIS) Министерства безопасности страны;

- система идентификации (IDENT) Министерства обороны¹.

Уже в конце XX века в некоторых странах принимаются государственные программы по компьютеризации и интеграции информационных ресурсов. Например, во Франции в 1990 г. была принята программа полной компьютеризации МВД, которая включала в себя создание локальных, региональных и общенациональных сетей. В Великобритании в 1991 году был введен в эксплуатацию новый национальный вычислительный центр полиции ПНК-2 (Police National Center).

В 2004 году принимается программа «Создание единой информационной телекоммуникационной системы органов внутренних дел» (ЕИТКС ОВД МВД). Главной целью Программы ЕИТКС является достижение качественного улучшения информационного обеспечения органов внутренних дел за счет использования в практической деятельности современных телекоммуникационных, информационных и биометрических технологий.

Таким образом, можно констатировать, что становление криминалистической регистрации (АИПС КН) обусловлено развитием общества, происходящими в нем социальными процессами, и, конечно, достижениями научно-технического прогресса. Она, по существу, за полтора века прожила путь от чувственно-рациональных форм собирания, накопления, систематизации и использования криминалистически значимой информации до автоматизированных информационно-поисковых систем единого информационно-правового пространства.

Л.Г. Коновалова

Историческое развитие исполнительного производства в России

Проблемы эффективной организации исполнительного производства являются достаточно актуальными для Российской Федерации. Так, по официальной статистике, доля оконченных фактическим исполнением исполнительных производств за 9 месяцев 2013 г. составила лишь 34,0% от поступивших на исполнение в Федеральную службу судебных приставов

¹ Отчет о результатах командирования с 24 по 27 апреля 2012 г. Во Франции (г. Лион) представителей ФКУ «ГИАЦ МВД России» для изучения практики применения дактилоскопических технологий в деятельности правоохранительных технологий зарубежных стран. М.: ГИАЦ МВД России. 2013.

исполнительных документов¹. Российская Федерация на протяжении нескольких лет занимала первое место в Европейском суде по правам человека (Страсбург) по обращениям граждан, касающимся исполнения решений судов². Остро стоят на повестке дня такие вопросы, как ограниченность полномочий судебных приставов-исполнителей, несовершенство законодательного регулирования процедур розыска должника и его имущества, нерациональное распределение прав и обязанностей между должником и взыскателем, наличие легальных возможностей у должников по сокрытию своих активов, большая загруженность и слабое социальное обеспечение судебных приставов-исполнителей. В стране складывается абсурдная ситуация, когда нередко стало выгоднее быть должником, чем взыскателем. Очевидной является потребность в усилении авторитета профессии судебного пристава-исполнителя.

В этой связи представляет интерес история развития исполнительного производства в России. Проблема взыскания кредиторами долгов существовала в России с давних времен. При этом на разных этапах развития государственности вопросы принудительного исполнения получали различное правовое регулирование. Для удобства рассмотрения материала, можно обозначить следующие крупные этапы развития исполнительного производства в нашей стране.

I период - с момента образования государственности до 19 в.

В числе первых российских источников права, содержащих нормы исполнительного характера, можно отметить договор Олега с греками, в котором было установлено, что «с виновного должно взыскать иск вполне, если же он не может заплатить все, то должен отдать все, что имеет, и присягнуть в том, что нет никого, кто бы мог ему помочь в уплате», а также Русскую Правду, где предусматривалась возможность поступать с должником-купцом по «произволу» хозяина погибшего по вине этого купца товара³.

В основном в юридической литературе говорится о том, что принудительным исполнением на начальных этапах становления российской государственности занимались мечники и детские (по русской Правде), а также

¹ Основные результаты деятельности Федеральной службы судебных приставов URL: http://fssprus.ru/osnovnyye_rezultaty_deyatelnosti_federalnoj_sluzhby_sudebnykh_pristavov/.

² Анализ практики Европейского суда. URL: <http://www.espch.ru/content/category/4/13/34/>

³ Голубев В.М., Исаенкова О.В. История развития исполнительного производства в России до Соборного уложения 1649 г. // Уголовное судопроизводство. 2009. № 3. С. 33–38.

подвойские (приставы) и княжеские слуги, представлявшие интересы князя (по Псковской Судной грамоте 16 века)¹.

Однако подробно исследовавшие исторические аспекты развития исполнительного производства В.М. Голубев и О.В. Исаенкова, ссылаясь на Русскую Правду, договор Новгорода с немцами 1261 г., Судебники 1497 г., 1550 г., закон «О заднице» (наследстве), Смоленскую торговую правду (20-е годы XIII в.), памятник древнерусской литературы «Моления Даниила Заточника», отмечают среди должностных лиц принудительного исполнения также метельников, рядовичей, отроков, доводчиков, ябетников, Авторы обращают особое внимание на проявление излишней активности такого рода служителей, связанную с тем, что часть судебных платежей шла на их содержание.

Методы принудительного исполнения на данном историческом этапе отличаются особой жестокостью. В частности, известными способами принуждения к исполнению судебных решений являлись выведение на правож, передача в вечное рабство, отдача головой до выкупа, взыскание с имущества². Например «выведение на правож» заключалось в том, что низшие служащие суда – приставы в случае неуплаты долга ежедневно выводили должника на правож (особое место рядом с судом) и били его по голеним и икрам ног. Если после года нахождения на правоже должник не уплачивал долг, то он обязан был продать свою жену или детей. Красочной является одна из норм Русской Правды, предусматривающая правило о том, что если во время обыска жена выкинет в окно ребенка и станет обвинять в убийстве истца или пристава, то это не считается убийством³. Из такой нормы следует, что на практике приезд пристава в дом должника являлся настоящим бедствием для должника.

В последствии законодательство Руси ставит задачу борьбы с произволом исполнителей. Так, Судебник 1550 г. усилил ответственность судебных приставов за ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Например, за умышленное завышение установленной законом пошлины с истца исполнитель сам должен был заплатить тройной штраф. Но полномочия судебных приставов в данный период времени были достаточно широки и включали в себя элементы судебной и следственной (полицейской) деятельности: досудебное исследование обстоятельств; собиране доказательств; обеспечение надлежащего порядка при рассмотрении дела в суде; контроль за своевременной уплатой судебных пошлин;

¹ Морозова И.Б., Треушников А.М. Исполнительное производство: учебно-практическое пособие. М., 2006. С. 9.

² Голубев В.М., Исаенкова О.В. История развития исполнительного производства в России до Соборного уложения 1649 г. // Уголовное судопроизводство. 2009. № 3. С. 33–38.

³ Морозова И.Б., Треушников А.М. Исполнительное производство: учебно-практическое пособие. М., 2006. С. 9–10.

розыск и принудительный привод ответчика или обвиняемого, уклоняющегося от явки в судебное заседание; обеспечение исполнения решения суда; содержание до суда ответчика или обвиняемого, а последнего и после суда.

В 1628 г. законодательно закрепляется первый перечень имущества (к такому имуществу были отнесены поместья и вотчины ответчика), на которое нельзя обращать взыскание в порядке исполнительного производства, что предопределило впоследствии выделение современного принципа неприкосновенности минимума средств существования должника. И только через два десятилетия начинает определяться принцип неприкосновенности личности должника. Но этот принцип действовал ограниченно и не распространял свою силу на лиц, принадлежащих к податному сословию, и служилых людей низших чинов¹.

К 18 в. Единственным органом принудительного исполнения в России стала общая полиция². Вследствие оторванности от суда взыскания тянулись десятки лет.

В целом обозначенный этап развития исполнительного производства характеризуется следующими чертами:

1. жестокость мер принудительного исполнения.
2. следственный принцип исполнительного производства (исполнительное производство велось вне зависимости от желания взыскателя).
3. возможность направленности исполнительных действий на личность должника.

II период – с начала 19 в. до революции 1917 г.

Этот период российской истории в целом отличается прогрессивным развитием отечественной юриспруденции. Большим шагом в развитии исполнительного производства стало создание начиная с середины 20-х годов 19 века свода законов, в котором был выделен раздел «законы гражданские и межевые», включавшие в себя «законы о судопроизводстве гражданском и законы о мерах гражданских взысканий».

Однако наибольшее развитие исполнительное производство получило при издании 20 ноября 1864 г. Устава гражданского судопроизводства. В этом акте вопросов принудительного исполнения касался раздел «Об исполнении судебных решений». Специалисты в области исполнительного производства с некоторой ностальгией анализируют содержащиеся в нем нормы, поскольку исполнительное производство того периода отличалось достаточно большой эффективностью. В частности, рассматриваемый пе-

¹ Голубев В.М., Исаенкова О.В. История развития исполнительного производства в России до Соборного уложения 1649 г. // Уголовное судопроизводство. 2009. № 3. С. 33–38.

² Пиляева В.В. Исполнительное производство: учебное пособие. М., 2007. С. 8.

риод развития исполнительного производства характеризуется следующими особенностями.

1. Устав гражданского судопроизводства распространил на исполнительное производство принцип диспозитивности. Исполнительное производство с этого времени стало возбуждаться исключительно по желанию взыскателя. Более того, обращаясь к судебному приставу, взыскатель сам определял способ исполнения решения из перечня, установленного в законе (например, обращение взыскания на движимое имущество, на недвижимое имущество, передача имущества натурой, обращение взыскания на доходы должника, проведение за счет должника и др.). И даже суд не мог волю взыскателя по этому вопросу.

2. Судебные приставы находились при окружных судах, назначались председателем суда. В случае недостатка приставов председатели судов могли поручать что-то полиции. Пристав докладывал председателю суда о всех произведенных им мерах, вел специальный журнал о совершенных действиях. Судья имел полномочия по контролю за работой приставов.

3. Реально работал институт обеспечения иска. В отличие от настоящего времени, по отдельным категориям дел существовал институт предварительное исполнение решения суда (то есть решений суда. Не вступивших в законную силу).

4. Исполнительные действия были урегулированы с учетом особенностей вида имущества, подлежащего реализации (недвижимое, движимое, ценные бумаги и т.д.). В большей мере, чем сегодня, исключалась возможность злоупотребления при оценке имущества должника. Торги недвижимым арестованным имуществом проводились судебным приставом в зале суда в присутствии судьи.

5. Существовали нормы, подробно регламентирующие статус судебных приставов. Например, предусматривалось, что без промедления военная и полицейская власть обязаны были оказывать содействие приставу, оскорбление пристава или сопротивление ему влекло за собой жесткую ответственность, родство и свойство при исполнении обязанностей не допускались. При этом на практике профессия судебного пристава считалась престижной.

6. Применительно к штату судебных приставов было создано то, что сегодня мы называем «саморегулируемыми организациями». Судебные приставы имели право избирать из своего состава совет (в него входил старейшина и несколько членов без определения срока и полномочий) и создавать товарищества с круговой порукой. Такие товарищества возмещали убытки, причиненные деятельностью отдельных судебных приставов, увольняли неблагонадежных приставов, лишали их части заработка¹.

¹ Морозова И.Б., Треушников А.М. Исполнительное производство: учебно-практическое пособие. М., 2006. С. 9-27; Исаенкова О.В. Осуществление исполне-

III этап- советский период с 1917 г. по 1993 г.

После революции на смену судебным приставам Российской империи пришли судебные исполнители новой Советской России, которые, в отличие от судебных приставов, стали государственными служащими¹.

В первые годы советской власти судебная и исполнительная система переживала кризис. Построение государственного механизма на принципах народности и партийности привело к тому, что государственные должности стали занимать слабоподготовленные люди. Например, на начало 1923 года состав народных судей по социальному положению и образованию в большинстве губерний и областей выглядел следующим образом: рабочие и ремесленники составляли 23,7%, крестьяне - 54,6%, служащие - 26,7%. Высшее образование имели 9,9% (из них высшее юридическое - 8,4%), среднее - 14,6%, низшее - 75,5%. Соответственно судьям формировался и кадровый состав судебных исполнителей. Так, в 1927 году в числе судебных исполнителей Сибирского края партийно-комсомольские кадры составляли - 65%, рабочие - 30%, все они были слабо квалифицированными специалистами, с небольшой юридической подготовкой (окончивших краевые юридические курсы всего 2 человека) и с очень небольшим стажем, что являлось следствием большой текучести личного состава судебных исполнителей².

Практически весь советский период исполнительное производство характеризовалось низкой оплатой труда судебных исполнителей, отсутствием авторитета у представителей этой профессии, затянутостью сроков исполнительных производств. Даже при наличии цензуры советская пресса предлагала свои читателям статьи о принудительном исполнении под заголовками типа: «Работы может быть по горло, а волокиты по уши»³.

С точки зрения правового регулирования исполнительное производство советского периода отличалось следующими чертами:

ния по уставу гражданского судопроизводства 1864 года: сравнение с отдельными современными положениями исполнительного производства // История государства и права. 2009. № 11. С. 12-15.; Баранов С.Ю. Комментарий к положениям Устава гражданского судопроизводства 1864 г. об обращении взыскания на недвижимое имущество в рамках исполнительного производства, личном задержании должника и приведении в исполнение иностранных судебных решений // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 130–142.

¹ Перфенчиков А.О. Исполнение судебных актов и актов других органов: проблемы и перспективы // Практика исполнительного производства. 2007. № 4.

² Абдулин Р.С. Кадровое и организационное обеспечение судебной системы после Октябрьской революции 1917 года. Формирование института исполнения судебных постановлений // Исполнительное право. 2006. № 4. С. 3-8.

³ Абдулин Р.С. Кадровое и организационное обеспечение судебной системы после Октябрьской революции 1917 года. Формирование института исполнения судебных постановлений // Исполнительное право. 2006. № 4. С. 3-8.

1) исполнительное производство носило государственный характер, то есть все субъекты, вовлеченные в процесс принудительного исполнения, представляли государство;

2) исполнительное производство регламентировалось в ГПК РСФСР;

3) судебные исполнители относились к судебной системе и состояли под организационным началом органов юстиции и председателей судов;

4) преимущественно исполнительное производство защищало государственную, общественную и кооперативную собственность, что выражалось в существенном ограничении возможности обратиться с иском за истреблением имущества.

IV этап - современный период с 1993 г. по настоящее время.

Распад СССР и последующие изменения в политическом и государственном устройстве России обусловили принятие решения об упразднении института судебных исполнителей и учреждении в России специальной службы, действующей на принципиально иных организационно-правовых началах, - Службы судебных приставов Министерства юстиции РФ¹. Это решение нашло свое практическое воплощение в Федеральных законах от 21 июня 1997 г. № «О судебных приставах» и № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве»².

Указанные законы создали необходимые правовые предпосылки для самостоятельного функционирования службы. В результате реорганизации Министерства юстиции РФ образовался ведомственный федеральный орган исполнительной власти - Федеральная служба судебных приставов, Положение о которой было утверждено Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316³.

В целях совершенствования исполнительного производства не без влияния Европейского суда по правам человека был принят Федеральный закон от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»⁴.

В целом современный этап развития исполнительного производства характеризуется следующими чертами:

¹ Перфенчиков А.О. Исполнение судебных актов и актов других органов: проблемы и перспективы // Практика исполнительного производства. 2007. № 4.

² Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 03 февраля 2014 г.) «О судебных приставах» // Российская газета. 1997. 5 августа.

³ Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316 (ред. от 21 декабря 2013 г.) «Вопросы Федеральной службы судебных приставов» // Российская газета. 2004. 19 октября.

⁴ Федеральный закон от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 48494.

- 1) необходимость учета рыночных механизмов хозяйствования при регламентации мер принудительного исполнения;
- 2) внедрен диспозитивный принцип ведения исполнительного производства, который предполагает свободу выбора взыскателя в вопросе о начале принудительного исполнения, а также использование иных диспозитивных норм;
- 3) законодательство об исполнительном производстве ориентировано на идею защиты прав человека, что в том числе, проявляется в неприкосновенности личности должника;
- 4) принятие наряду с Гражданским процессуальным кодексом РФ и Арбитражным процессуальным кодексом РФ¹ специальных актов, регламентирующих исполнительное производство;
- 5) возобладала концепция независимости судебной власти, с которой снимаются функции по непосредственному контролю за исполнением своих решений;
- 6) создана самостоятельная Федеральная служба судебных приставов как единственный орган исполнительной власти, на который возложены функции принудительного исполнения актов судов и других органов;
- 7) закреплена частно-государственная модель организации исполнительного производства;
- 8) существует проблема неэффективности защиты прав взыскателя;
- 9) судебные приставы социально не защищены.

И.В. Стрижкина

Организация финансирования городского самоуправления

Централизация финансовых ресурсов в федеральном бюджете с последующим перераспределением их части бюджетам субъектов Российской Федерации в виде межбюджетных трансфертов негативно сказывается на финансовой самостоятельности муниципальных образований, а также не стимулирует их социально-экономическое развитие. В структуре межбюджетных трансфертов доля средств, передаваемых с целью финансового обеспечения реализации собственных полномочий органов местного самоуправления в 2014 году составила 54% общего объема межбюджетных трансфертов и 47% объема собственных доходов местных бюджетов.² Это свидетельствует о достаточно большой нагрузке на органы местного самоуправления по исполнению переданных государственных пол-

¹ Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. (ред. от 5 июля 2014 г.) №138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. №46. Ст. 4532; Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. (ред. от 2 ноября 2013 г.) №95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. №30. Ст. 3012.

² Минфин [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minfin.ru/>

номочий, что, в свою очередь, отрицательно сказывается на качестве решения непосредственно вопросов местного значения. При этом финансовое положение муниципальных образований в значительной степени зависит от финансовых возможностей самих субъектов Российской Федерации, размеров межбюджетных трансфертов и налоговых доходов, передаваемых из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам, а также эффективности механизмов их распределения между бюджетами муниципальных образований.

Безвозмездные перечисления в виде межбюджетных трансфертов в городском бюджете г. Камня-на-Оби Алтайского края занимает значительный объем (за 2010-2014 годы в среднем 65%) и особое место в доходной части муниципального бюджета. Их особенность заключается в том, что они, являясь частью доходов, считаются одновременно способом поддержки.

Финансовая поддержка местным органам власти в Алтайском крае осуществляется с помощью дотации и субсидий. Причем за последние пять лет наблюдается устойчивый рост доли субсидий в общем объеме безвозмездных поступлений, выделяемых на финансирование конкретных целевых программ, как правило, на условиях софинансирования. На территории городского округа на сегодняшний день действует 17 муниципальных программ и 1 муниципальная адресная инвестиционная программа общим объемом 25,8 млн. рублей.

Сопоставление расходных обязательств и доходных полномочий по типам муниципальных образований также свидетельствует о несоответствии между сформированными административно-территориальной и финансово-бюджетной аспектами системы организации местного самоуправления. Городские округа находятся в относительно более благоприятной ситуации, в то время как деятельность подавляющего большинства муниципальных районов и поселений предопределена законодательными актами федерального и регионального уровня. В отношении муниципальных районов такая предопределенность, прежде всего, связана с зависимостью от целевых трансфертных платежей, а в случае поселений – с ограниченностью доходной базы.

Анализ основных бюджетных показателей 2014 года позволяет сделать вывод, что в небольшом по численности городе Камне-на-Оби расходы превышают доходы на 10,9 млн. рублей (доходы – 471,7 млн. руб., расходы – 482,6 млн. руб.). И здесь существует та же тенденция, что и у муниципальных районов и поселений. Удельный вес безвозмездных перечислений, где присутствуют субвенции и дотации, составляет 52% от всех доходов бюджета.¹

¹ Городской бюджет на 2014 год. Решение Каменской городской думы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kamen-na-obi.org>

Для обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований принципиальное значение имеет не только наличие у муниципальных образований собственных налоговых доходов, но и их объем в общей структуре доходов местных бюджетов. В рамках проводимых реформ местного самоуправления не удалось существенно повысить роль местных налогов в финансировании муниципальных образований. В соответствии с законодательством местными являются только два налога – налог на имущество физических лиц и земельный налог, которые из-за проблем в сфере учета налогооблагаемой базы по ним являются весьма труднособираемыми. В результате возможности органов местного самоуправления изменять параметры налогообложения с целью достижения сбалансированности бюджетов при существенных изменениях расходной части бюджетов ограничены. В совокупности поступления от местных налогов в бюджете города Камня-на-Оби составляют несколько процентов (5%) от всех собственных доходов местного бюджета. Основной бюджетообразующий налог – налог на доходы физических лиц, в 2014 году он составил более 40% (41,2%) от всех налоговых доходов бюджета города. Но на администрирование данного налога органы местного самоуправления не имеют возможности оказать влияние. Таким образом, усилия муниципалитетов, предпринимаемые для обеспечения экономического развития, оказывают косвенное влияние на бюджетные доходы муниципальных образований и в основном определяют доходные источники регионального бюджета.

Неравномерное распределение налоговых доходов по типам муниципальных образований свидетельствует о значительной дифференциации социально-экономического развития муниципалитетов. Как правило, в бюджетах городских округов в Российской Федерации аккумулируется более 60% налоговых доходов, но их наибольшая доля сосредоточена в бюджетах крупных промышленно развитых муниципальных образований, которых всего несколько сотен по России. В исследуемом нами объекте - городе Камень-на-Оби налоговые доходы составляют 25% от всех доходов городского бюджета.

Функциональная структура расходов местных бюджетов за годы реформы не претерпела существенных изменений. В большинстве бюджетов основная доля расходов направлена на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплату заработной платы их работникам. В 2014 году на образование и ЖКХ в городском округе город Камень-на-Оби направлено почти 60% всех расходов бюджета (53,1% и 6,7%). В этих условиях органы местного самоуправления значительной части малых городов России вынуждены финансировать многие другие расходные обязательства по остаточному принципу. Это свидетельствует о значительной степени предопределенности данных расходов в соответствии с законода-

тельством и об отсутствии возможностей для маневра и концентрации ресурсов на каком-либо направлении.

Таким образом, недостаток собственных финансовых средств у органов местного самоуправления, их зависимость от вышестоящих уровней бюджетной системы является объективным препятствием на пути модернизации экономики страны. Введение единообразия организации местного самоуправления на всей территории страны не позволило полностью раскрыть потенциал развития тех территорий, где для этого есть предпосылки, и возложило необоснованно большой объем полномочий на депрессивные. В этой связи необходим качественно иной подход в отношении различных типов муниципальных образований.

Остается надеяться на дальнейшую модернизацию существующей системы местного самоуправления в связи с предстоящими изменениями в ФЗ-131 от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».¹

В.Н. Стрижкина
**Анализ бюджетной сферы регионов
на примере ряда субъектов СФО**

Регулирование государственных финансов в Российской Федерации осуществляется с помощью распределения расходных полномочий и доходных источников по уровням бюджетной системы, а также за счет обеспечения вертикальной сбалансированности бюджетов и горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований посредством межбюджетных трансфертов.

При проведении анализа для минимизации влияния дифференциации регионов по всем бюджетным показателям целесообразно приводить показатели к сопоставимому виду с помощью индекса бюджетных расходов (ИБР). При всех его недостатках другого показателя, с помощью которого можно привести к сопоставимому виду бюджетные показатели регионов, пока не имеется.² ИБР дает возможность сопоставлять бюджетные показатели регионов в различных условиях.

Анализ можно проводить по любой совокупности регионов. В данном случае в качестве объекта анализа взяты три субъекта Федерации, входящие в Сибирский федеральный округ (СФО): Алтайский край, Омская и Томская области, относящиеся по уровню своего социально-

¹ ФЗ-131 от 06 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/>

² Регион: Экономика и социология, 2013, №2. с.89-107.

экономического развития к самым различным группам. Это позволяет отследить влияние регулирования государственных финансов на бюджетную сферу и уровень развития разных групп регионов.

Суть ИБР: насколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) в данном регионе по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем для предоставления одного и того же объема бюджетных услуг.

По данным Минфина, индекс бюджетных расходов запланирован на 2014 год в Алтайском крае 0,908, в Омской области 0,885, в Томской области – 1,309.

Опережающее развитие экономики региона в сравнении со среднегодовыми значениями по Российской Федерации характеризует развитие региона в той или иной степени.

Так, темпы роста ВРП в Российской Федерации за 1998-2011 гг. составил 104,8%, а в СФО – 104,2%, при этом в Омской области он был более высоким (105,6%) по сравнению с Алтайским краем (104,8%) и Томской областью (103,8%).

По итогам 2013 года в рейтинге социально-экономического положения анализируемых регионов Омская область занимает 25 место среди 83 регионов России (448,7 млрд. руб.), Томская область – 33 место (337 млрд. руб.), Алтайский край – 46 место (336,2 млрд. руб.).

Темпы роста ВРП в СФО составляют 104,2%, что ниже показателя РФ на 0,67%, а расходы округа покрываются собственными доходными источниками только на 97%. Воспользовавшись разработанной институтом экономики Уральского отделения Российской академии наук методическим подходом к выделению классификации регионов по типам их хозяйственного развития делаем вывод, что в СФО есть развивающиеся финансово устойчивые и слаборазвитые регионы.¹

К развивающейся территории можно отнести Омскую область. Это регион опережающего развития, источником которого выступают внешние финансовые ресурсы (рост ВРП здесь происходит за счет привлечения инвестиционных ресурсов).

Финансово устойчивой территорией является Томская область. Это регион, обладающий устойчивым положительным бюджетно-налоговым балансом, однако темпы его развития отстают от среднероссийских.

Сбалансированным регионом можно назвать Алтайский край, но он находится в «пограничном» состоянии, приближаясь к финансово устойчивым территориям.

Омская область является одним из крупнейших экономических регионов России с мощной образовательной и научной сетью, развитыми и сформированными промышленностью и сельским хозяйством. Наряду с

¹ Там же.

главными промышленными центрами области: Исилькулем, Калачинском, Называевском, Тарой, Тюкаменском выделяется областной центр – г. Омск. Он является крупнейшим в Сибири экономическим, культурным и научно-образовательным центром, входит в пятерку крупнейших промышленных центров России. На долю Омска приходится более 90% промышленного производства области.

Промышленность Омской области включает в себя лесную и деревообрабатывающую промышленность, промышленность строительных материалов, электроэнергетику, топливную, пищевую, химическую и нефтехимическую промышленность, машиностроение и металлообработку.

Промышленный потенциал Томской области составляют около 260 крупных и средних предприятий. Структура промышленного производства области носит многоотраслевой характер. Основные отрасли промышленности: электроэнергетика, топливная промышленность, цветная металлургия, добыча полезных ископаемых (нефти, газа и т.д.), химическая и нефтехимическая, машиностроение и металлообработка, лесная и деревообрабатывающая, пищевая.

Алтайский край является одним из крупнейших аграрных регионов страны. Он занимает третье место по производству зерна и молока, пятое – по производству мяса. Огромные площади занимают плантации подсолнечника, сои и сахарной свеклы. Промышленный потенциал края представлен более чем 2 000 предприятиями, из которых 347 предприятий относятся к категориям крупных и средних. Ведущими отраслями промышленности являются: машиностроение и металлообработка, химическая и нефтехимическая, электроэнергетика, пищевая и перерабатывающая, черная металлургия, легкая и текстильная промышленность.

При доли численности населения, равной 13,5%, на округ приходится 10,9% совокупного ВРП и только 7,9%, собранных в 2011 году на его территории, доходов бюджетной системы. Территориальное распределение доходных источников крайне неравномерно. Основные доходные источники концентрируются в ограниченном числе субъектов Российской Федерации.

Если рассматривать вклад СФО по отдельным видам доходов, то наиболее заметен он по акцизам (11,4% от общего их объема) и по НДСЛ – 10,7%, а также по налогу на прибыль – 9,6%.

В структуре доходов консолидированных бюджетов анализируемых субъектов основным доходным источником в 2014г. является НДСЛ – свыше 20%, доля всех остальных налогов по бюджетам различна и напрямую зависит от направления развития экономики.

По объемам доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в сопоставимом виде в расчете на душу населения ни один регион СФО не имеет показатель выше среднего по стране. Относительно высокий уровень этого показателя в 2014 году наблюдался в Омской области (0,839),

немного ниже – в Томской области (0,692) и значительно отстает от них (почти 1,5 раза) Алтайский край (0,510).¹

Естественно, можно ожидать, что именно по отношению не только к этим трем, а и к другим регионам СФО, политика межбюджетного регулирования должна быть направлена на выравнивание уровня их развития и финансовой обеспеченности.

Д.А. Маракулин, В.В. Низова

Состояние, структура и динамика преступлений экстремистской направленности в Сибирском федеральном округе (2009-2013 годы)

Шанхайской конвенцией о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 года предусмотрено, что терроризм, сепаратизм и экстремизм, вне зависимости от их мотивов, не могут быть оправданы ни при каких обстоятельствах, а лица, виновные в совершении таких деяний, должны быть привлечены к ответственности в соответствии с законом².

В интересах реализации названных конституционных запретов и выполнения международных обязательств в Уголовном кодексе Российской Федерации предусмотрена ответственность за совершение преступлений экстремистской направленности.

Преступления экстремистской направленности определяются в примечании 2 к ст. 282.1 УК РФ как уголовно наказуемые деяния, «совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса и пунктом «е» части первой статьи 63 настоящего Кодекса».

Если следовать данной позиции, можно утверждать, что перечень преступлений экстремистской направленности является довольно объемным, так как под определение таких преступлений в настоящее время можно подвести практически любое умышленное уголовно наказуемое деяние, совершенное по соответствующим мотивам.

¹ Минфин, Результаты распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2014 год.[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minfin.ru/>

² Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Заключена в г. Шанхае 15.06.2001) // Собрание законодательства РФ. 2003. 13 октября. № 41. Ст. 3947.

Однако мы придерживаемся устоявшейся точки зрения, согласно которой в настоящее время к преступлениям экстремистской направленности следует относить только те уголовно наказуемые деяния, совершение которых по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы непосредственно предусмотрено соответствующими статьями Особенной части УК РФ¹. Следовательно, понятие преступлений экстремистской направленности является собирательным, включающим в себя, в первую очередь, следующие уголовно наказуемые деяния:

- 1) убийство (п. «л» ч. 2 ст. 105 УК РФ);
- 2) умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (п. «е» ч. 2 ст. 111 УК РФ);
- 3) умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (п. «е» ч. 2 ст. 112 УК РФ);
- 4) умышленное причинение легкого вреда здоровью (п. «б» ч. 2 ст. 115 УК РФ);
- 5) побои (п. «б» ч. 2 ст. 116 УК РФ);
- 6) истязание (п. «з» ч. 2 ст. 117 УК РФ);
- 7) угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (ч. 2 ст. 119 УК РФ);
- 8) хулиганство (п. «б» ч. 1 ст. 213 УК РФ);
- 9) вандализм (ч. 2 ст. 214 УК РФ);
- 10) надругательство над телами умерших и местами их захоронения (п. «б» ч. 2 ст. 244 УК РФ)

Вместе с тем, система преступлений экстремистской направленности будет неполной, если в нее не включить такие уголовно наказуемые деяния, как публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280 УК РФ); возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (ст. 282 УК РФ); организация экстремистского сообщества (ст. 282.1 УК РФ) и организация деятельности экстремистской организации (ст. 282.2 УК РФ).

Анализируя криминальную обстановку в Российской Федерации в целом, можно констатировать, что количество преступлений террористического характера и преступлений экстремистской направленности за последние пять лет имеют тенденции к росту их числа. Так, в 2009 году было зарегистрировано 1127 рассматриваемых преступлений, что на 9,2% больше, чем в предшествующем году, в 2010 г. – 1143 (+ 1,4%), в 2011 г. –

¹ Квалификация массовых беспорядков, хулиганства и преступлений экстремистской направленности: теория и практика / С.В. Борисов, А.П. Дмитренко, В.А. Осипов и др.; отв. ред. Н.Г. Кадников. М.: Юриспруденция, 2012. С. 31-33.

1244(+ 8,8%), в 2012 г. – 1333 (+ 7,2%), в 2013 г. – 1376 (+ 3,2%) соответственно.

Несколько иначе прослеживается динамика данных преступлений в Сибирском федеральном округе (далее – СФО): в 2009 г. было зарегистрировано 47 рассматриваемых преступлений (0%), в 2010 г. – 74 (+ 57,4%), в 2011 г. – 56 (- 24,3%), в 2012 г. – 99 (+ 76,8%), в 2013 г. – 106 (+ 6,6%) соответственно.

Исследование общих статистических данных позволяет сделать вывод, что в России количество преступлений террористического характера и преступлений экстремистской направленности увеличивается в среднем на 5,2% в год. Ежегодный общий прирост в СФО в среднем составил 26,7%, что превышает общероссийский показатель на 21,5%.

Особо стоит обратить внимание, что в СФО на протяжении последних лет наблюдается общероссийская тенденция роста преступлений, предусмотренных ст. 282 УК РФ (возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства). Так, в 2009 году в СФО было зарегистрировано 22 рассматриваемых преступления, что на 22,2% больше, чем в предшествующем году, в 2010 г. – 30 (+ 36,4%), в 2011 г. – 26(- 13,3%), в 2012 г. – 51 (+ 96,2%), в 2013 г. – 56 (+ 8,9%) соответственно. При этом, начиная с 2010 года, 2-4 рассматриваемых преступлений в год регистрируются на территории Алтайского края.

Количество рассматриваемых зарегистрированных преступлений в абсолютных цифрах выглядит не таким «устрашающим» на фоне общеуголовной преступности. Однако необходимо помнить о качественной составляющей данных видов преступлений, учитывать общественную реакцию в результате совершения большинства из них, так как повышенный общественный резонанс, сопровождающий факты совершения преступлений экстремистской направленности, является одним из наиболее значимых факторов формирования общественного мнения о состоянии правопорядка в стране и деятельности полиции в целом.

В заключении стоит отметить, что приведенная статистика рисует далеко не полную картину, поскольку феномен экстремизма обладает высокой степенью латентности. Это означает, что, с одной стороны, проявления экстремизма не всегда определяются и оцениваются как экстремистские. Так, по словам начальника ВНИИ МВД России С.И. Гирько, характерной особенностью экстремистских группировок является их сращивание с уголовно-преступной средой. С другой стороны в обществе сохраняется и накапливается потенциал экстремизма в виде радикальных этнических, политических, религиозных установок и стереотипов, ориентированных на применение насилия.

А.А. Серебряков

К вопросу о добросовестном поведении участников правоотношений

С 01.03.2013г. вступил в силу федеральный закон «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» от 30.12.2012 № 302-ФЗ¹, внесший существенные изменения в гражданское законодательство. Изменения, помимо прочего, коснулись также и статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации «Основные начала гражданского законодательства»². В частности, в данной статье был закреплен принцип добросовестности: «При установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно. Никто не вправе извлекать преимущество из своего незаконного или недобросовестного поведения».

В обоснование необходимости легального закрепления данного принципа разработчики концепции совершенствования общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации указывали следующие доводы:

- правила о добросовестности являются естественным противовесом правилам, утверждающим свободу договора и автономию воли сторон;
- автономия воли сторон и свобода договора в условиях рыночной экономики предполагают и готовность отвечать за извлекаемые при реализации прав выгоды, но эта готовность в обществе не сформирована;
- нормативное закрепление принципа добросовестности позволит не только установить важнейшие ориентиры поведения субъектов права, но и более широко применять меры гражданско-правовой защиты в случае недобросовестных (а также и неразумных) действий участников оборота³.

Вместе с тем, ни в вышеназванной концепции, ни в концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации⁴, ни в новой редакции статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации не раскрывается понятие добросовестности и не называются какие-либо критерии добросовестного поведения.

В научной литературе было высказано множество мнений по поводу понятия добросовестности, однако, наиболее убедительной представляется точка зрения, в соответствии с которой добросовестность характеризуется как стремление участника гражданского оборота максимально исключать возможность нарушения его поведением субъективных прав и законных

¹ Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7627.

² Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

³ URL: <http://www.pandia.ru/24511/>.

⁴ Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

интересов других лиц, осуществлять свои права в строгом соответствии с их объемом и назначением¹.

Некоторые исследователи справедливо обратили внимание на то, что принцип добросовестности предполагает стремление субъектов гражданского права к достижению данной нравственной цели своим поведением, исходя из чего, не может непосредственно возникнуть конкретное гражданское право или юридическая обязанность². Так же высказаны опасения по поводу возможности создания «каучуковой» нормы, предполагающей широкую свободу судейского усмотрения, в силу закрепления в гражданском праве общего предписания всем субъектам действовать добросовестно³.

Для более полного уяснения понятия добросовестности и оценки содержания вытекающего из данного понятия правового принципа, представляется необходимым обратиться к судебной практике.

Достаточно подробно понятие добросовестности рассмотрено в обзоре Верховного суда Российской Федерации судебной практики по делам, связанным с истребованием жилых помещений от добросовестных приобретателей, по искам государственных органов и органов местного самоуправления от 01.10.2014г.⁴ Анализ данного документа позволяет сформулировать следующие тезисы применительно к квалификации поведения лица как добросовестного:

- приобретатель не может быть признан добросовестным, если к моменту совершения возмездной сделки в отношении спорного имущества имелись притязания третьих лиц, о которых ему было известно, и если такие притязания впоследствии признаны в установленном порядке правомерными;

- приобретатель должен проявить разумную осмотрительность при заключении сделки;

- о добросовестности приобретателя может, в частности, свидетельствовать ознакомление его со всеми правоустанавливающими документами на недвижимость, выяснение оснований возникновения у продавца недвижимого имущества права собственности, непосредственный осмотр приобретаемого имущества;

- если совершению сделки сопутствовали обстоятельства, которые должны были вызвать у приобретателя жилого помещения сомнения в отношении права продавца на его отчуждение, то такому приобретателю

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий к главам 1, 2, 3 / Б.М. Гонгало, А.В. Коновалов, П.В. Крашенинников и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2013. 336 с.

² Ульянов А.В. Добросовестность в гражданском праве // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 133 - 140.

³ Там же.

⁴ URL: <http://www.vsrfr.ru>.

может быть отказано в признании его добросовестным (например, такими обстоятельствами, вызывающими разумные сомнения, могут быть неоднократное отчуждение имущества в течение короткого периода времени, продажа имущества по цене существенно ниже его рыночной стоимости и т.п.).

Подобные подходы к оценке поведения участника правоотношения в качестве добросовестного либо недобросовестного вступают в некоторое противоречие с презумпцией добросовестного поведения участников гражданских правоотношений, сформулированной в пункте 5 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации.

С одной стороны, вышеобозначенная практика отступает от презумпции добросовестного поведения приобретателя имущества, по сути, возлагая на него обязанность доказывать в суде проявление разумной осмотрительности при заключении сделки.

С другой стороны, приобретатель имущества, в таких условиях, вынужден ставить под сомнение добросовестность своего контрагента, требуя от последнего предоставления документов, подтверждающих основание возникновения у продавца права собственности, выясняя причины продажи имущества и факторы, влияющие на определение цены продажи и т.п.

В связи с изложенным, представляется уместным привести правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, выраженную в определении от 19.04.2007 № 258-О-О¹. В этом деле рассматривался вопрос о соответствии Конституции Российской Федерации статьи 53 Жилищного кодекса Российской Федерации², согласно которой граждане, которые с намерением приобретения права состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях совершили действия, в результате которых такие граждане могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях, принимаются на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях не ранее чем через 5 лет со дня совершения указанных намеренных действий. Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что по смыслу статьи 53 Жилищного кодекса Российской Федерации и по смыслу соответствующих норм законодательства субъекта Российской Федерации, ограничения в постановке граждан на учет нуждающихся в жилых помещениях должны считаться допустимыми лишь в том случае, если гражданами совершались умышленные действия с целью создания искусственного ухудшения жилищных условий, могущих привести к состоянию, требующему участия со стороны органов государственной власти и местного самоуправления в обеспечении их другим жильем. При этом применение статьи 53 Жилищного кодекса Российской Федера-

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

ции и развивающих ее подзаконных нормативных актов должно осуществляться в системе действующего правового регулирования во взаимосвязи с пунктом 3 статьи 10 ГК Российской Федерации, согласно которому в случаях, когда закон ставит защиту гражданских прав в зависимость от того, осуществлялись ли эти права разумно и добросовестно, разумность действий и добросовестность участников гражданских правоотношений предполагаются.

Таким образом, можно выявить некоторую зависимость между умышленным поведением участника правоотношения, направленным на достижение определенного результата, и его добросовестным поведением.

Следовательно, обязанность действовать добросовестно необходимо понимать как обязанность не совершать действия, направленные на достижение правового результата (в том числе, направленные на приобретение имущества), если при этом участник правоотношения заведомо осведомлен или в силу объективных причин должен был быть осведомлен о нарушении прав третьих лиц.

Т.Е. Фасенко, Е. Ф. Епринцева

Анализ исполнения бюджета по доходам и расходам: на примере комитета по дорожному хозяйству, транспорту и связи города Барнаула

В статье мы рассмотрим местный бюджет как финансово-экономическую составляющую реализации полномочий органов местного самоуправления на примере комитета по дорожному хозяйству, транспорту и связи города Барнаула. Согласно Положению о комитете, утвержденному Решением Барнаульской городской Думы от 28.03.2014, комитет наделён полномочиями по решению вопросов местного значения на территории города в сфере организации дорожной деятельности, безопасности дорожного движения, благоустройства, транспорта и связи.

Исполнение бюджета органами местного самоуправления осуществляется по доходам и расходам. Основой анализа в настоящем разделе является решения Барнаульской городской думы «Об исполнении бюджета города за 2011 год, расходовании средств резервного фонда» от 08.06.2012 №743, «Об исполнении бюджета города за 2012 год, расходовании средств резервного фонда» от 07.06.2013 №107 и отчет об исполнении бюджета комитетом за 2013 год (в связи с тем, что после утверждения отчета, еще не принято решение об исполнении бюджета представительным органом власти.).

Комитет является как главным администратором доходов, так и главным распорядителем средств бюджета.

Комитет осуществляет администрирование поступлений неналоговых доходов в бюджет города по следующим видам доходов:

- восстановительная стоимость зеленых насаждений;
- плата в счет возмещения вреда причиняемого транспортными средствами;
- государственная пошлина за выдачу органом местного самоуправления городского округа специального разрешения на движение по автомобильным дорогам транспортных средств, осуществляющих перевозки опасных, тяжеловесных и крупногабаритных грузов, зачисляемая в бюджеты городских округов¹. В таблице 1 представлены администрируемые Комитетом поступления в бюджет города и их структура.

За 2011 год в бюджет города поступили доходы администрируемые комитетом на сумму 10 691,8 тыс. рублей, за 2012 год на сумму 10 759,8 тыс. рублей, за 2013 на сумму 10 585,1 тыс. рублей. Основную долю в структуре администрируемых Комитетом доходов занимают прочие неналоговые доходы (в основном это восстановительная стоимость зеленых насаждений) в 2011 году они составляли 87,4% от всех администрируемых доходов Комитета, в 2012 году их доля в общем объеме администрируемых доходов увеличивается до 92,1%, в 2013 году – они составляют 54,3%. В 2013 году указанные администрируемые доходы сокращают свой удельный вес в общем объеме, в связи с тем, что увеличивается доля прочих поступлений от денежных взысканий (штрафов) и иных сумм в возмещение ущерба по сравнению с 2012 годом.

¹ Об организации проведения конкурсного отбора субъектов Российской Федерации, бюджетах которых в 2013 году предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства субъектами Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ Минэкономразвития РФ от 24.04.2013 №220. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Таблица 1

Структура доходов, администрируемых Комитетом за 2011-2013 годы

№ п/п	Наименование показателя	2011		2012		2013	
		В тыс. рублей	в %	В тыс. рублей	в %	В тыс. рублей	в %
1	Государственная пошлина за выдачу органом местного самоуправления городского округа специального разрешения на движение по автомобильным дорогам транспортных средств, осуществляющих перевозки опасных, тяжеловесных и крупногабаритных грузов	1 279,0	12,0	835,6	7,8	812,6	7,7
2	Прочие поступления от денежных взысканий (штрафов) и иных сумм в возмещение ущерба	71,9	0,8	11,6	0,1	4 021,5	38,0
3	Прочие неналоговые доходы	9 340,9	87,4	9 912,6	92,1	5 751,0	54,3
Администрируемые доходы, всего		10 691,8	100,0	10 759,8	100,0	10 585,1	100,0

Анализ динамики администрируемых поступлений в абсолютном выражении отражен в таблице 2.

Таблица 2

Динамика администрируемых Комитетом поступлений за 2011–2013 годы

№ п/п	Наименование показателя	2011	2012	2013	Изменения (+;-), в тыс. рублей	
		В тыс. руб	В тыс.руб	В тыс.руб	2012 к 2011	2013 к 2012
1	Государственная пошлина за выдачу органом местного самоуправления городского округа специального разрешения на движение по автомобильным дорогам транспортных средств, осуществляющих перевозки опасных, тяжеловесных и крупногабаритных грузов	1 279,0	835,6	812,6	-443,4	-23

№ п/п	Наименование показателя	2011	2012	2013	Изменения (+;-), в тыс. рублей	
		В тыс. руб	В тыс.руб	В тыс.руб	2012 к 2011	2013 к 2012
2	Прочие поступления от денежных взысканий (штрафов) и иных сумм в возмещение ущерба	71,9	11,6	4021,5	-60,3	+4 009,9
3	Прочие неналоговые доходы	9 340,9	9 912,6	5 751,0	+571,7	-4 161,6
Администрируемые доходы, всего		10 691,8	10 759,8	10 585,1	+68	-174,7

За 2011 год в бюджет города поступили доходы администрируемые комитетом на сумму 10 691,8 тыс. рублей, за 2012 год на сумму 10 759,8 тыс. рублей, увеличение по сравнению с 2011 годом произошло на 68 тыс. рублей. За 2013 год администрируемые доходы составили 10 585,1 тыс. рублей, это на 174,7 тыс. меньше, чем в 2012 году. Рассматривая каждый вид, администрируемых доходов в динамике, то можно заметить следующее: доходы по государственной пошлине за выдачу органом местного самоуправления городского округа специального разрешения на движение по автомобильным дорогам транспортных средств, осуществляющих перевозки опасных, тяжеловесных и крупногабаритных грузов имеют отрицательную динамику. В 2012 году указанный вид администрируемых доходов сократил свое значение на 443,4 тыс. рублей, а в 2013 году, по сравнению с 2012 годом – на 23 тыс. рублей. Прочие поступления от денежных взысканий (штрафов) и иных сумм в возмещение ущерба в 2012 году, по сравнению с 2011 годом сокращают свое значение на 60,3 тыс. рублей, в 2013 году, по сравнению с 2012 годом указанный вид доходов увеличивается на 4 009,9 тыс. рублей. Прочие неналоговые доходы в 2012 году увеличились до 9 912,6 тыс. рублей. По сравнению с 2011 годом, увеличение составило 571,7 тыс. рублей. Однако в 2013 году, по сравнению с 2012 годом указанный вид доходов значительно сокращает свое значение – на 4 161,6 тыс. рублей.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что наибольший объем, администрируемых Комитетом доходов, поступил в бюджет города в 2012 году. Наибольший объем государственной пошлины за выдачу органом местного самоуправления городского округа специального разрешения на движение по автомобильным дорогам транспортных средств, осуществляющих перевозки опасных, тяжеловесных и крупногабаритных грузов был получен в 2011 году, прочих поступления от денежных взысканий (штрафов) и иных сумм в возмещение ущерба в 2013 году, прочих неналоговых доходов в 2011 году.

Ранее нами было указано, что исполнение бюджета осуществляется по доходам и по расходам. Согласно, решениям Барнаульской городской думы от 26.11.2010 №398 «О бюджете города на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов», от 25.11.2011 №627 «О бюджете города на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов», от 09.10.2012 №829 «О бюджете города на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» Комитет включен в перечень главных распорядителей бюджетных средств. Для того чтобы, рассмотреть исполнение бюджета комитетом по расходам, необходимо проанализировать исполнение Комитетом ассигнований, предусмотренных в бюджете города по основным разделам, подразделам классификации расходов бюджета за три года (2011-2013 годы). Утвержденные бюджетные ассигнования и их кассовое исполнение за 2011 год представлены в таблице 3.

Таблица 3

Исполнение Комитетом бюджетных ассигнований по основным разделам, подразделам классификации расходов бюджета за 2011 год (в тыс. рублей)

Наименование показателя	План на 2011 год	Кассовое исполнение на 01.01.2012	% исполнения к плану
Комитет по дорожному хозяйству, благоустройству, транспорту и связи города Барнаула	1 208 115,7	1 205 365,8	99,8
Общегосударственные вопросы	4 457,7	4 411,7	99,0
- другие общегосударственные вопросы	4 457,7	4 411,7	99,0
Национальная экономика	457 659,6	455 226,4	99,5
- транспорт	250 115,8	248 310,7	99,3
- дорожное хозяйство	183 946,4	183 346,4	99,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	730 478,9	730 208,2	100,0
- благоустройство	730 478,9	730 208,2	100,0
- ДЦП «Повышение безопасности дорожного движения на 2010-2012 годы»	40 725,5	40 713,9	100,0
Охрана окружающей среды	15 519,5	15 519,5	100,0
- сбор, удаление отходов и очистка сточных вод	596,5	596,5	100,0
- охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания	14 923,0	14 923,0	100,0

Плановые ассигнования в 2011 году доведены в сумме 1 208 115 747,87 рублей фактическое выполнение составило

1 205 365 624,87 рублей, в процентном отношении исполнение составило 99,8%.

По разделу «общегосударственные вопросы» утвержденные бюджетные назначения составили 4 457 675,83 рублей, исполнено 4 411 708,25 рублей, или 99,0%.

По разделу «национальная экономика» утвержденные бюджетные ассигнования в 2011 году составили 457 659 673,77 рубля, исполнение составило 455 226 457,82 рублей, или 99,5%. В разрезе указанного раздела по подразделу «транспорт» бюджетные ассигнования составили 250 115 812,62 рубля, исполнено 248 310 745,94 рубля, или 99,3%. По подразделу «дорожное хозяйство» утвержденные ассигнования составили 183 946 437,15 рублей, исполнено 183 346 437,15 рублей, или 99,7%.

По разделу «жилищно-коммунальное хозяйство» утверждены бюджетные ассигнования на 2011 в размере 730 478 921,08 рублей, исполнение составило 730 208 181,61 рубль, или 100%. В разрезе указанного раздела, по подразделу «благоустройство» ассигнования на 2011 год составили 730 478 921,08, исполнено 730 208 181,61 рубль, или 100%.

По разделу «охрана окружающей среды» утверждены ассигнования на 2011 год в сумме 15 519 477,19 рублей, исполнено 15 519 477,19 рублей, или 100%. По подразделу «сбор, удаление отходов и очистка сточных вод» бюджетные ассигнования составили 796 477,19 рублей, исполнено 596 477,19 рублей, или 100%. По разделу «охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания» ассигнования составили 14 923 000,00 рубля, исполнено 14 923 000,00 рубля, или 100%.

Анализируя предусмотренные в бюджете города ассигнования комитету по дорожному хозяйству, благоустройству, транспорту и связи города Барнаула, можно заметить, что комитету на реализацию полномочий в 2011 году из бюджета города утверждены ассигнования в сумме 1 208 115 747,87 рублей. Наибольшее финансирование из бюджета города предусмотрено в структуре всех бюджетных ассигнований, выделенных на Комитет, на реализацию полномочий Комитетом по разделам «национальная экономика» - 457 659 673,77рубля, или 38% бюджетных ассигнований, и «жилищно-коммунальное хозяйство» - 730 478 921,08 рублей, или 61% бюджетных ассигнований (рисунок 2).



Рисунок 2 – Утвержденные бюджетные ассигнования Комитету в 2011 году по разделам классификации расходов бюджета, в %

Утвержденные бюджетные ассигнования и их кассовое исполнение за 2012 год представлены в таблице 4.

Плановые ассигнования в 2012 году доведены в сумме 1 033 387 858,65 рублей фактическое выполнение составило 1 012 280 192,93 рубля, в процентном отношении исполнение составило 97,96%.

По разделу «общегосударственные вопросы» утвержденные бюджетные назначения составили 5 603 595,68 рублей, исполнено 5 323 408,59 рублей, или 95,0%.

Таблица 4

Исполнение Комитетом бюджетных ассигнований по основным разделам, подразделам классификации расходов бюджета за 2012 год (в тыс. рублей)

Наименование показателя	План на 2012 год	Кассовое исполнение на 01.01.2013	% исполнения к плану
Комитет по дорожному хозяйству, благоустройству, транспорту и связи города Барнаула	1 033 387,9	1 012 280,2	97,96
Общегосударственные вопросы	5 603,6	5 323,4	95,0
- другие общегосударственные вопросы	5 603,6	5 323,4	95,0
Национальная экономика	819 837,8	801 803,5	97,8
- транспорт	255 961,9	240 180,9	93,8
- дорожное хозяйство	173 382,2	172 483,6	99,5
- благоустройство	344 578,9	343 224,2	99,6
- ДЦП «Повышение безопасности дорожного движения на 2010-2012 годы»	6 872,5	6 872,5	100,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	191 877,8	189 114,8	98,6
- дорожное хозяйство	16 954,9	16 954,9	100,0
- коммунальное хозяйство	508,1	508,0	100,0
- благоустройство	172 194,8	171 651,9	99,7
- ДЦП «Повышение безопасности дорожного движения на 2010-2012 годы»	33 853,0	33 853,0	100,0
Охрана окружающей среды	16 068,7	16 038,5	99,8
- сбор, удаление отходов и очистка сточных вод	581,0	581,0	100,0
- охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания	15 487,7	15 457,5	99,8

По разделу «национальная экономика» утвержденные бюджетные ассигнования в 2012 году составили 819 837 785,44 рубля, исполнение составило 801 803 458,59 рублей, или 97,8%. В разрезе указанного раздела по подразделу «транспорт» бюджетные ассигнования составили 255 961 925,0 рубля, исполнено 240 180 878,15 рубля, или 93,83%. По подразделу «дорожное хозяйство» утвержденные ассигнования составили 173 382,2 тыс. рублей, исполнено 172 483,6 тыс. рублей, или 99,5%.

По разделу «жилищно-коммунальное хозяйство» утверждены бюджетные ассигнования на 2012 в размере 191 877 765,47 рублей, исполнение составило 189 114 861,30 рубль, или 98,56%. В разрезе указанного раздела, по подразделу «благоустройство» ассигнования на 2012 год составили 172 194 817,17, исполнено 171 651 913,66 рубль, или 99,68%. По подразделу «дорожное хозяйство» предусмотрено 16 954,9 тыс. рублей, исполнено 16 954,9 тыс. рублей, или 100%.

По разделу «охрана окружающей среды» утверждены ассигнования на 2012 год в сумме 16 068 712,06 рублей, исполнено 16 038 464,45 рублей, или 99,81%. По подразделу «сбор, удаление отходов и очистка сточных вод» бюджетные ассигнования составили 581 000,0 рублей, исполнено 580 999,00 рублей, или 100%. По разделу «охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания» ассигнования составили 15 487 712,06 рубля, исполнено 15 457 465,45 рублей, или 99,8%.

Комитету на реализацию полномочий в 2012 году из бюджета города утверждены ассигнования в сумме 1 033 387 858,65 рублей.

Наибольшее финансирование из бюджета города предусмотрено в структуре всех бюджетных ассигнований, выделенных на Комитет, на реализацию полномочий Комитетом по разделам «национальная экономика» - 819 837 785,44 рубля, или 79% бюджетных ассигнований, и «жилищно-коммунальное хозяйство» - 191 877 765,47 рублей, или 19% бюджетных ассигнований (рисунок 3).



Рисунок 3 – Утвержденные бюджетные ассигнования Комитету в 2012 году по разделам классификации расходов бюджета, в %

Утвержденные бюджетные ассигнования и их кассовое исполнение за 2013 год представлены в таблице 5.

Плановые бюджетные ассигнования в 2013 году доведены в сумме 1 512 038 852,87 руб. фактическое кассовое выполнение составило 1 457 708 260,30 руб., в процентном отношении исполнение составило 96,41%.

По разделу «общегосударственные вопросы» утвержденные бюджетные назначения составили 6 757 238,75 рублей, исполнено 6 748 576,73 рублей, или 99,87%.

По разделу «национальная экономика» утвержденные бюджетные ассигнования в 2013 году составили 1 239 625 151,12 рубль, исполнение составило 1 189 036 108,43 рублей, или 95,92%. В разрезе указанного раздела по подразделу «транспорт» бюджетные ассигнования составили 313 973 300,0 рублей, исполнено 311 564 057,53 рублей, или 99,23%. По подразделу «водное хозяйство» утвержденные ассигнования составили 3 419 795,91рублей, исполнено 834 761,0 рублей, или 24,41%.

По разделу «жилищно-коммунальное хозяйство» утверждены бюджетные ассигнования на 2013 год в размере 247 633 963,0 рублей, исполнение составило 245 194 221,14 рубль, или 99,01%. В разрезе указанного раздела, по подразделу «благоустройство» ассигнования на 2013 год составили 240 721 407,59, исполнено 238 281 665,73 рубль, или 98,99%.

Таблица 5

Исполнение Комитетом бюджетных ассигнований по основным разделам, подразделам классификации расходов бюджета за 2013 год (в тыс. рублей)

Наименование показателя	План на 2013 год	Кассовое исполнение на 01.01.2014	% исполнения к плану
Комитет по дорожному хозяйству, благоустройству, транспорту и связи города Барнаула	1 512 038,9	1 457 708,3	96,41
Общегосударственные вопросы	6 757,2	6 748,6	99,87
- другие общегосударственные вопросы	6 757,2	6 748,6	99,87
Национальная экономика	1 239 625,2	1 189 036,1	95,92
- транспорт	313 973,3	311 564,1	99,23
- водное хозяйство	3 419,8	834,8	24,41
- ДЦП «Повышение безопасности дорожного движения на 2013-2017 годы»	22 587,2	22 299,6	98,73
Жилищно-коммунальное хозяйство	247 634,0	245 194,2	99,01
- благоустройство	240 721,4	238 281,7	98,99
Охрана окружающей среды	18 022,5	16 729,4	92,82
- сбор, удаление отходов и очистка сточных вод	581,0	154,9	26,67
- охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания	17 441,5	16 574,4	95,03

По разделу «охрана окружающей среды» утверждены ассигнования на 2013 год в сумме 18 022 500,0 рублей, исполнено 16 729 354,0 рублей, или 92,82%. По подразделу «сбор, удаление отходов и очистка сточных вод» бюджетные ассигнования составили 581 000,0 рублей, исполнено 154 932,32 рублей, или 26,67%. По разделу «охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания» ассигнования составили 17 441 500,0 рубля, исполнено 16 574 421,68 рублей, или 95,03%¹.

Анализ исполненных бюджетных ассигнований за 2013 год показал, что на реализацию полномочий в 2013 году из бюджета города Комитету утверждены ассигнования в сумме 1 512 038 852,87 рублей. Наибольшее финансирование из бюджета города предусмотрено в структуре всех бюджетных ассигнований, выделенных на Комитет, на реализацию полномочий Комитетом по разделам «национальная экономика» - 1 239 625 151,12 рубль, или 82% бюджетных ассигнований, и «жилищно-коммунальное хозяйство» - 247 633 963,0 рубль, или 16% бюджетных ассигнований (рисунок 4).



Рисунок 4 – Утвержденные бюджетные ассигнования Комитету в 2013 году по разделам классификации расходов бюджета, в %

Для анализа увеличения или сокращения финансирования из бюджета города деятельности Комитета на реализацию его полномочий необходимо провести сравнительный анализ предусмотренных бюджетных ассигнований по основным разделам классификации расходов бюджета за три последних года (2011–2013 годы).

Сводная информация о бюджетных ассигнованиях, предусмотренных и исполненных Комитетом за последние три года представлена в таблице 6.

Изменение плановых ассигнований, предусмотренных Комитету в бюджете города отражено в таблице 7.

Согласно отчетам об исполнении бюджета города, ведомственной структуре расходов бюджета, исполнению расходов бюджета по основным разделам классификации расходов бюджета Комитету на реализацию его полномочий в 2011 году предусмотрено 1 208 115,7 тыс. рублей. В 2012 году по сравнению с 2011 годом, бюджетные ассигнования сокращены до

¹ Об утверждении стратегии социально-экономического развития города Барнаула до 2025 года: решение Барнаульской городской Думы от 5 декабря 2014г. № 234 // Вечерний Барнаул. 2014. № 194.

1 033 387,9 тыс. рублей. Сокращение составило 174 727,8 тыс. рублей, или 14,4%. На 2013 год Комитету предусмотрены ассигнования в размере 1 512 038,6 тыс. рублей. По сравнению с 2012 годом, в 2013 году общий объем бюджетных ассигнований увеличен на 478 650,7 тыс. рублей, или на 46,3%.

Таблица 6

Сводная информация о бюджетных ассигнованиях, предусмотренных и исполненных Комитетом

Наименование показателя	2011		2012		2013	
	план	факт	план	факт	план	факт
Комитет, всего	1512038,9	1457708,3	1033387,9	1012280,2	15120,38,6	1457708,3
Общегосударственные вопросы	6 757,2	6 748,6	5 603,6	5 323,4	6757,3	6748,6
Национальная экономика	1239625,2	1189036,1	819837,8	801803,5	1239625,2	1189036,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	247634,0	245194,2	191877,8	189144,9	247634,0	245194,2
Охрана окружающей среды	18022,5	16729,4	16068,7	16038,5	18022,5	16729,4

Таблица 7

Изменение плановых ассигнований, предусмотренных на реализацию полномочий Комитету

Наименование показателя	План 2011 г.	План 2012 г.	План 2013 г.	Изменение (+, -) 2012 к 2011	Изменение (+, -) 2013 к 2012
Комитет, всего	1 208 115,7	1 033 387,9	1 512 038,6	-174 727,8	+478 650,7
Общегосударственные вопросы	4 457,7	5 603,6	6 757,3	+1 145,9	+1 153,7
Национальная экономика	457 659,7	819 837,8	1 239 625,2	+362 178,1	+419 787,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	730 478,9	191 877,8	247 634,0	-538 601,1	+55 756,2
Охрана окружающей среды	15 519,5	16 068,7	18 022,5	+549,2	+1 953,8

В структуре предусмотренных Комитету ассигнований, все направления финансирования по разделам классификации расходов бюджета имеют положительную динамику роста, кроме раздела «жилищно-коммунальное хозяйство». В 2012 году по указанному разделу, в сравнении с 2011 годом, сокращено финансирование на 538 601,1 тыс. рублей, или на 73,7%.

На основе вышеизложенного, можно сделать вывод, что главными направлениями финансирования Комитета являются такие разделы как «национальная экономика» и «жилищно-коммунальное хозяйство».

Комитету по дорожному хозяйству, благоустройству, транспорту и связи города Барнаула ежегодно в бюджете города предусматриваются ассигнования более миллиарда рублей на реализацию полномочий. По итогам каждого года, исполнение комитетом бюджетных ассигнований составляет более 90%. Это говорит о качественном планировании комитета, как субъекта бюджетного планирования. Кроме этого, высокое исполнение бюджетных ассигнований свидетельствует о наиболее полной реализации полномочий, закрепленных за комитетом в сфере дорожного хозяйства, благоустройства и т.д.

Т.Е. Фасенко, А.С. Костенко

Межбюджетные трансферты в бюджете Первомайского района: анализ поступления и исполнения в 2011–2013 годах

В соответствии со статьей 11 закона Алтайского края от 03.09.2007 № 75-ЗС «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае»¹, законом о краевом бюджете на очередной финансовый год и плановый период утверждается, в том числе распределение межбюджетных трансфертов между муниципальными образованиями.

Одновременно с проектом закона о краевом бюджете на очередной финансовый год и плановый период в Алтайское краевое Законодательное Собрание представляются, в том числе, методики (проекты методик) и расчеты распределения межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям края.

Охарактеризуем виды межбюджетных трансфертов, поступающих в бюджет Первомайского района, определим формы, порядок, особенности, цели и условия предоставления межбюджетных трансфертов в районный бюджет, рассмотрим исполнение по поступающим в бюджет Первомайского района межбюджетным трансфертам.

Итак, как мы определили в главе 1 данного исследования, формами межбюджетных трансфертов, поступающих в бюджет Первомайского района, являются дотации, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты. В соответствии с законом Алтайского края от 03.11.2005 № 90-ЗС «О краевом фонде финансовой поддержки муниципальных районов,

¹ О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае: закон Алтайского края от 03.09.2007 № 75-ЗС (ред. от 30.09.2013) // Сборник законодательства Алтайского края. № 137. 2007. Ст. 8.

городских округов»¹ дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов образуют краевой фонд финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов и предусматриваются в составе краевого бюджета с целью выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов Алтайского края. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов предусматриваются в составе краевого бюджета за счет собственных доходов краевого бюджета, а также субсидий из бюджетов муниципальных районов, городских округов Алтайского края в краевой бюджет, рассчитанных по методике расчета субсидий из бюджетов муниципальных районов, городских округов в краевой бюджет в соответствии с вышеуказанным Законом. Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов определяется, исходя из необходимости достижения критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности с учетом численности жителей муниципальных районов, городских округов. Критерий выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности определяется в расчете на одного жителя, исходя из расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов и ежегодно устанавливается законом о краевом бюджете на очередной финансовый год и плановый период (критерий выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов определен на 2014 год в размере 4748,9 рубля на жителя)².

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов предоставляются муниципальным районам, городским округам, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.

Уровень бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов, принимаемый в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности на очередной финансовый год и плановый период не может быть ниже уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов, принимаемого в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности на текущий финансовый год и плановый период, за исключением случаев внесения федеральными законами изменений, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов краевого бюджета.

¹ О краевом фонде финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов: закон Алтайского края от 03.11.2005 № 90-ЗС (в ред.от 31.12.2013) // Сборник законодательства Алтайского края. № 115. Ч.1. 2005. С. 101.

² О краевом бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов: Закон Алтайского края от 28.11.2013 № 82-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. № 211.ч.2, ч.3. С.1.

В соответствии с законом Алтайского края от 03.11.2005 № 89-ЗС «О краевом фонде финансовой поддержки поселений»¹ дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений образуют краевой фонд финансовой поддержки поселений и предусматриваются в составе краевого бюджета в целях выравнивания финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений Алтайского края по осуществлению их полномочий по решению вопросов местного значения исходя из численности жителей.

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений определяется, исходя из необходимости достижения критерия выравнивания финансовых возможностей поселений по осуществлению органами местного самоуправления поселений полномочий по решению вопросов местного значения с учетом численности жителей поселений.

Критерий выравнивания финансовых возможностей поселений определяется в расчете на одного жителя и ежегодно устанавливается законом о краевом бюджете на очередной финансовый год и плановый период (критерий выравнивания финансовых возможностей поселений по осуществлению органами местного самоуправления поселений полномочий по решению вопросов местного значения определен на 2014 год в размере 105,06 рубля на жителя)².

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений предусматриваются в составе краевого бюджета за счет собственных доходов краевого бюджета, а также субсидий из бюджетов поселений Алтайского края в краевой бюджет, рассчитанных по методике расчета субсидий из бюджетов поселений в краевой бюджет в соответствии с положениями вышеуказанного Закона.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений получают все городские поселения (включая городские округа) и сельские поселения Алтайского края, за исключением поселений, перечисляющих субсидии в краевой бюджет.

Размер дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений определяется по методике расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений в соответствии с положениями вышеуказанного Закона.

¹ О краевом фонде финансовой поддержки поселений: закон Алтайского края от 03.11.2005 № 89-ЗС (в ред. от 30.09.2013) // Сборник законодательства Алтайского края. № 115. Ч.2. 2005. С. 87.

² Порядок распределения межбюджетных трансфертов, предоставляемых из краевого бюджета в виде дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных районов, городских округов и прочих дотаций: Постановление Администрации края от 29.06.2012 № 347 // Сборник законодательства Алтайского края. 2012. № 194, ч. 1. С. 275.

Размер дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений бюджету каждого поселения на очередной финансовый год и первый год планового периода определяется для каждого поселения (включая городские округа) Алтайского края, исходя из численности жителей поселения в расчете на одного жителя и может быть меньше размера дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, утвержденного соответственно на первый год планового периода и второй год планового периода в краевом бюджете на текущий финансовый год и плановый период, в случае сокращения численности жителей поселения.

В случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов Алтайского края государственным полномочием по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений в части, касающейся предоставления дотаций поселениям, входящим в состав территории муниципальных районов, в составе краевого бюджета не предусматриваются и распределяются между бюджетами муниципальных районов в форме субвенций из краевого бюджета на осуществление государственного полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений.

Первомайский район Алтайского края наделен данного рода полномочиями и получает субвенции из краевого бюджета на осуществление государственного полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений.

В соответствии с Порядком распределения межбюджетных трансфертов, предоставляемых из краевого бюджета в виде дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных районов, городских округов и прочих дотаций, утвержденным Постановлением Администрации края от 29.06.2012 № 347, муниципальным районам и городским округам края предоставляются межбюджетные трансферты из краевого бюджета в виде дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов и прочих дотаций (далее - "дотации") на условиях, предусмотренных вышеназванным Порядком и законом Алтайского края о краевом бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

Дотации бюджетам муниципальных районов и городских округов предоставляются:

для финансового обеспечения исполнения расходных обязательств муниципальных образований при недостатке собственных доходов местных бюджетов;

в целях стимулирования органов местного самоуправления к повышению эффективности и результативности деятельности.

Распределение дотаций осуществляется, исходя из социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях, итогов исполнения местных бюджетов, результатов выполнения индикативных планов социально-экономического развития муниципальных районов и городских

округов в соответствии с заключенными между Администрацией Алтайского края и органами местного самоуправления муниципальных образований соглашениями о взаимодействии в области социально-экономического развития, а также из необходимости реализации социально значимых инициатив.

Распределение дотаций утверждается распоряжением Администрации края.

Субвенции в бюджет Первомайского района поступают на осуществление переданных полномочий Российской Федерации (например, субвенции бюджетам муниципальных районов на компенсацию части родительской платы за содержание ребенка в муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования – полномочие Российской Федерации) и переданных полномочий субъекта Российской Федерации (Алтайского края) в соответствии с законами о наделении муниципальных властей соответствующими государственными полномочиями.

Субсидии в местный бюджет поступают в соответствии с региональными порядками предоставления субсидий местным бюджетам, направление, объем предоставляемой субсидии определяется нормативным правовым актом Администрации Алтайского края в текущем финансовом году (например, объемы субсидий на осуществление бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности района определяются ежегодно постановлениями Администрации края о реализации адресной инвестиционной программы на текущий финансовый год, объем субсидии на строительство, реконструкцию, модернизацию, капитальный ремонт объектов муниципальной собственности в 2012 году определен постановлением Администрации края от 20.11.2012 № 625 .

Распределение поступлений межбюджетных трансфертов в бюджет Первомайского района по видам трансфертов в 2011-2013 годах представлено в таблице 1.

Таблица 1

Распределение поступлений межбюджетных трансфертов в бюджет Первомайского района за 2011-2013 гг. по видам трансфертов

Вид межбюджетных трансфертов	2011 год, тыс.рублей	2012 год, тыс.рублей	2013 год, тыс.рублей	Темпы роста (снижен.), 2013 к 2012 году, %
Дотации	142432,0	20470,0	18867,5	92,2
Субвенции	271233,7	239828,9	259404,96	108,2
Субсидии	122629,5	163088,2	138221,7	84,6
Иные межбюджетные трансферты	18061,2	4829,5	5321,5	101,9
ВСЕГО:	554356,3	428216,4	421815,7	98,5

Снижение по поступлениям межбюджетных трансфертов в бюджет Первомайского района всего составило в 2013 году по сравнению с предыдущим 2012 годом 1,5 %. При этом снизились поступления межбюджетных трансфертов по таким видам трансфертов как дотации – на 7,8 %, субсидии – на 15,4 %. В то же время произошло увеличение по поступлениям в бюджет муниципального района субвенций – на 8,2 % и иных межбюджетных трансфертов на 1,9 %.

Структура поступлений межбюджетных трансфертов в бюджет Первомайского района в 2011-2013 годах по видам трансфертов представлена на рисунках 1, 2, 3.

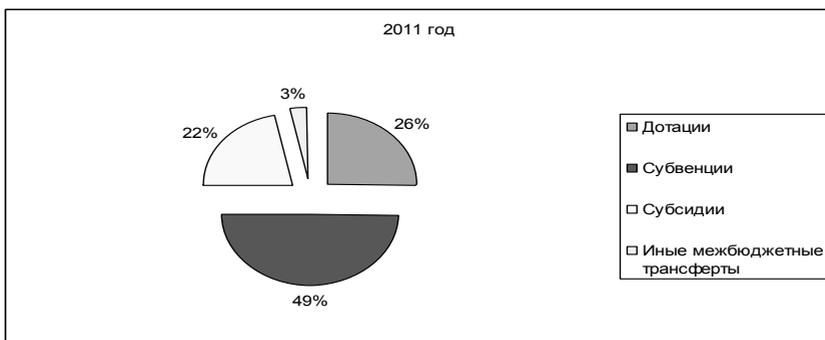


Рисунок 1 Структура поступлений межбюджетных трансфертов в бюджет Первомайского района в 2011 году по видам трансфертов (доли, в %)

Из данного рисунка (рисунок 1) следует сделать вывод о том, что наибольшую долю в структуре межбюджетных трансфертов в бюджете Первомайского района в 2011 году составляют субвенции (49 %), дотации (26 %) и субсидии (22 %) занимают среди поступлений межбюджетных трансфертов в бюджет Первомайского района практически равнозначные позиции.

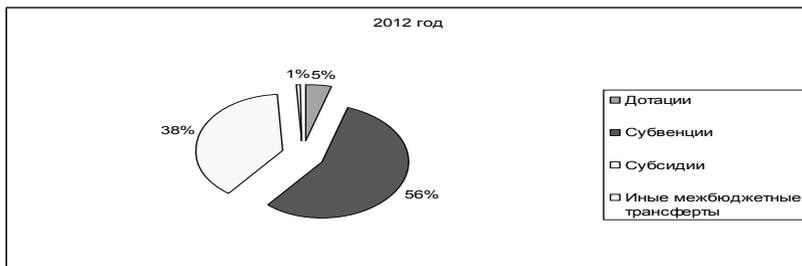


Рисунок 2 - Структура поступлений межбюджетных трансфертов в бюджет Первомайского района в 2012 году по видам трансфертов (доли, в %)

Из данного рисунка (рисунок 2) следует сделать вывод о том, что наибольшую долю в структуре межбюджетных трансфертов в бюджете Первомайского района в 2012 году составляют субвенции (56 %), а затем субсидии (38 %) из вышестоящего бюджета.

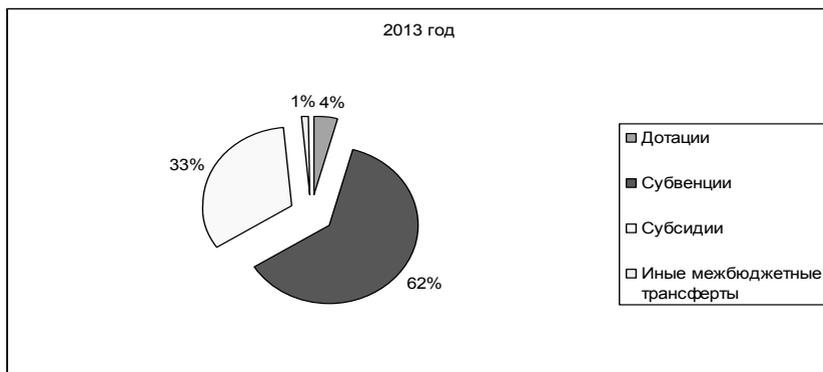


Рисунок 3 - Структура поступлений межбюджетных трансфертов в бюджет Первомайского района в 2013 году по видам трансфертов (доли, в %)

Из данного рисунка (рисунок 3) следует сделать вывод о том, что наибольшую долю в структуре межбюджетных трансфертов в бюджет Первомайского района в 2013 году составляют также, как и в 2012 году, субвенции (62 %), с ростом доли субвенций в структуре межбюджетных трансфертов на 6 %, а затем субсидии (33 %) из вышестоящего бюджета, по величине которых в общем объеме трансфертов произошло небольшое снижение – на 3 %. Доля дотации и иных межбюджетных трансфертов существенных изменений к 2012 году не претерпела.

Следует отметить, что достаточно сложно проанализировать динамику по определенным видам трансфертов. Связано это с рядом факторов. Изменение объема определенного вида трансферта зависит: от изменения численности получателей определенного направления бюджетных средств; от фактической потребности в определенном роде бюджетных ассигнованиях; от финансовых возможностей федерального и краевого бюджетов в текущем финансовом году (касается больше субсидий, иных межбюджетных трансфертов); от возможностей бюджета Первомайского района выполнять обязательства долевого участия в финансировании определенных мероприятий и объектов (например, реализация мероприятий жилищных программ, осуществление инвестиционных проектов); от изменений федерального и краевого законодательства (например, с 1 января 2012 года полномочия по организации оказания медицинской помощи гражданам на территории муниципальных образований были переданы на краевой уровень - в результате чего произошло уменьшение поступления

такого вида трансферта району как дотация (почти на 87 % - таблица 2.3) и от других факторов.

Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 02.08.2004 № 223 «О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹ (в настоящее время утратил силу в связи с изданием Приказа Министерства финансов Российской Федерации от 03.12.2010 № 552 «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами») в Перечне индикаторов оценки финансового положения и качества управления бюджетами муниципальных образований был определен индикатор финансовой гибкости Р6 – «Зависимость бюджета от финансовой помощи», который для бюджета рассчитывался по формуле (1):

$$V=A/B, \quad (1)$$

где А - доходы бюджета муниципального образования от безвозмездных перечислений от бюджетов других уровней за исключением субвенций из регионального бюджета;

В - всего доходов бюджета муниципального образования за исключением субвенций из регионального бюджета.

При этом установлен минимальный риск неплатежеспособности (наилучший уровень управления бюджетом) – 5%, максимальный риск неплатежеспособности (минимальный уровень управления бюджетом) – 40 %.

Обратимся к данной методике и просчитаем индикатор финансовой гибкости Р6 – «Зависимость бюджета от финансовой помощи» для бюджета Первомайского района в 2013 году.

R_6 (бюджет Первомайского района) = $(421815,7-259404,96) / (589831,6-259404,96) = 49 \%$.

В соответствии с ранее действовавшим Приказом Минфина России следует признать большую зависимость бюджета Первомайского района от финансовой помощи. Однако, следует заметить, что такая ситуация характерна для большинства муниципальных образований края.

Рассмотрим состав межбюджетных трансфертов в бюджет Первомайского района в рамках конкретных форм межбюджетных трансфертов.

Отдельные позиции трансфертов занимают в составе определенной формы межбюджетного трансферта наибольшие удельные веса.

¹ О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 02.08.2004 № 223 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150581/ (дата обращения 27.05.2014).

В дотациях Первомайскому району занимали наибольший удельный вес:

в 2011 году - дотации бюджетам муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности - 83,6 % (119044,0 тыс. рублей),

в 2012 году – дотации бюджетам муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности – 66,8 % (13682,0 тыс. рублей),

в 2013 году – дотации бюджетам муниципальных районов на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов – 58,7 % (11072,5 тыс. рублей).

Соотношение дотации бюджетам муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности и дотации бюджетам муниципальных районов на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в 2012-2013 годах в составе дотаций району представлено на рисунке 4.

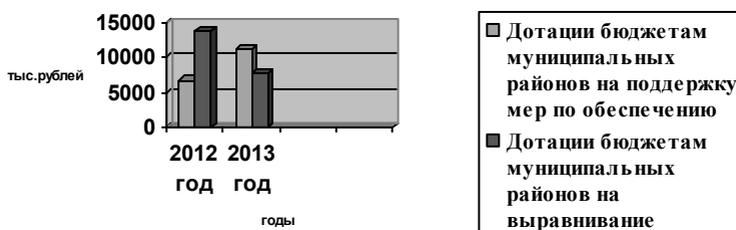


Рисунок 4 - Соотношение дотации бюджетам муниципальных районов

на выравнивание бюджетной обеспеченности и дотации бюджетам муниципальных районов на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в 2012-2013 годах в составе дотаций Первомайскому району

Отметим снижение объемов дотаций Первомайскому району. Это достаточно негативное явление, учитывая большую зависимость районного бюджета от межбюджетных трансфертов особенно нецелевого характера.

Следует сделать пояснения по нулевым значениям некоторых межбюджетных трансфертов: например, в 2012 и 2013 годах в районный бюджет не поступали субсидии на денежные выплаты медицинскому персоналу ФАПов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи, как уже отмечалось, в связи с передачей с 1 января 2012 года полномочий по организации оказания медицинской помощи гражданам на территории муниципальных образований на краевой уровень; субсидии на обеспечение мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда за счет средств, поступивших от государственной корпорации - Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хо-

зайства поступили в краевой бюджет и были распределены Первомайскому району только в 2013 году; субсидии на обеспечение деятельности образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, поступали в местные бюджеты до конца 2012 года – в 2013 году изменился порядок обеспечения жильем детей-сирот – с 1 января 2013 года предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется путем предоставления им специализированных жилых помещений специализированного жилого фонда Алтайского края, то есть бюджетные средства расходуются на краевом уровне и в местные бюджеты не поступают.

Оценим исполнение по поступающим в бюджет Первомайского района межбюджетным трансфертам за период с 2011 по 2013 годы. Результаты исполнения приведем в таблице 2.

Таблица 2

Исполнение по межбюджетным трансфертам, поступившим в бюджет Первомайского района в 2011-2013 годах

Вид межбюджетных трансфертов	2011 год, тыс.руб.	% к плану	2012 год, тыс.руб.	% к плану	2013 год, тыс.руб.	% к плану
Дотации	142432,0	100,0	20470,0	100,0	18867,5	100,0
Субвенции	268360,0	98,9	236101,9	98,4	257945,1	99,4
Субсидии	121549,5	99,1	162612,0	99,7	137271,9	99,3
Иные межбюджетные трансферты	18037,3	99,9	4829,5	100,0	5320,2	99,9
ВСЕГО:	550378,8	99,3	424013,4	99,0	419404,7	99,4

Из информации, представленной в таблице 2 можно сделать ряд выводов. Использование дотации в полной мере, говорит о существовании большой потребности местных бюджетов в поступлении нецелевых средств, финансовой помощи на решение вопросов местного значения. Незначительное неисполнение по субвенциям может быть связано с изменением расчетного количества получателей бюджетных средств, отсутствием фактической потребности и пр., по субсидиям – например, при строительстве объектов – с изменением стоимости строительства при проведении конкурсных процедур.

Таким образом, можно заключить, что поступающие в форме межбюджетных трансфертов бюджетные средства расходуются практически в полном объеме.

Ю.С. Лунина, Л.О. Карнаушенко

Разработка мероприятий по развитию эффективного осуществления контроля за уплатой страховых взносов

Современное время требует современных и новых решений. Сегодня это, казалось бы, избитое, но очень четкое выражение как нельзя актуально для системы обязательного социального страхования. Повышение платежной дисциплины у страхователей является одной из главных задач Фонда. В этих целях в данной работе предлагаются мероприятия, которые будут направлены, прежде всего, на совершенствование механизма осуществления контроля за уплатой страховых взносов, на развитие эффективного взаимодействия со страхователями – работодателями.

Шаг 1. Информирование и разъяснение. Необходимо перестроить систему сбора страховых взносов и определить те шаги, которые позволят наиболее эффективно взаимодействовать со страхователем. Предлагается начать с информационно-разъяснительной работы. Необходимо определить ее основные цели, которые ориентировали бы страхователя на исполнение обязанности по уплате страховых взносов в строго установленный срок; на недопущение и предотвращение образования просроченной задолженности; улучшение отчетной дисциплины и т.д. Для этого можно использовать следующие средства: начать с прямого воздействия на страхователя путем организации специально созданной комиссии в целях предоставления информации и разъяснений по уплате страховых взносов. Данная комиссия в индивидуальных беседах может проводить подобные семинары и на месте нахождения филиала, и на территории страхователя. Подобные семинары уже проводились в филиале, но периодичность их осуществления, и явка страхователей, и отсутствие индивидуального подхода к работодателю со стороны филиала недостаточны эффективны. В связи с этим предлагается усилить информационное воздействие через рекламные ролики на местном телевидении и билбордах города, так как реклама является эффективным фактором, воздействующим на человеческое внимание, память и пр., что позволит более четко обозначить социальную значимость уплаты страховых взносов. В настоящее время филиал вообще не использует данный метод.

Шаг 2. Структурирование работы. Необходимо четко структурировать работу отдела проверок страховых взносов, учета и регистрации страхователей, разделив его на несколько групп в соответствии с функциями. Это позволило бы не расплывать силы сотрудников отдела в разных направлениях, а сосредоточить их на выполнении конкретных задач. При этом повысилась бы и эффективность их работы и ответственность исполнителей за порученный им участок. Такое разграничение функций, своеобразная «узкая специализация», позволило бы систематизировать работу по сбору страховых взносов и максимально ориентировать ее на страхователя. По-

высилось бы и качество проводимых камеральных проверок. Сосредоточение всей процедуры обеспечения исполнения обязанности по уплате страховых взносов «в одних руках» - от направления требования на их уплату до подготовки решения в форме постановления о взыскании за счет иного имущества страхователя – позволило бы установить максимально возможный в сегодняшнем правовом поле контроль за сроками уплаты страховых взносов, сократит примерно на 5 дней процедуру взыскания сумм просроченной задолженности и т.д.

Шаг 3. Совершенствование автоматизированного подхода к программному обеспечению механизма контроля за уплатой страховых взносов. В целях повышения качества работы контрольных мероприятий филиала была разработана и предложена филиалу программа «Аналитика и внутренний контроль ЕИИС». Она предназначена для оптимизации рабочего времени специалистов отделения Фонда в плане анализа различных данных, вводимых в подсистемы ЕИИС «Соцстрах», контроле различных данных, вывода письменных форм и пр.

Недостатком действующего программного обеспечения процедуры камеральных проверок и камерального анализа с помощью программы «ЕИИС Камеральные проверки» является то, что оно предполагает полную автоматизацию только самой процедуры камеральной проверки. С помощью предлагаемой программы «Аналитика и внутренний контроль» в плане анализа можно отметить возможность просматривать поступление платежей страхователей, в том числе недоимщиков, проанализировать возможную недоимку на текущий момент. Данное приложение к подсистемам «Соцстрах» предназначено для автоматизации обработки обращений страхователей за восстановлением расходов на цели обязательного социального страхования; автоматизации проведения камеральных проверок в связи с недоимкой по страховым взносам; логического контроля корректности ввода отчетов «Форма 4-ФСС» в базу данных ЕИИС «Соцстрах»; администрирования и усиления контроля за правильностью и достоверностью исчисления и уплаты страховых взносов, справочников «Банки» и «Счета страхователей»; создания отчетов и печатных форм.

Специалисты отдела проверок будут видеть не только картину сбора страховых взносов, но и ход работы по взысканию просроченной задолженности. На основании данных программы можно проследить дату сдачи отчета 4-ФСС страхователей, суммы недоимки прошлого и текущего периодов, недоимку за квартал, суммы выставленных платежей, а также суммы, которые рекомендуется выставить в текущем квартале и т.д. Данная программа поможет усилить эффективность работы по предупреждению и устранению ошибок при работе по взысканию недоимки, образовавшейся на конец отчетного периода. Контроль данных в камеральных проверках позволит оформить различные выходные документы по проверкам (справки, решения, требования и др.). Данное приложение предназна-

чено для автоматизации проведения камеральных проверок по недоимке и штрафам, оказанию помощи в соблюдении сроков проведения процедур взыскания.

Вся работа по проведению камеральных проверок выполняется в два основных последовательных этапа, а именно предварительный расчет и производство по проверкам. На этапе предварительного расчета, сотрудникам отделения предлагается выполнить и проверить расчет недоимки и штрафов для страхователей и определить список страхователей, для которых требуется камеральная проверка (для каждого раздела отчета Формы 4-ФСС отдельно) и сформировать заготовки указанных проверок. На этапе производства происходит пакетная обработка данных предварительного расчета. Операции выполняются над списками проверок сгруппированными и объединенными в пакеты по характерным признакам.

Шаг 4. Внесение дополнительных сведений при составлении инкассовых поручений. При направлении инкассового поручения в банк в целях списания денежных средств со счета должника, находящегося в стадии банкротства, банк возвращает инкассовые поручения без исполнения в связи с тем, что указанные платежи нельзя отнести к текущим. Оформление инкассовых поручений осуществляется специалистом филиала вручную, используя форму программы «ЕИИС Бухгалтерия». Для уточнения принадлежности данных платежей к текущему периоду предлагается ввести дополнительные сведения в разделы (поля) 24, 106 и 107 формы инкассового поручения.

К примеру, в поле 24 «Назначение платежа» указывать дополнительно период, за который производится взыскание и принадлежность задолженности по текущим страховым взносам (*«взыскивается в доход ФСС пени за период с 01.01.2014 по 31.03.2014 (реш.№) по текущим страховым взносам...»*); в полях 106 и 107 указывать обязательно значение платежа «ТП» (платежи текущего года) и периодичность уплаты (квартал) «КВ.01.2014». Внесение дополнительных сведений уменьшит количество возвратов неисполненных поручений и ускорит процесс взыскания с расчетных счетов страхователей, находящихся в процессе конкурсного производства на стадии банкротства.

Шаг 5. Усиление взаимодействия работы с налоговыми органами Алтайского края и кредитными организациями. В связи с трудоемким процессом в исследовании вопроса о получении информации о расчетных счетах предприятий и отменой обязанности страхователя представлять в Фонд сведения об открытии (закрытии) расчетных счетов в банках, необходимо усилить взаимодействие работы с налоговыми органами края и кредитными организациями (банками). В настоящее время передача сведений о счетах страхователей осуществляется с помощью электронных выписок в виде файлов формата XML, полученных от инспекций налоговых служб и управления Центрального Банка РФ по Алтайскому краю. Но

данная форма передачи сведений не является совершенной и имеет некоторые недостатки. Переданные сведения поступают в единый справочник ЕИИС ФСС и классифицируются по определенным признакам. В качестве одного из связующих признаков была принята группа «ИНН-КПП». Данный признак характерен для налоговой службы, но при этом совершенно чуждый и противоестественный банковской системе (справочник БИК банков России не содержит ни ИНН ни КПП). Из общих реквизитов со справочником БИК банков России ЕИИС «Соцстрах» имеет только БИК. Причем ни в одном, ни в другом справочнике данный реквизит не уникален. Из-за сложностей по обработке данных по связующему признаку предлагается объединить в справочник все три основных связующих признака («ИНН-КПП-БИК»), по которым обработка и распределение информации, поступающей от налоговых органов, кредитных организаций станет проще и доступней.

Шаг 6. Система поощрения работников. На основании анализа отчетных данных плательщиков страховых взносов, ежеквартально проводимого филиалом, определяются ежемесячные объемы (контрольные цифры) поступления страховых взносов. Они размещаются на внутреннем портале отделения в разрезе страхователей, специалистов, групп. Ежедневно проводится мониторинг поступления страховых взносов. В целях повышения эффективности работы, создания определенной соревновательности и заинтересованности в результате, предлагаем ввести систему поощрения сотрудников отдела проверок. На внутреннем портале филиала в режиме реального времени создать дополнительный раздел с отражением результатов сборов страховых взносов, количество выставленных требований, инкассовых поручений и пр. По итогам месяца, квартала материально премировать сотрудников, присваивать звание «Лучший специалист отдела проверок за месяц», достигших наиболее высоких результатов в контрольной деятельности. Также необходимо постоянно повышать профессиональный уровень сотрудников отдела проверок. Кроме привычных форм повышения квалификации, необходимо внедрять новые формы обучения, так как непрерывное и систематическое обновление профессиональных знаний и навыков – основа стабильной работы органов контроля, прямой путь к повышению профессионализма и в конечном итоге к росту денежных поступлений в бюджет Фонда социального страхования РФ.

Таким образом, подводя итоги по предложениям в разработке мероприятий в целях совершенствования механизма контроля за уплатой страховых взносов на обязательное социальное страхование, необходимо отметить следующее: при усилении информационного воздействия на страхователя более эффективнее обозначается социальная значимость уплаты страховых взносов; при грамотном структурировании работы отдела проверок и разграничении функций будет наблюдаться улучшение систематизирования работы по сбору страховых взносов и максимальное ориентиро-

вание ее на страхователя. В связи с совершенствованием автоматизированного подхода к программному обеспечению проведения камеральных проверок увеличилось бы количество и качество данной формы контроля; оптимизировалось рабочее время специалистов отдела проверок; возможно, снизилось количество ошибок, допускаемых при расчете задолженности, пеней и штрафов; внесение дополнительных сведений о принадлежности инкассо к текущим платежам в форму инкассовых поручений уменьшит количество возвратов неисполненных поручений и ускорит процесс взыскания денежных средств со счетов страхователей, находящихся в процессе конкурсного производства; при внедрении системы поощрения сотрудников отдела проверок и создании заинтересованности в результатах своей деятельности, их постоянном повышении профессионального уровня возможно повышение эффективности работы отдела проверок; в целом предложенные меры позволили бы повысить эффективность сбора страховых взносов по двум видам обязательного социального страхования примерно на 20%.

Таблица 1

Экономический эффект показателей работы филиала при реализации мероприятий по совершенствованию механизма контроля

Показатели	2013 год (тыс. руб.)	2014 г. на 01.05. 2014 г. (тыс. руб.)	Прогноз на 2014 г. (тыс. руб.)	Абсолютное изменение (тыс. руб.)	Относит. изменение (%)
Страховые взносы по ВНиМ	130 656,1	46 318,8	145 028,2	+14 372,1	11
Страховые взносы по НС и ПЗ	82 422,3	25 234,7	89 840,3	+7 418,0	9

В связи с вышеизложенным, при успешной реализации предложенных мероприятий позволят филиалу более эффективно решать те задачи, стоящие перед Алтайским региональным отделением Фонда социального страхования в целом. Система работы по осуществлению контроля за уплатой страховых взносов выстраивается исходя из опыта работы филиала и требований времени, специалисты и руководство отделения пытаются сделать ее четкой и действенной, и в дальнейшем планируется ее развитие и совершенствование.

Т.Е. Фасенко, Е. И. Неведрова
**Анализ развития малого предпринимательства:
на примере города Барнаула**

Развитие субъектов малого предпринимательства города Барнаула в течение последних лет характеризуется рядом позитивных тенденций. Однако, несмотря на устойчивую тенденцию к увеличению экономических показателей предпринимательской деятельности, из-за нестабильности фискальной политики государства происходит снижение количества хозяйствующих субъектов.

На сегодняшний день хозяйственную деятельность осуществляют 42 тыс. 211 субъектов (средние предприятия – 117, малый бизнес – 1652, микро бизнес – 21255, крестьянско-фермерские хозяйства (далее - КФХ) и индивидуальные предприниматели (далее - ИП) - 19187).

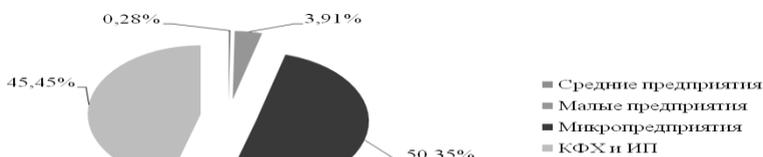


Рисунок 1 – Структура предпринимательства в городе Барнауле

Значимость малого бизнеса для экономики города Барнаула можно иллюстрировать тем, что в общей совокупности предпринимательских структур в 2013 году малый бизнес занимает 54,26% (с учетом микробизнеса), тогда как удельный вес среднего бизнеса составляет 0,3%, КФХ и ИП – 45,45% (рисунок 2).

Рассмотрим динамику количества малых предприятий (рисунок 2).

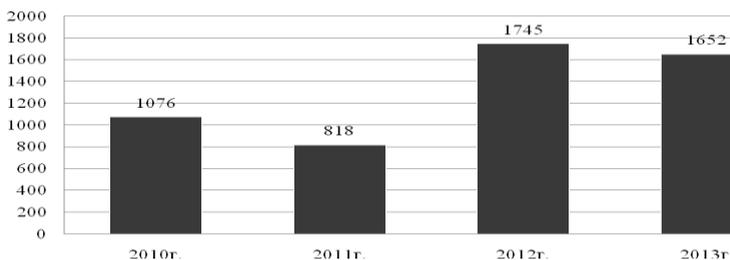


Рисунок 2 – Динамика количества малых предприятий 2010-2013гг.

Динамика количества малых предприятий (без учета микропредприятий) города за период с 2010 по 2013 гг. не стабильна. В 2012 году наблюдается существенный прирост количества малых предприятий – 113%. По нашему мнению, это может быть связано с принятием и реализацией муниципальной целевой программы «Развитие предпринимательства в городе Барнауле на 2011-2014 годы». В 2013 году наблюдается снижение количества малых предприятий на 5,3%. По нашему мнению, быть связано с изменениями федерального законодательства в социальной и налоговой сфере.

Таблица 1

Динамика количества малых предприятий 2011-2013гг.

Количество хозяйствующих субъектов, шт	2011г.	2012г.	2013г.
Малые предприятия	818	1745	1652
Микропредприятия	13838	21161	21255
Всего	14656	22906	22907

Количество микропредприятий в 2012 году увеличилось на 53% в сравнении с 2011 годом, а в 2013 наблюдается незначительный прирост, который составляет 0,4%. Снижение темпов роста количества микропредприятий мы также можем связать с изменениями федерального законодательства.

Количество индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в городе с 2011 года снижалось (рисунок 3).

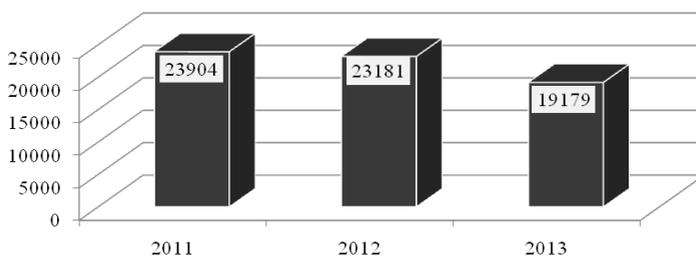


Рисунок 3– Динамика количества индивидуальных предпринимателей, шт.

В 2012 году по сравнению с 2011 годом количество индивидуальных предпринимателей снизилось на 3%, а в 2013 уже на 17,3%. Мы можем говорить о том, что изменение порядка исчисления страховых взносов в

государственные внебюджетные фонды с 1 января 2013 года ускорило процесс закрытия индивидуальных предпринимателей.¹

Проанализируем отраслевую структуру малого предпринимательства в городе Барнауле (рисунок 4).



Рисунок 4 – Отраслевая структура малого предпринимательства в 2013 г.

Предпринимательство представлено во всех сферах экономики города и имеет большой удельный вес в следующих видах деятельности: оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, бытовых изделий, предметов личного пользования – 33,9%, операции с недвижимым имуществом, арендой и предоставлением услуг – 22,8%, обрабатывающие производства – 16,7%, строительство – 9,6%, транспорт и связь – 5,6%.

Однако изменения отраслевой структуры в течение 2011-2013гг. иллюстрируют тенденцию к снижению удельного веса малых производственных предприятий, тогда как именно они являются основой производственной безопасности территории (рисунок 4).

¹ Об организации проведения конкурсного отбора субъектов Российской Федерации, бюджетам которых в 2013 году предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства субъектами Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ Минэкономразвития РФ от 24.04.2013 №220. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

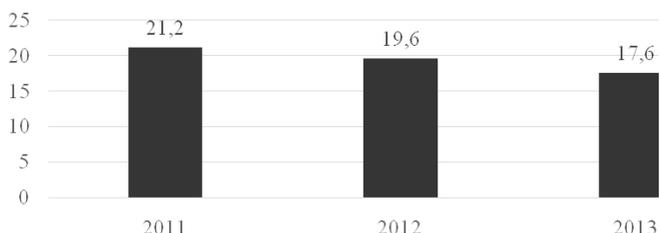


Рисунок 5 – Удельный вес производственных предприятий в отраслевой структуре малых предприятий, %

Инвестиции являются основой экономического роста, импульсом социально-экономического развития территорий, поэтому одной из первоочередных задач является создание благоприятного инвестиционного климата. Основным показателем оценки инвестиционной активности хозяйствующих субъектов территории является объем инвестиций в основной капитал¹.

В городе Барнауле наблюдается положительная динамика инвестиций в основной капитал малого бизнеса (таблица 2).

Таблица 2
Анализ инвестиций в основной капитал малых и микропредприятий за 2011–2013 гг.

Инвестиции в основной капитал, тыс. рублей	2011г.	2012г.	Темп прироста, %	2013г.	Темп прироста, %
Малые предприятия	1951032,2	2418057,3	23,94%	6793811,5	181%
Микропредприятия	566,7	1968,9	247,43	6729,1	241,8%
Всего	1951598,9	2420026,2	24%	6800540,6	181%

В 2013 году объемы инвестиций в основной капитал составили 6793811,5 тыс. рублей, что больше чем в 2012 году в 2,8 раза. В 2012 году темп роста составил 124%. За период 2009-2012 гг. среднегодовой темп роста инвестиций в основной капитал малых предприятий составил 142%. Что касается микропредприятий города, то объем инвестиций в основной капитал ежегодно с 2011 года увеличивался почти в 2,5 раза.

Динамика инвестиций в основной капитал малых предприятий города Барнаула говорит о стабильном и устойчивом положении, и финансовом состоянии компаний, а также о позитивных перспективах развития в виде

¹ Об утверждении стратегии социально – экономического развития города Барнаула до 2025 года: решение Барнаульской городской Думы от 19 декабря 2013 г. № 234 // Вечерний Барнаул. 2013. № 194.

роста эффективности производства, максимизации прибыли, наращивания производственных мощностей, увеличения объемов выпускаемой продукции.

Развитие предпринимательства также способствует положительной динамике социально-трудовой сферы города Барнаула. Наблюдается положительная динамика численности работников малых и микропредприятий (рисунок 6).

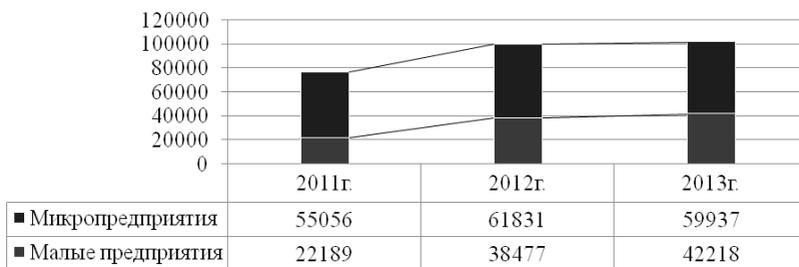


Рисунок 6– Динамика количества работников малых и микропредприятий, чел.

В 2013 году этот показатель превысил 42 тысячи человек и по сравнению с предыдущим периодом увеличился на 9,7%, в то время как в 2012 году на 73,4%, а в 2010 году наблюдалось снижение 13,1%. На микропредприятиях в 2013 году произошла убыль количества работников, которая составила 3,1%, а в 2012 году наблюдалось увеличение на 12,3%.

В целом по городу наблюдается ежегодный рост средней заработной платы у субъектов малого предпринимательства (рисунок 7).

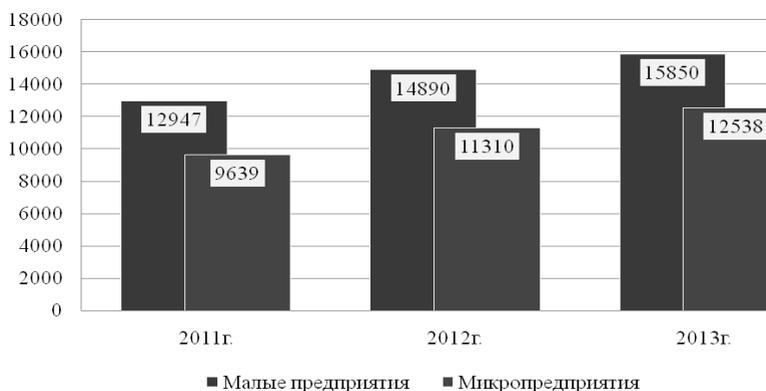


Рисунок 7 – Динамика среднемесячной заработной платы одного работника на малых и микропредприятиях 2011-2013 гг.

Среднемесячная начисленная заработная плата одного работника на малых предприятиях увеличилась с 12947 рублей в 2011 году до 15850 рублей по состоянию на 01.01.2014. В 2013 году на малых предприятиях прирост заработной платы составил 6,3%, а на микропредприятиях 10,9%. За весь рассматриваемый период заработная плата в малом бизнеса увеличилась на 22,4%. Что касается микропредприятий, то с 2011 года заработная плата увеличилась на 33,8%.

Малое предпринимательство города несет дополнительную социальную нагрузку и участвует в решении общественных проблем города. По состоянию на 01.01.2014 в городе осуществляют деятельность 187 социальных предприятия потребительского рынка, из них 59 социальных предприятий бытового обслуживания, 49 социальных непродовольственных магазинов и 79 продовольственных магазинов. В данных предприятиях обслуживаются более 80 тыс. граждан.

Проанализируем оборот малых предприятий города (рисунок 8).

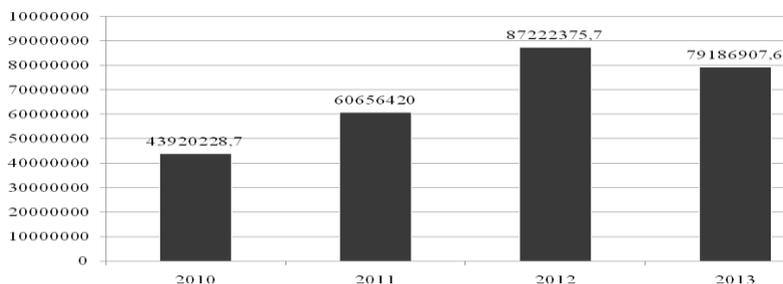


Рисунок 8– Оборот малых предприятий, тысяч рублей

Таким образом, оборот малых предприятий города с 2010 по 2012 год увеличился на 98,6%, однако в 2013 году наблюдается снижение на 9,2%.

Проанализируем динамику выручки малых предприятий (рисунок 9).

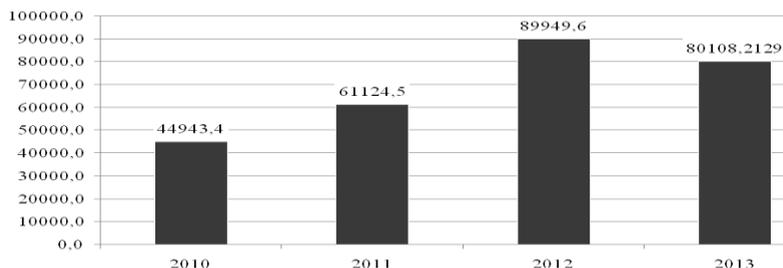


Рисунок 9 – Выручка от реализации товаров, продукции, работ, услуг малых предприятий с 2010 по 2013 гг., тыс. рублей

С 2010 года объем выручки от реализации товаров, продукции, работ, услуг малых предприятий стабильно увеличивался и к 2012 году вырос в 2 раза. Однако в 2013 году наблюдается снижение на 9,4%.

Подводя итоги, позитивными тенденциями в развитии малого предпринимательства в городе Барнауле можно назвать следующие:

- положительная динамика инвестиций в основной капитал малого бизнеса;
- оптимальная отраслевая структура;
- положительная динамика среднемесячной заработной платы на малых и микропредприятиях;

Негативными тенденциями развития малого бизнеса являются:

- снижение количества хозяйствующих субъектов,
- снижение количество работников на микропредприятиях и снижение темпов роста данного показателя на предприятиях малого бизнеса;
- снижение оборота малых предприятий;
- снижение темпов роста выручки малых предприятий
- уменьшение удельного веса производственных предприятий в отраслевой структуре.

Среди основных барьеров, по-нашему мнению, препятствующих развитию предпринимательства в городе, в настоящий период можно назвать следующие:

- высокие издержки на электроэнергию, что снижает энергоэффективность предприятий, а в итоге ценовую конкурентоспособность продукции;
- дефицит квалифицированных кадров на рынке труда;
- недостаточные навыки эффективного ведения бизнеса, опыта управления;
- загруженность и невозможность дальнейшего расширения промышленной зоны города;
- износ основных средств промышленных предприятий;
- незаконная предпринимательская деятельность
- фискальная политика государства.

Указанные проблемы в значительной мере взаимосвязаны и взаимообусловлены. Следовательно, необходимо обеспечить комплексный подход к их решению как на региональном, так и на муниципальном уровне, а также посредством межведомственного взаимодействия.

Для реализации потенциала предпринимательских структур должны быть сформированы условия, обеспечивающие устойчивый рост и структурное совершенствование данного сектора экономики. Необходимо обеспечить механизмы, при которых поддержка малого предпринимательства становится инструментом, обеспечивающим решение наиболее важных в текущей и стратегической перспективе проблем, нивелирование негативных последствий федеральной фискальной политики и способствующих

устойчивости бизнеса в условиях агрессивной и нестабильной внешней среды.

Реализация потенциала развития малого бизнеса города Барнаула невозможна без организации эффективного межведомственного сотрудничества между органами государственной власти и местного самоуправления, общественными организациями, субъектами предпринимательства.

В целях развития СМП в городе, становления его как высокотехнологичного, инновационного, социально ориентированного и конкурентоспособного сектора экономики края и города необходима дальнейшая реализация мероприятий, направленных на оказание малому бизнесу муниципальной поддержки. Использование программного подхода позволит объединить усилия всех заинтересованных лиц.

В 2014 году завершается реализация долгосрочной целевой программы «Развитие предпринимательства в городе Барнауле на 2011-2014 годы» в рамках которой проводилась планомерная работа по созданию благоприятного предпринимательского климата, развитию муниципальной поддержки, повышению эффективности этого сектора экономики.

В целях стимулирования малого предпринимательства в крае, становления его как высокотехнологичного, инновационного, социально ориентированного и конкурентоспособного сектора экономики края необходима дальнейшая реализация мероприятий, направленных на оказание субъектам муниципальной поддержки.

Проводимая политика федерального центра в России по отношению малому бизнесу, в особенности к индивидуальным предпринимателям, в 2013 году привела к негативным последствиям. Данные меры не повлияли на экономическое состояние города Барнаула, так как на другие регионы страны, однако, мы можем утверждать, что это притормозило развитие сферы малого бизнеса, а также последствия могут проявиться в недалеком будущем и региональные и местные власти должны принять все меры по нивелированию негативного влияния внешней среды.

Таким образом, мы можем говорить о том, что развитие малого предпринимательства в городе Барнауле характеризуется как рядом позитивных (увеличение инвестиций в основной капитал малых предприятий, положительная динамика среднемесячной заработной платы, и др.), так и рядом негативных (снижение количества хозяйствующих субъектов, снижение оборота малых предприятий, снижение темпов роста выручки) тенденций. Многие негативные тенденции обусловлены влиянием внешней среды, в частности изменениями законодательства РФ. Муниципальная финансовая поддержка должна способствовать адаптации субъектов к внешним изменениям, учитывая особенности местной экономики.

Разновидности и преимущества промышленных аддитивных технологий

Традиционное производство преимущественно основано на субтрактивной обработке материала: выпиливание, фрезование, сверление и другие подобные методы предполагают наличие заготовки, из которой ненужный материал удаляется посредством инструментов. Аддитивное производство представляет собой технологию формирования объекта из порошка, жидкости или расплава в непосредственно завершенном виде. При трехмерной печати сырье (исходный материал) является гомогенным и приобретает форму предмета путем выборочного затвердевания, наплавления, выдавливания, спекания или проклейки. Предмет изготавливается из материала на управляемой компьютером установке в соответствии с трехмерной моделью (такие установки неофициально называются «трехмерными принтерами»). В отличие от традиционных методов литья иликовки, трехмерная печать способна обеспечить создание предметов практически любой формы и с контролируемой внутренней структурой без раковин, заусенец, литейных швов и других микродефектов.

Существует четыре основных технологии трехмерной печати:

- стереолитография,
- послойное наплавление,
- выборочное лазерное спекание,
- 3D печать (3DP)¹.

Стереолитография (Stereolithography – SLA) – технология, основанная на жидких полимерах. Разработана Чарльзом Халлом (Charles Hull) в компании 3D Systems в 1984 г. Стереолитография использует фотополимеры, которые являются жидкими полимерами, затвердевающими при воздействии лучей света определенной частоты (ультрафиолет). При стереолитографии изделия выстраиваются слой за слоем, как и при SLS. Изделия, изготовленные по технологии стереолитографии, являются прочными, но не такими прочными, как при использовании SLS. Природа технологии сильно ограничивает набор материалов, пригодные для стереолитографии; считается, что технология уже достигла пика своих возможностей. Так как неиспользованный материал является жидким, стереолитография также требует построения дополнительных поддерживающих конструкций для нависающих участков детали во время изготовления (этот недостаток SLS и 3DP обходят, оставляя неиспользованный порошок до тех пор, пока деталь не завершена). Компания 3D Systems сейчас владеет технологиями

¹ Губайловский В. 3D-печать: как изменится производство? / i.rbc.ru: РБК инновации/ URL://http://i.rbc.ru/publication/analytic/3dpechat_kak_izmenitsya_proizvodstvo

SLS, 3DP и SLA, что делает ее наиболее крупным держателем рынка аддитивного производства во всем мире.

Моделирование наплавлением (fused deposition modeling – FDM) – технология, основанная на экструдере («выдавливателе»). Создана Скотом Крампом (Scott Crump) из компании Stratasys в 1988 году.

Технология послойного наплавления использует толстую нить полимера или металла, которая проталкивается через разогретое сопло, которое расплавляет полимер как разогретый клеевой пистолет. Деталь изготавливается перемещением стола или сопла для выборочного распределения материала в виде нужной формы, деталь создается слой за слоем. Как и стереолитография, послойное наплавление требует построения вспомогательных поддерживающих структур при изготовлении нависающих участков детали.

Хотя устройства, использующие послойное наплавление, часто рекламируют для создания изделий для конечного потребителя, технология может использовать только мягкие материалы и детали получаются значительно более хрупкими, чем изготавливаемые другими технологиями. Сейчас технологии послойного наплавления используются в основном для изготовления точных и надежных прототипов.

Выборочное лазерное спекание (Selective laser sintering, или SLS) – технология, основанная на порошке. Изобретена в Университете Техаса (UT) в 1986 году Карлом Декардом (Carl Deckard) и далее развивалась в компании DTM70.

SLS использует наплавленный луч энергии для спекания или расплавления порошкового материала и широко используется для производства настоящих изделий и инструментов из широкого круга материалов. Технологии SLM и EBM имеют свои корни в технологии SLS.

Выборочное лазерное расплавление (Selective laser melting – SLM) – по сути тот же процесс, что и SLS, но использует порошковые металлы, а не полимеры. Станки SLM используются для изготовления законченных плотных деталей за один шаг. Сейчас лидером рынка SLM является немецкая компания EOS.

Электронно-лучевое расплавление (Electron beam melting – EBM) как и SLM использует порошковые металлы для создания однородных металлических изделий, но EBM использует лучи электронов вместо лазера и строит детали в вакууме, что позволяет использовать металлы, склонные к окислению (титан, часто используемый в аэрокосмических разработках). EBM изобретена Шведской корпорацией Arcam.

3D печать (3D printing – 3DP) – технология, основанная на порошке и связующем материале. Патентована в 1993 году Эли Сачсом (Ely Sachs) и Майклом Симой (Mike Cima) из MIT и продана в 1995 году компании Z Corp., которая была куплена компанией 3D Systems в январе 2012 года.

3DP использует порошковый метод, как и SLS, но вместо спекания или расплавления в порошок впрыскивается связующее вещество (клей) из печатающей головки, сходной с печатающей головкой струйного принтера. Смесь клея и порошка не может достичь таких же свойств, как у изделий, созданных из единого материала, поэтому технологию 3DP относят к нижней категории технологий аддитивного производства.

Крупный провайдер сервисов быстрого прототипирования из Калифорнии, компания Solid Concepts, описывает принтеры Z.Corr на своем сайте как «идеальные для пользователей, ищущих недорогие решения трехмерной печати для проектов, не требующих высокой точности и долговечности».

Хотя само понятие «3D-печати» изначально является отсылкой к конкретно этой технологии, сейчас термин используется как синоним аддитивного производства в целом.

Первый 3D-принтер был создан основателем компании 3DSystems Чаком Халлом в 1984. Он работал на технологии стереолитографии, запатентованной Халлом двумя годами позже.

На протяжении двадцати лет 3D-принтеры использовались почти исключительно для малозатратного и быстрого создания прототипов (RP, rapid prototyping) из-за низкого качества производимых продуктов. Однако, в последние годы технологии 3D-печати значительно усовершенствовались, как и сами принтеры, которые, к тому же, стали намного более дешевыми.

Аддитивное производство становится все более распространенным, оно проникло в аэрокосмическую и автомобильную промышленность, производство различных бытовых предметов, медицину, моду и искусство, и это только начало: аналитики предсказывают, что в ближайшее время среднегодовой темп роста рынка составит 56%.

Этому есть несколько объяснений, и большинство из них логически вытекают из преимуществ аддитивных технологий, основные из которых состоят в следующем:

1. Значительная экономия средств при запуске производства.

Запуск производства традиционными методами (создание форм для литья, конвейеров и автоматизации) – долгий и трудоемкий процесс. В аддитивных технологиях данные, необходимые для запуска производства, могут храниться в цифровом виде, воспроизводится бесконечное количество раз без каких-либо материальных затрат.

2. Возможность внести поправки на любом этапе.

В заводском производстве цена не замеченных на ранних стадиях разработки ошибок огромна. При обнаружении брака после запуска производственной линии придется отозвать всю партию товара и начать все заново. Аддитивные технологии позволяют внести правки на любом этапе разработки и производства: требуется всего лишь открыть и подкорректировать САД-файл.

3. Быстрая адаптация к постоянно меняющимся условиям на рынке.

В аддитивном производстве отсутствует эффект масштаба. Стоимость товара, произведенного на 3D-принтере, не зависит от количества единиц, поэтому размер партии можно легко поменять в любую минуту в зависимости от повышения или снижения спроса.

4. Кастомизация производственной линии.

Аддитивные технологии позволяют печатать партии, в которых каждый предмет немного отличается от предыдущего, что позволяет создавать производственные линии персонализированных товаров (например, глазных протезов), которые раньше можно было сделать только на заказ и вручную.

5. Доступность и отсутствие привычных ограничений.¹

По сути, 3D-принтер – это завод, который зачастую помещается на письменном столе и может произвести что угодно, когда угодно и в любых количествах: от крючка для полотенца и запасного ключа до высокохудожественной скульптуры или реплики Ван Гога. Если вы можете это нарисовать или просканировать – вы можете это создать.

Безусловно, аддитивное производство не лишено определенных ограничений: несмотря на усилия ученых, произвести на 3D-принтере человеческую почку или печень для трансплантации им пока не удастся; выгоды аддитивного производства для самых массовых секторов промышленности все еще незначительны; на рынке присутствует весьма ограниченное количество материалов для 3D-печати, а качественные принтеры и программное обеспечение доступны далеко не каждому.

Тем не менее, очевидно, что информационные технологии в очередной раз стоят на пороге того, чтобы революционизировать материальное производство. Получится ли это у 3D-печати – станет видно уже через несколько лет.

Н.М. Сурай, А.А. Майоров, И.В. Ковалева

Формирование ассортимента отечественных сыров и сырных продуктов в современных рыночных условиях

Введение. Формирование ассортимента сыров, предлагаемых потребителю, складывается под влиянием целого ряда факторов. К ним следует отнести уровень благосостояния, культуру потребления, национальные предпочтения, достижения в области технологии производства и его упаковки и т.д.

Исторически натуральный сыр это продукт, позволяющий, условно говоря, консервировать молоко и использовать его в течение длительного периода времени. В связи с развитием современных холодильных технологий хранения продуктов питания, этот аспект перестает быть определяющим

¹ Аммосов Ю. Когда и почему случится вторая индустриализация / slon.ru: Деловые новости и блоги. URL: <http://slon.ru/biz/1136933>

щим, и на первый план выходят вкусовые характеристики сыра, как молочного продукта. Как и большинство продуктов питания, сыр подразделяется на массовый и элитный. Элитный сыр производится в небольших объемах и на экономику производителей (в России) не оказывает значительного влияния. Основной объем производства сыров в России сосредоточен на сырах, традиционно выпускаемых сыродельными заводами. Это сыры: «Голландский», «Костромской», «Российский», «Витязь» и целый ряд сыров этих групп. Сыры с высокой температурой второго нагревания, или как их еще называют «крупные сыры», в объемах производства занимают очень небольшой сектор. И это вызвано не низкой востребованностью этих сыров потребителями, и не более высокой ценой. Это вызвано экономическими соображениями производителей, так как длительный срок созревания крупных сыров вызывает увеличение себестоимости сыра, непропорционально росту цены на него.

Результаты исследований. Рекомендуемая физиологическая норма потребления сыра – 6,1 кг/чел. в год, в том числе натуральных – 3,66 кг/чел. Эта норма потребления обеспечена отечественным производством всего на 49,2 % (т.е. около 1,8 кг/чел). С учетом импорта физиологическая норма потребления сыра в РФ удовлетворена лишь на 91,1 %. Так, например, потребление сыра во Франции составляет 24,1, Италии – 20,8, Республике Беларусь – 4,3 кг/чел в год. Требование Доктрины продовольственной безопасности РФ - это продовольственная независимость - удовлетворение потребностей населения продуктами питания собственного производства не менее, чем на 85 % в соответствии с физиологическими нормами потребления.

К сожалению, производство натуральных сыров в России снижается (рис.1.). Это вызвано в большей степени недостатком сырья для производства сыра, а также высокой сезонностью его производства.

Причинами снижения объёмов производства сыров в РФ явились: увеличение доли импорта, потеря приоритетов в потреблении национальных продуктов, понижение статуса сыродельной отрасли, переориентация действующих сыродельных предприятий.

Сокращение объемов производства привело к удорожанию продукта, сделало его менее доступным для широких слоев населения. Российские производители, стремясь уменьшить себестоимость сыра, часто снижают требования к перерабатываемому молоку, упрощают технологию, сокращают сроки созревания, следствием чего является низкое качество продукта. Отечественный сыр не всегда выдерживает конкуренцию с импортными сырами.¹

¹ Выдрина Н. В. Тенденции развития новых технологий производства сыра // Молодой ученый. 2014. №10. С. 130-133.

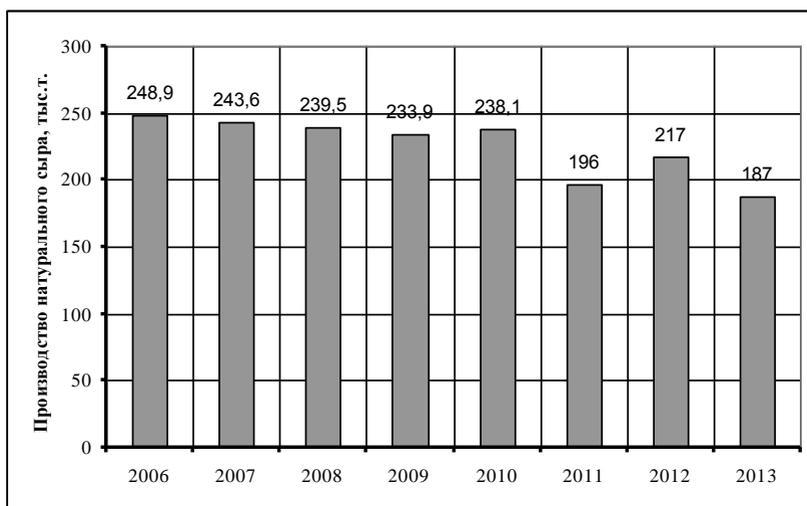


Рис.1. Производство натуральных сыров в РФ, тыс. т
(источник ИКАР по данным Росстата)

В 2013 г. увеличение доли импорта полутвердых и мягких сыров возросло на 3 - 3,5 %. Доля импорта сыров для производства плавленых сыров возросла на 22,2 %. Поставщиками сыров и сырных продуктов являлись Украина, Литва, Польша. В августе 2014 г. Россия вводит запрет на импорт на территорию РФ сыра и молочных продуктов из стран Евросоюза,

Упорядочение ассортимента сыров, совершенствование их видовой структуры в настоящее время актуально и может обеспечить выпуск сыров с большим выходом, увеличить объем валовой продукции, получить высокую рентабельность производства.

В ассортименте сыров, представленных в торговле российскому потребителю, преобладают полутвердые сыры (Российский, Костромской и др.). Их доля составляет более 65 %. Доля сыров с термомеханической обработкой (Сулугуни, Моцарелла и другие) не превышает 15%. Мягкие сыры (Любительский, Славянский и др.) составляют около 7 %, твердые, (типа Швейцарского, Эмментальского, Советского) не более 1,5 %. Сырные продукты различного вида в общем объеме производства составляют 11,5%.¹

По востребованности потребителями сыры можно разделить на три основные группы: основную (Российский, Костромской, Голландский,

¹ Rebezov M. B., Naumova N. L., Lukin A. A., Alkhamova G. K., Khayrullin M. F. Food behavior of consumers (for example, Chelyabinsk) // Вопросы питания. 2011. № 6. С. 23.

плавленные и т.п.); дополнительную (Олтермани, Маасдам, Ламбер, Швейцарский) и элитную (Рокфор, Дор Блю, Грана Падано, Пармезан).

При формировании ассортимента выпускаемых предприятием сыров следует учитывать предпочтения потребителей. По данным ИКАР основными показателями, влияющими на выбор сыра покупателем являются: цена, дизайн упаковки, вкус, вес куска, срок годности. Уровень значимости этих критериев приведен на рис.2.

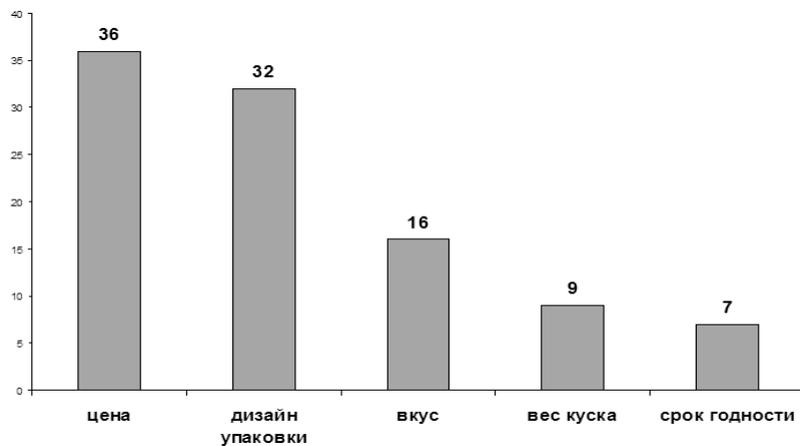


Рис. 2. Критерии выбора сыра потребителем, %

Как видно на рисунке 2, определяющими параметрами, являются цена и дизайн упаковки. Вкус сыра занимает третье место в перечне критериев и не превышает 16%. Это говорит о невысокой культуре потребления, поскольку сыр по своей природе является продуктом, обладающим уникальными органолептическими характеристиками. Немаловажным фактором является также низкий уровень достатка у значительной части населения.

Значительная часть сыров выпускается в фасованном виде. Потребление фасованного сыра в среднем по РФ – 13-20 %, в крупных городах больше. Так, в С-Петербурге – 60 %, Москве – 80 %. В странах европейского сообщества более 80 %. Фасованный сыр выпускается в трех видах: кусками, нарезкой и тертый. Их доля в общем объеме фасованных сыров соответственно: 88%, 8%, и 4 %.¹

Одной из задач, стоящих перед производителями сыров является задача формирования культуры потребления. Ее решение позволит, с одной

¹ Ребезов М.Б., Лукин А.А., Хайруллин М.Ф., Наумова Н.Л., Альхамова Г.К. Изучение отношения потребителей к обогащенным продуктам питания // Пищевая промышленность. 2011. № 5. С.13–15.

стороны, повысить интерес к этому продукту, что даст возможность увеличить объему его производства. С другой стороны, это обяжет производителей держать высокий уровень качества и расширять ассортимент сыров, заимствуя технологии у стран, имеющих свой спектр сыров.

Основные направления по формированию культуры потребления сыра¹:

- социальная реклама о биологической полноценности и значимости сыра в питании современного человека;
- привлечение СМИ для пропаганды потребления продуктов сыроделия, информация об истории и тонкостях технологии их производства;
- введение в практику школьных завтраков натуральных сыров;
- проведение массовых мероприятий (фестивалей, смотров, конкурсов) с дегустациями сыров с разнообразными вкусовыми характеристиками и предоставлении информации населению о них;
- издание популярной литературы о сырах.

Основными проблемами сыродельной отрасли в России являются: нехватка молока-сырья и его низкое качество; морально и физически устаревшее оборудование; низкая производительность труда; недостаток квалифицированных кадров; низкая конкурентоспособность сыров по себестоимости и качеству; появление значительной доли фальсифицированной продукции.

Отдельным фактором является организация импортозамещения вследствие введенного эмбарго на ввоз молочной продукции из стран Евросоюза, США, Австралии, Канады и Норвегии. Это приводит к необходимости изыскивать резервы внутри страны, что приводит зачастую к нарушениям в технологии производства сыра, использованию некачественного сырья и низкоквалифицированной рабочей силы.

Среди всех натуральных сычужных сыров мягкие сыры занимают особое место. Их богатый вкусовой диапазон позволяет удовлетворить запросы широкого круга потребителей. Мягкие сыры отличаются высокой биологической ценностью. Их производство широко распространено во всех передовых странах сыроделия и составляет до 40 % от общей выработки натуральных сыров.

Одним из перспективных направлений в покрытии дефицита сыров может явиться широкое освоение производства мягких сыров на городских молочных комбинатах. Сыры этой группы в своем большинстве не требуют созревания и, соответственно, больших оборотных средств и камер созревания и хранения.

В зависимости от способа свертывания молока при получении сгустка мягкие сыры подразделяют на сычужные (все созревающие сыры), сычуж-

¹ Бобылин В.В. Новое направление в производстве мягких сыров // Молочная промышленность Сибири. 2000. С. 21-26.

но-кислотные (сыры без созревания) и кислотные (сыры, в которых используется кислотное свертывание, без использования молокосвертывающего фермента – сыры типа Адыгейского и Клинского).

В ряде зарубежных стран рост объемов производства происходит за счет выработки сыров с короткими сроками созревания и свежих. Эта группа сыров позволяет предприятию быстро расширить ассортимент и увеличить эффективность производства.

Основной объем производства в России среди мягких сыров занимают сыры свежие, без созревания. Сыры без созревания (свежие сыры) являются скоропортящимися продуктами, поэтому их следует вырабатывать на заводах, которые могут реализовать продукцию в течение 5–10 дней при наличии условий хранения. Эти сыры целесообразно вырабатывать на городских молочных заводах, так как в этом случае гарантируется не только поставка потребителю свежей высококачественной продукции, но и возможность регулировать производство ее в соответствии с запросами торговли.¹

В последние годы активизировались исследования по созданию мягких сыров из восстановленного молока без созревания с различными наполнителями, производство которых можно организовать практически на любом молочном предприятии. Эта группа сыров позволяет предприятию быстро расширить ассортимент, увеличить эффективность производства, улучшить качество. При этом выход готового продукта из 1 т сыря по сравнению с твердыми сырами увеличивается на 20–25 %.

Технология мягких сыров позволяет выпускать продукты повышенной биологической ценности для массового, детского, школьного, лечебно-профилактического и специального питания с учетом климатических зон, экологии, состояния здоровья и особенностей трудовой деятельности.

Вовлечение в переработку на сыр козьего молока, обезжиренного коровьего молока, пахты и сыворотки значительно увеличивает сырьевые ресурсы и позволяет получить продукты, отвечающие требованиям: минимум калорий при максимуме биологической ценности.

В нашей стране имеются все предпосылки для развития массового производства мягких сыров нового поколения с использованием сухого молока; сыря немолочного происхождения; мембранных процессов, обеспечивающих углубленную переработку сыря, ароматизаторов, обладающих антиоксидантными, радиопротекторными свойствами; пищевых обогатителей; биоулучшителей с иммуностимулирующими и иммуномодулирующими свойствами.

¹ Высоцкая О.А. Формирование системы маркетинговых коммуникаций на региональном рынке продуктов питания в парадигме территориального маркетинга (на примере сыродельной отрасли Алтайского края) // Экономика и социум. 2014. С. 15–18.

В настоящее время отечественная сыродельная промышленность почти забыла о мягких сычужных созревающих сырах, которые раньше пользовались у потребителей заслуженно большим спросом. Сыры вырабатывают в незначительных объемах на единичных предприятиях, таких как «Калория» (Краснодарский край), сыр «Плезир» – аналог «Камамбер» или «Бри», Кипринское объединение (Алтайский край).

Патриархом среди всей группы мягких сыров является сыр Рокфор, который гурманы считают не просто продуктом, а объектом культа, традиций и наслаждения. Его вкусовые качества оценены по достоинству во всем мире. Среди впечатляющего количества представленных в ассортименте зарубежных мягких сыров на прилавках российских магазинов Рокфор – самый дорогой.¹

Высокая рентабельность мягких сыров является залогом того, что при правильной организации производства и сбыта удельный вес их в общем объеме натуральных сыров будет постоянно возрастать, а большой их вкусовой диапазон – радовать отечественного потребителя.

Изучены тенденции развития новых технологий производства сыра с целью улучшения качества и повышения ассортимента на рынке.

Улучшение качества сыров, обеспечение их санитарно-гигиенической и микробиологической безопасности, несомненно, увеличит спрос потребителя на отечественные сыры. Это снизит ввоз импортных сыров, имеющих гораздо более высокие цены. Использование в сыроделии новых технологических процессов, автоматизация и механизация трудоемких процессов, а также упаковка сыров в яркие, красочные, удобные для потребителя материалы так же приведет к увеличению спроса на сыры.

По мнению специалистов торговли и производителей сыров, основными направлениями ассортиментной политики в области сыродельной продукции должны быть:

- сохранение традиционных технологий;
- увеличение производства мягких сыров;
- создание и внедрение интенсивных технологий полутвердых и твердых сыров;
- организация производства сыров с комбинированным составом жировой фазы;
- создание технологий и развитие производства сыров с лечебно-профилактическими свойствами;
- развитие производства и создание конкурентоспособных технологий плавленых сыров;
- улучшение показателей качества сыров;

¹ Andrews L.S. Key A.M., Martin R.L., Grodner R., Park D.L Chlorine dioxide wash of shrimp and crawfish as an alternative to aqueous chlorine // Food Microbiology. 2002. 19(4). P. 261-267.

- организация массовой переработки сыворотки;
- освоение технологий сыров, пользующихся большим спросом за рубежом и в России для решения проблемы импортозамещения.

Заключение. За последние годы основным направлением в развитии российского рынка сыров является разработка и внедрение новых технологий в производство сыра, которые позволят увеличить ассортимент сыров, выпускаемых в нашей стране и улучшить качество.¹

По данным Института Конъюнктуры Аграрного Рынка (ИКАР) изменения в культуре потребления сыра заключались в расширении ресторанной сети с национальными кухнями, использующими сыр; популяризации кулинарных хобби, организации кулинарных сайтов, групп в соцсетях. Вступление в ВТО, снижение таможенных пошлин и увеличение импорта сыра в 2012 г. увеличило рост спроса на импортные и деликатесные сыры, что в целом привело к росту среднедушевого потребления сыра на 4 % за последние 3 года.

Сыродельная отрасль России покрывает немного больше половины сложившегося объема потребления, поэтому рынок сбыта для сыров весьма широк, что позволяет с меньшими затратами заполнить образовавшуюся товарную нишу. Необходимо конкретно определиться с ассортиментом сыров, наиболее востребованными торговлей и легко реализуемой технологией применительно к каждому молокоперерабатывающему предприятию. При этом основной упор следует делать на наиболее эффективное и полное использование компонентов молока на основе современных достижений в области биотехнологий и современных технологических процессов.

Т.Е. Фасенко, А.О. Устинова

Анализ имущества, находящегося в муниципальной собственности города Барнаула

Приватизация государственного и муниципального имущества осуществлялась на основе Закона РСФСР от 3 июля 1991 года «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР».

Начало приватизации привело к сокращению числа объектов муниципальной собственности и не принесло каких-либо существенных доходов: предприятия продавались по остаточной стоимости, в бюджет города практически не поступило никаких денежных средств. Но вместе с тем, начало приватизации позволило осуществить переход к рынку и преобра-

¹ Singh K. Spectrophotometric determination of iron in sugars using benzyltriethyl ammonium chloride // Int. Sugar J. 1999. 101(1211). P. 554-558.

зовать систему экономических отношений, возникающих в связи с изменением формы собственности: с государственной на частную.

Наиболее быстрыми темпами «малая приватизация» проходила в городе Барнауле в период 1992-1995 гг. В соответствии с действующим законодательством рядом предприятий были заключены договоры аренды имущества с правом его выкупа и комитет продавал арендованное имущество трудовым коллективам. В результате 436 предприятий торговли были выкуплены трудовыми коллективами по договорам аренды с правом выкупа по цене, определенной в соответствии с нормативными актами, действующими на момент выкупа. Остальные предприятия продавались на конкурсе с условиями сохранения их профиля и социальных гарантий коллективу.

Комитет по управлению имуществом всем приватизированным предприятиям выдавал, как неотъемлемую часть договора купли-продажи, лицензии на право ведения хозяйственной деятельности. Выдача лицензий и жесткий контроль за их выполнением в период массовой приватизации обеспечили сохранение социально-бытовой структуры предприятий города, что позволило провести приватизацию указанных предприятий с минимальными негативными последствиями для жителей Барнаула.

Приватизация позволила привлечь на предприятия инвесторов, которые пополнили оборотные средства предприятий, отремонтировали здания, закупили новое торговое оборудование. После завершения этапа «малой приватизации» процесс приватизации остановлен не был. В дальнейшем одним из основных направлений работы комитета была продажа объектов муниципальной собственности, в том числе акций, включенных в прогнозный план приватизации.

С реорганизацией городского Фонда имущества в декабре 1993 года его функции по продаже объектов муниципальной собственности перешли комитету.

Таблица 1

Продажа объектов муниципальной собственности в соответствии с Федеральным законом от 21.12.2001 №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»

Имущество	Годы									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Недвижимое	5	5	6	14	32	82	19	23	14	12
Движимое	13	3	2	4	-	-	2	-	-	1
Акции	-	-	-	-	-	1	-	1	1	-

Необходимо отметить, что первые муниципальные предприятия в городе Барнауле были учреждены в 1991 году в результате коммерциализации торговли, бытового обслуживания, общественного питания, в резуль-

тате которой из 20 объединений было выделено 350 предприятий - самостоятельных юридических лиц.

В 1993 году были учреждены 50 муниципальных медицинских учреждений и 40 аптек. В 1995-1996 гг. на базе производственных подразделений городского жилищного управления учреждены муниципальные предприятия ЖЭУ, ПЖЭТы, а в 1997-1998 гг. такие предприятия учреждались на базе ЖКО и имущество, принимаемое в муниципальную собственность от промышленных предприятий, передавалось им в хозяйственное ведение.

С завершением массовой приватизации и становлением частной собственности в городе Барнауле комитет переносит акцент работы с приватизации на управление муниципальным имуществом города.

Одновременно с массовой приватизацией комитетом по управлению имуществом проводилась работа по формированию муниципальной собственности.

Указом Президента от 22 декабря 1993 года «О гарантиях местного самоуправления в РФ» было установлено, что передача объектов, находящихся в муниципальной собственности, в государственную собственность субъектов РФ или федеральную собственность осуществляется с согласия органов местного самоуправления либо по решению суда, т.е. начался первый этап разграничения полномочий, который завершился со вступлением в силу в августе 2004 года Федерального Закона №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и началом второго этапа по разграничению полномочий.

С целью учета имущества города сформирован Реестр объектов муниципальной собственности города Барнаула. Впервые этот документ был утвержден по состоянию на 01.01.1997. При подготовке в основу его лег Перечень объектов предприятий, являющихся муниципальной собственностью города Барнаула, утвержденный решением Малого Совета Барнаульского городского Совета народных депутатов от 15 мая 1993 года №163.

По состоянию на 01.01.2013 года в Реестре значилось 58983 объекта, (на 01.01.2012 - 106 233 объекта, уменьшение на 44,5 %).

По состоянию на 01.01.2014 года в Реестре значится 55194 объекта, (на 01.01.2013 - 58983 объекта, уменьшение на 5,5%).

Таблица 2

Перечень объектов муниципальной собственности города Барнаула.

01.01.2013		
Объект	Количество, ед.	Стоимость, млн. руб.
Недвижимое имущество	34556	6408,3
Движимое имущество	22718	837,7
Земельные участки	1542	
Незавершенное строительство	167	1373,3
Недвижимое имущество	34995,0	9813,0
Движимое имущество	20199,0	1616,2

В реестре объектов муниципальной собственностью значится 2682 земельных участка.

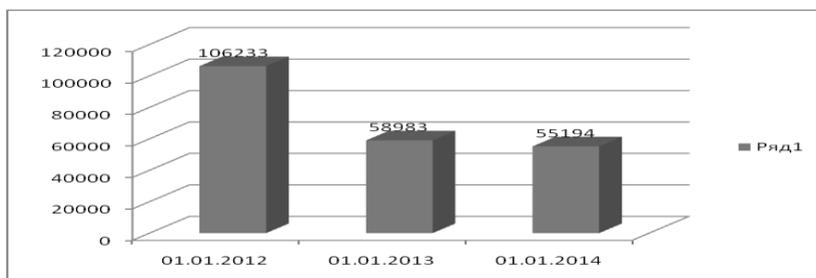


Рисунок 1 – Количество объектов муниципальной собственности, единиц

По сравнению с аналогичным периодом 2012 года произошло значительное уменьшение количества объектов муниципальной собственности по причине исключения из Реестра объектов недвижимого имущества в связи с продажей, регистрацией сложных вещей (водозаборов), куда вошли учитываемые ранее отдельные объекты водозаборов, исключение движимого имущества с связи со списанием, исключение из Реестра объектов движимого имущества стоимостью менее 100 тыс. рублей, исключенного из состава особо ценного движимого имущества.

На 01.01.2014 в Реестре объектов муниципальной собственности учтено 365 организаций¹:

¹ Об утверждении стратегии социально – экономического развития города Барнаула до 2025 года: решение Барнаульской городской Думы от 19 декабря 2013г. № 234 // Вечерний Барнаул. 2013. № 194.

Таблица 3

Организации, находящиеся в реестре объектов
муниципальной собственности

Организации	Количество ,ед.	Сумма, млн.руб.
муниципальных предприятий (26):		
недвижимое имущество	790	595,6
движимое имущество	887	
муниципальных учреждений (310):		
бюджетных(289)		
автономных (18)		
казенных (3)		
органов МСУ (29)		
недвижимое имущество	1241	3760,9
движимое имущество	18227	

Кроме того в Реестре учтены 12 пакетов акций хозяйственных обществ, доли в уставном капитале которых принадлежат городскому округу городу Барнаулу, стоимость акций составляет 645,2 млн. руб.

В соответствии с Положением о порядке формирования адресной инвестиционной программы города Барнаула и включения в бюджет города расходов на осуществление новых инвестиционных проектов, утвержденного постановлением администрации города от 11.08.2008 №2296, комитетом по управлению муниципальной собственностью проводится сбор информации с заказчиков об объектах, введенных в эксплуатацию в результате реализации инвестиционных проектов и объектах незавершенного строительства для внесения их в Реестр объектов муниципальной собственности. На сегодняшний день все указанные объекты внесены в Реестр.

На комитет возложены функции по учету имущества муниципальной казны города в части коммерческой недвижимости и объектов инженерной инфраструктуры. За 2013 год на баланс комитета принято 1271 объект балансовой стоимостью 1 202,6 млн. руб., списано с баланса 835 объектов балансовой стоимостью 374,2 млн. руб.

На 31.12.2013 на балансе комитета в составе объектов имущества казны числится 21903 объекта, балансовая стоимость которых составляет 6532,6 млн. руб., за балансом – 17300 объектов, балансовой стоимостью около 3,0 млн. руб. общее количество объектов муниципальной казны составляет 39203 объекта.

Имущество казны в стоимостном выражении по сравнению с аналогичным периодом 2012 года увеличилось на 14,5%. Имущество казны в стоимостном выражении за 2011-2013 г.г. представлено в таблице 2.4.

Таблица 4

Имущество казны в стоимостном выражении за 2011–2013 г.г.

По состоянию на:	Балансовая стоимость, млн.руб.
01.01.2012	4 772,6714
01.01.2013	5 707,357
31.12.2013	6 535,619
Отклонение, 2013/2011 +,-	1 7262,947

За 2013 год по поступившим запросам и заявлениям в соответствии с утвержденным Административным регламентом подготовлено 3032 выписки из Реестра на жилые и нежилые помещения, инженерные сети и сооружения, элементы благоустройства. Кроме того, осуществлялась выдача копий правоустанавливающих документов, являющихся основанием для включения в Реестр.

За 2013 год в сравнении с 2012 годом в 2,4 раза уменьшилось количество объектов, на которые зарегистрировано право муниципальной собственности.

В 2012 году 1191 объект зарегистрирован в муниципальную собственность (в 2011 году – 1140), в том числе: нежилые здания и помещения – 272 (256), жилые здания и помещения – 194 (171), линейные объекты и объекты инженерной инфраструктуры – 711 (694), фонтаны - 13.

В 2013 году на 494 объекта зарегистрировано право муниципальной собственности, в том числе: нежилые здания и помещения – 158, жилые здания и помещения – 151, линейные объекты и объекты инженерной инфраструктуры – 183 (рис. 2).

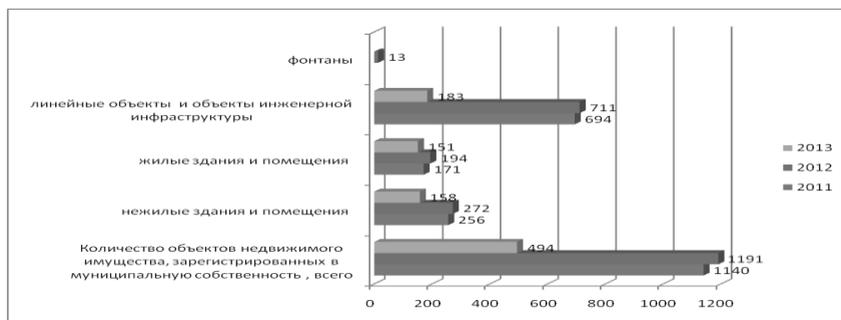


Рисунок 2 –Регистрация объектов в муниципальную собственность г. Барнаула за 2011 – 2013 г.г., единиц

Количество объектов недвижимости, принятых за 2012 год от организаций и предприятий различного уровня собственности, – 57. Принято 3168 единиц движимого имущества (автобусы, библиотечный фонд, иму-

щество для образовательных учреждений, компьютерная техника, световые объекты, компьютерная техника, пожарная сигнализация) на сумму 22,3 млн. рублей.

За 2012 год из муниципальной собственности передано:

а) в государственную собственность Алтайского края:

– 40 муниципальных бюджетных учреждений здравоохранения как имущественных комплексов;

– здание эллинга с земельным участком по Новосибирскому тракту, 25а;

– ½ доля спортивного комплекса по пр-кту Ленина, д.152а;

– административное здание с земельным участком по ул. Пушкина, 43;

б) в собственность Российской Федерации:

– административные здания по ул. Брестской, 1 и Новосибирскому тракту, 2;

– административное здание с земельным участком по пр-кту Ленина, 199в.

В 2013 году продолжалась работа по передаче в собственность Российской Федерации и в государственную собственность Алтайского края нежилых зданий и помещений, используемых федеральными и краевыми структурами, а также приему имущества от этих структур и регистрации на них права муниципальной собственности.

Количество объектов недвижимости, принятых за 2013 год от организаций и предприятий различного уровня собственности, – 211. Принято 17079 единиц движимого имущества (библиотечный фонд, имущество для образовательных учреждений, имущество для МУП «Горэлектротранс», компьютерная техника, технологическое оборудование, музыкальные инструменты и др.) на сумму 89,1 млн. рублей. В таблице 2.5 представлены сведения о приеме имущества в муниципальную собственность вследствие разграничения полномочий органов власти за 2011–2013 гг.

Таблица 5

Прием имущества в муниципальную собственность вследствие разграничения полномочий органов власти за 2011–2013 гг.

Имуще- ство	2011 год		2012 год		2013 год	
	Количе- ство объ- ектов (ед.)	Стои- мость (млн. руб.)	Количе- ство объ- ектов (ед.)	Стои- мость (млн. руб.)	Количе- ство объ- ектов (ед.)	Стои- мость (млн. руб.)
недвижи- мое	57	0,3	57	4,2	211	-
движимое	2291	43,4	3168	22,3	17079	89,1
Всего	1635	43,7	3225	26,5	17290	89,1

За 2013 год из муниципальной собственности передано:

- в государственную собственность Алтайского края комплекс фото - и видеофиксации, 20 лечебных нагрузочных костюмов «Адели», в 2012 году - 40 муниципальных бюджетных учреждений здравоохранения как имущественных комплексов, здание эллинга с земельным участком по Новосибирскому тракту,25а, ½ доля спортивного комплекса по пр-кту Ленина, д.152а, административное здание с земельным участком по ул. Пушкина,43;

- в собственность Российской Федерации – комбайн «Енисей», в 2012 году - административные здания по ул. Брестской,1 и Новосибирскому тракту,2, административное здание с земельным участком по пр-кту Ленина,199.

В соответствии с адресной инвестиционной программой города Барнаула на 2012 год комитетом в муниципальную собственность приобретены объекты недвижимости на общую сумму 81,01 млн. руб., в том числе из бюджета города 54,51 млн.руб., из бюджета края 26,5 млн.руб.:

- два нежилых помещения для размещения детского сада в Центральном районе;

- 3 артезианских водозабора в п.г.т.Октябрьском;

- 29 объектов инженерной инфраструктуры,

- здание газовой котельной по ул.Гоголя,22а с оборудованием,

- и движимое имущество на общую сумму 0,9 млн.руб. за счет бюджета города.

В соответствии с адресной инвестиционной программой города Барнаула на 2013 год за счет бюджета города комитетом в муниципальную собственность приобретены объекты недвижимости на общую сумму 20,4 млн.руб. и движимое имущество на общую сумму 46,6 млн.руб.:

- административное здание для размещения учреждения культуры в п.Научный городок,

- сеть газоснабжения четырех жилых домов с объектами общественного назначения по ул.А.Петрова, 190, 196, 196а, 198 г. Барнаула,

- 67 единиц техники для городского хозяйства (в том числе 53 единицы в рамках финансовой аренды (лизинга),

- холодильное оборудование,

- 14 торговых павильонов для городских кладбищ.

По состоянию на 01.01.2014 зарегистрировано 25 (30) муниципальных унитарных предприятий, из которых 19 (22) осуществляют свою деятельность в соответствии с уставами и 6 (8) находятся в стадии ликвидации – 2 (4) или банкротства – 4 (4).

Принимая во внимание рекомендации данные на заседаниях балансовой комиссии и Координационного совета по развитию туризма при адми-

нистрации города Барнаула, учитывая отсутствие перспективы развития предприятия проведены мероприятия по реорганизации муниципального предприятия МУП «Парк культуры и отдыха» Центрального района г.Барнаула в форме преобразования в муниципальное бюджетное учреждение города Барнаула «Парк культуры и отдыха «Центральный». Учреждение поставлено на налоговый учет 19.12.2013.

В отношении МУП «Горэлектротранс» 06.08.2012 введена процедура финансового оздоровления. В настоящее время процедура продлена до марта 2014 года. Данное предприятие считается комитетом действующим. Также определением Арбитражного суда Алтайского края в отношении МУП «УК «ПЖЭТ №1» Октябрьского района введена процедура конкурсного производства на срок до 25.05.2014.

За 2013 год с прибылью сработали 16 муниципальных унитарных предприятий (80,0% от числа действующих) на общую сумму 57,3 млн. рублей, в сравнении с 2012 годом - 19 предприятий (86,4%) на общую сумму 40,3 млн. рублей.

Убыток получили 4 предприятия: МУП «Энергетик» г.Барнаула – 51,1 млн. рублей, МУП «ЖЭУ №30» г.Барнаула – 0,6 млн. рублей, МУП «Управляющая компания ПЖЭТ №2» Октябрьского района г.Барнаула – 1,4 млн. рублей и МУП «Парк культуры и отдыха» Центрального района г.Барнаула – 0,02 млн. рублей.

По результатам деятельности предприятий за 2012 год в бюджет города по состоянию на 01.01.2014 перечислено 1,81 (0,76) млн. рублей.

По состоянию на 01.01.2014 зарегистрировано 10 (11) акционерных обществ, доля в уставном капитале которых принадлежит городскому округу. В 8 из них муниципалитет владеет контрольным пакетом акций (более 50%).

По результатам работы 2013 года из 8 акционерных обществ, доля муниципалитета в уставном капитале которых составляет более 50%, без убытков сработали 3:

- ОАО «Барнаулкапстрой» (100% акций у муниципалитета);
- ОАО «Аптека №1» г.Барнаула (100%);
- ОАО «КШП-Глобус» (100%).

Кроме того, прибыльно работают ОАО «Барнаульская горэлектросеть» (48,95%) и ОАО «Алтайкрайгазсервис» (0,9778%).

За 2013 год получили убыток ОАО «База Общепит» (100%) (в связи с проведением ремонтных работ), ОАО «Быт-Сервис» (51%), ОАО «ЭКО-Комплекс» (100%).

Во всех акционерных обществах состоялись годовые общие собрания акционеров и приняты решения по распределению прибыли за 2012 год (при ее наличии). Дивиденды за 2012 год перечислены в бюджет города в полном объеме в сумме 8,8 (6,6) млн. рублей.

В отношении ОАО «Быт-Сервис» (51%) 24.06.2013 введена процедура внешнего управления сроком на 18 месяцев. В отношении банкротов ОАО «Парк культуры и отдыха Октябрьского района», а также ОАО ПЖКО «Прогресс» открыты процедуры конкурсного производства сроком до 05.03.2014 и 06.03.2014 соответственно.

В городе на 01.01.2014 зарегистрировано 311 (310) муниципальных учреждений (в том числе 290 – бюджетных, 18 автономных учреждений, 3 –казенных) и 28 органов местного самоуправления.

Комитет в соответствии с решением Барнаульской городской Думы от 25.11.2011 №638 (ред. от 24.02.2012) «Об утверждении Положения об учреждении, подчиненности, реорганизации, ликвидации муниципальных унитарных предприятий и заключении трудовых договоров с их руководителями» осуществляет функции учредителя и отраслевого комитета трех муниципальных унитарных предприятий: МУП «Специализированная похоронная служба» г. Барнаула, МУП «Аптека №132» г. Барнаула и МУП «Аптека №306» г. Барнаула.

Основным назначением МУП «Специализированная похоронная служба» г.Барнаула является содержание мест захоронения на 18 муниципальных городских и сельских кладбищах и оказание ритуальных услуг населению. По результатам проведенных аукционов предприятие в 2013 году в рамках заключенных муниципальных контрактов оказывало услуги по перевозке умерших и по содержанию и организации мест захоронения на сумму средств городского бюджета 18,5 млн. руб. Помимо этого, предприятие, являясь коммерческим, оказывает в соответствии с Уставом ритуальные услуги населению.

Предприятия «Аптека №132» г. Барнаула и «Аптека №306» г. Барнаула в соответствии с Уставами осуществляют розничную и оптовую реализацию лекарственных, в том числе наркотических и психотропных средств; изделий медицинского назначения; предметов ухода за больными; изготавливают все виды лекарственных форм по рецептам врачей. Кроме того, на данные предприятия возложены функции по обеспечению граждан медикаментами в рамках льготного федерального и краевого обеспечения.

Все вышеуказанные предприятия имеют стабильное финансовое состояние.

Необходимо отметить, что комитетом проводится работа по оформлению права на наследство по закону на выморочное имущество. Всего в 2013 году поступило 23 обращения (в 2012 году - 20), на 2 объекта открыты наследственные дела у нотариусов, на 7 объектов поданы иски в суд, на 7 жилых помещений оформить право муниципальной собственности невозможно, поскольку наследственные дела открыты на наследников, на 1 объект право реализации принадлежит банку «ВТБ-24». Оформлено право муниципальной собственности на 10 объектов (в 2012

году на 5 объектов), из них: на 7 объектов по обращениям 2013 года, на 3 объекта по обращениям 2012 года.

Процесс оформления права муниципальной собственности на выморочное имущество затягивается из-за отсутствия правоустанавливающих документов, изготовления кадастровых паспортов и выписок из ЕГРОГД, уточнения места регистрации собственников на день смерти.

Работа по данному вопросу проводится в тесном взаимодействии с районными администрациями в городе, комитетом жилищно-коммунального хозяйства. Администрациями районов направляются запросы в управляющие организации, обслуживающие многоквартирные дома, по вопросу предоставления информации о наличии выморочного имущества в виде жилых помещений. В целях предотвращения противозаконных действий в отношении самовольного заселения жилых помещений предложено активизировать работу по выявлению выморочного имущества в виде жилых помещений на территории района.

В соответствующие городские и краевые структуры направляются запросы о предоставлении необходимой информации для формирования пакета документов по вопросу получения свидетельства о праве на наследство по закону. После регистрации права муниципальной собственности на выморочное имущество в Управлении Росреестра по Алтайскому краю копии документов направляются в комитет жилищно-коммунального хозяйства.

Т.Е. Фасенко, А.А. Хурен-Оол

Анализ расходной части бюджета: на примере города Ак-Довурак Республики Тыва

Основными показателями деятельности Финансового управления администрации муниципального образования «город Ак-Довурак» являются доходы и расходы местного бюджета.

Формирование, утверждение, исполнение бюджета городского округа и контроль за исполнением данного бюджета осуществляется в соответствии с Решение Хурала Представителей г. Ак-Довурак от 24 декабря 2010 года №43 «О бюджетном процессе в городском округе г. Ак-Довурак Республики Тыва». Проект бюджета городского округа формируется на основании реестра расходных обязательств публично-правового образования, в соответствии со статьей 87 БК РФ и осуществляется финансовым органом муниципального образования.

Динамика доходов и расходов бюджета муниципального образования «город Ак-Довурак» за 2011-2013 гг. представлена в таблице.1 и диаграммой на рисунке 2.

Таблица 1

Динамика доходов и расходов бюджета муниципального образования «город Ак-Довурак» за 2011-2013 гг., тыс. руб.

Наименование	За 2011 год	За 2012 год	За 2013 год	Отклонение 2012 г. к 2011 г.	Отклонение 2013 г. к 2012 г.
Всего доходов	337 645,55	340 937,79	424 787,70	+3 292,24	+ 83 849,91
Всего расходов	337 316,90	341 012,36	423 177,40	+3 695,46	+ 82 165,84
Дефицит /профицит	328,65	- 74,57	1610,30	-	-

Из таблицы 1 видно, что доходы за 2013 год составили 424 787,70 тыс. руб. Доходы увеличились в 2013 году на 83 849,91 тыс.рублей или на 24,6% по сравнению с 2012 годом.

Расходы муниципального образования «город Ак-Довурак» в 2013 году составили 423 177,4 тыс.рублей, что больше на 82 165,04 тыс.рублей или на 24,09% по сравнению с предыдущим годом.

Расходы бюджета муниципального образования направлены на решение социальных задач, создание, поддержание и развитие социальной инфраструктуры. Органы местного самоуправления должны обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных стандартов.

В 2011-2013 гг. средства бюджета города были направлены на решение следующих основных задач: оказание социальной поддержки населению, обеспечение стабильного функционирования городского хозяйства и учреждений социальной сферы, создание условий для дальнейшего развития города¹.

Рассмотрим динамику распределения ассигнований по разделам классификации расходов муниципального образования «город Ак-Довурак» за 2011-2013 годы, данные которой приведены в таблице 2.

Из таблицы 2 видно, что наибольшую долю занимают расходы на образование, социальную политику и общегосударственные вопросы.

Расходы на образование направляются на содержание школ, внешкольных учреждений, детских садов, детских домов, питание воспитанников детдомов и детей в детских садах, финансирование летней оздоровительной кампании, выплату заработной платы работникам этих учреждений. По разделу «Образование» фактическое исполнение за 2013 год составляет 234 417,2 тыс. рублей, что на 35 918,2 тыс. рублей или 18% больше по сравнению с предыдущим годом. Большая часть средств по разделу «Образование» было профинансировано на общее образование,

¹ О республиканском бюджете Республики Тыва на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов: закон Республики Тыва от 4 декабря 2013 №2251 ВХ-1

сумма, которой составило в 2013 году 144 970,0 тыс. рублей или 61,8 % от общей суммы средств, направленных на образование. Расходы на образование в 2013 году увеличились в связи с Указом Президента РФ № 597 от 7.05.2012 г для достижения индикативных показателей по увеличению заработной платы отдельным категориям работников образования (педагогические работники). Были выделены дополнительные средства.

Таблица 2
Динамика распределения ассигнований по разделам классификации расходов муниципального образования «город Ак-Довурак» за 2011-2013 гг.

Наименование расходов	За 2011 г		За 2012 г		За 2013 г		Темп роста, %	
	Тыс. руб.	Уд. вес	Тыс. руб.	Уд. вес	Тыс. руб.	Уд. вес	За 2012 г.	За 2013 г.
Общегосударственные вопросы	17537,3	5,2	20671,3	6,1	46113,5	10,9	+ 162,9	+ 123,1
Национальная оборона	320,7	0,1	752,2	0,2	805,8	0,2	+ 151,3	+ 7,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	131,1	0,04	6,6	0,0	321,2	0,07	+ 145,0	+4759,3
Национальная экономика	785,9	0,2	988,4	0,3	26696,0	6,3	+3296,8	+ 2601
ЖКХ	15309,2	4,5	6234,4	1,8	7765,7	1,8	- 49,2	+ 24,6
Образование	196373,0	58,2	198499,0	58,2	234417,2	55,4	+ 19,4	+ 19,4
Культура и кинематография	10129,4	3,0	10012,3	2,9	15967,2	3,8	+ 57,6	+ 1477,3
Здравоохранение	11792,2	3,5	26,4	0,0	60,0	0,01	- 99,5	+ 127,5
Социальная политика	84356,9	25,0	103320,8	30,3	90540,8	21,4	+ 7,3	+ 7,3
Физическая культура и спорт	421,2	0,1	421,2	0,1	373,0	0,09	- 11,4	- 11,4
Средства массовой информации	160,0	0,05	80,0	0,02	117,0	0,03	- 26,9	+ 46,3
Всего	337 316,9	100	341012,362	100	423177,4	100	+ 25,5	+ 24,1

Так, в 2012 году средняя заработная плата воспитателя дошкольного учреждения составляла 7500 рублей, а в 2013 году составила 16000 рублей. Средняя заработная плата педагогического работника в общеобразовательном учреждении в 2013 году составляла 20000 рублей, а в 2013 году 23100 рублей. Заработная плата в среднем у педагогических работников в дополнительном образовательном учреждении в 2012 году составляла 10000 рублей, в 2013 году 17000 рублей.

Финансирование в области «Социальной политики» составил в 2013 году 90 540,8 тыс. рублей, что уменьшилось на 12 779,9 тыс. рублей или 12,4%. Наибольшую долю в разделе «Социальная политика» составляет социальное обеспечение населения, сумма которой составило 80 458,9 тыс. рублей или 88,9% от общей суммы средств, направленных на социальную политику. По этому разделу расходы аккумулирует на пенсионное обеспе-

чение, социальное обслуживание и социальное обеспечение населения, охрану семьи и детства.

По разделу «Общегосударственные вопросы» фактическое исполнение за 2013 год составляет 46 113,5 тыс. рублей, что на 25 422,2 тыс. рублей или на 123% больше по сравнению с 2012 годом. По этому разделу расходы аккумулирует на обеспечение деятельности главы администрации муниципального образования, расходы на обеспечение соответствующих органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления¹.

Более наглядно распределение ассигнований по разделам классификации расходов муниципального образования «город Ак-Довурак» за 2013 год представлен на рисунке 1.

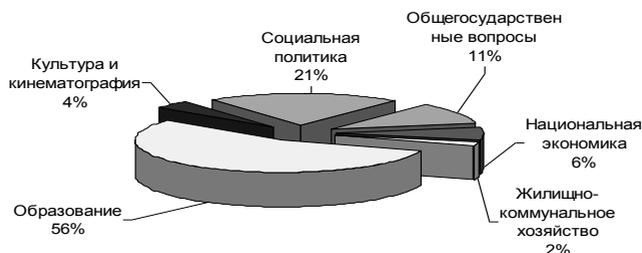


Рисунок 1 – Распределение ассигнований по разделам классификации расходов муниципального образования «город Ак-Довурак» за 2013 год, %

Анализируя данные, представленные на рисунке 1 можно сделать вывод о незначительности расходов на национальную безопасность и правоохранительную деятельность, здравоохранение и жилищно-коммунальное хозяйство. Незначительные расходы на здравоохранение связаны с тем, что с 2012 года расходы на здравоохранение вместе с сетью муниципальных учреждений были переданы на республиканский уровень.

Рассмотрев функциональную структуру расходов бюджета муниципального образования «город Ак-Довурак», проанализируем, какие расходы были финансированы за счет собственных доходов бюджета за 2011-2013 гг. Данные приведены в таблице 2.3 и диаграммой на рисунке 3.

¹ О бюджетном процессе в Республике Тыва: закон Республики Тыва от 2 ноября 2010 г. № 39 ВХ-1

Таблица 3

Распределение собственных расходов за счет собственных доходов бюджета муниципального образования «город Ак-Довурак» за 2011-2013 гг.

Код	Наименование группы	За 2011 г		За 2012 г		За 2013 г	
		Тыс. руб.	Уд. вес	Тыс.руб.	Уд. вес	Тыс.руб.	Уд. вес
210	Оплата труда и начисления на оплату труда	1142,75	3,57	637,76	2,18	313,72	0,91
221	Услуги связи	495,33	1,55	497,87	1,70	596,35	1,74
222	Транспортные услуги	317,52	0,99	222,15	0,76	510,83	1,49
223	Коммунальные услуги	7925,3	24,75	8712,5	29,81	9620,53	28,08
225	Услуги по содержанию имущества	1820,99	5,69	800,98	2,74	3751,32	10,95
226	Прочие услуги	7296,22	24,76	6708,23	22,95	7809,71	22,80
241	Субсидии и субвенции	1176,78	3,68	512,11	1,75	952,49	2,78
260	Пособия по социальной помощи населения	376,71	1,18	532,56	1,82	797,13	2,33
290	Прочие расходы	4664,49	14,57	5025,61	17,19	4174,80	12,19
310	Увеличение стоимости основных средств	882,85	2,76	1998,97	6,83	1119,60	3,27
340	Увеличение стоимости материальных запасов	5917,39	18,48	3580,88	12,25	4606,99	13,45
	Всего расходов	32016,33	100	29229,62	100	34254,13	100

Анализ таблицы 3 показал, что наибольшую долю в распределении собственных доходов за 2013 год составили коммунальные услуги. Сумма расходов на коммунальные услуги за 2013 год составила 9620,53 рублей, что увеличилось на 908,03 тыс. рублей или 10,4% по сравнению с 2012 годом.

Сумма расходов на оплату труда и начисления на оплату труда составила за 2013 год 413,72 тыс. рублей, что уменьшились на 224,04 тыс. рублей или на 35,13%.

Расходы на коммунальные услуги и оплату труда и начисления по ним зависят от величины дотации, которые поступают в местный бюджет. Если средства за счет дотации полностью не покрывают расходы на коммунальные услуги и оплату труда и начисления по ним, то они финансируются за счет собственных доходов. Согласно соглашению между Министерством финансов Республики Тыва и Администрацией города Ак-

Довурак 30% от плановой стоимости коммунальных услуг выплачивается из местного бюджета, а 70% поступают в виде финансовой помощи.

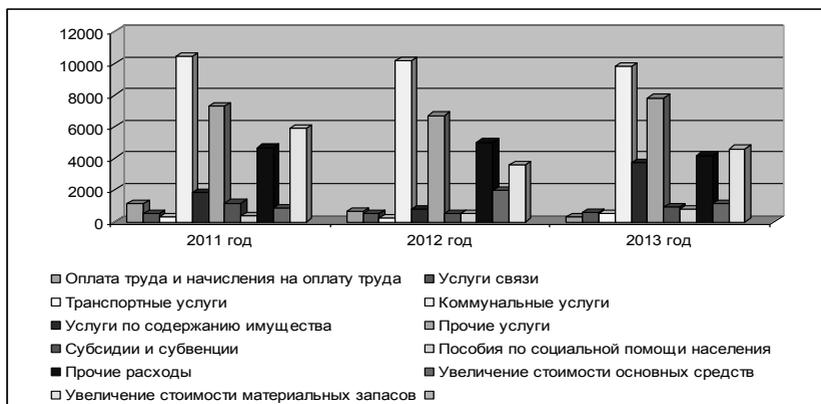


Рисунок 2 – Распределение собственных доходов бюджета муниципально-го образования «город Ак-Довурак» за 2011-2013 гг., тыс. руб.

Из рисунка видно, что также наибольший удельный вес в распределении собственных доходов занимает статья прочие услуги. Сумма данной статьи составил за 2013 год 7909,71 тыс. рублей, что на 1201,48 тыс. рублей или 17,91% больше по сравнению с предыдущим годом. В статью прочие услуги входит такие услуги, как оплата за обучение некоторых категорий работников, выпуск газеты « Ак-Довурак », государственная экспертиза, оплата услуг охраны и т.д.

Далее рассмотрим ведомственную структуру расходов местного бюджета города Ак-Довурак. Ведомственная структура расходов муниципального образования «город Ак-Довурак» за 2011-2013 годы представлена в таблице 4.

Из таблицы 4 следует, что наибольшую долю в финансировании из местного бюджета составляет Управление образования администрации г. Ак-Довурак, доля которой 54,9%. За 2013 год сумма расходов на Управление образования составил 232439,2 тыс. рублей, что увеличилось на 29369,3 тыс. рублей или 14,5% по сравнению с 2012 годом.

Доля в финансировании из местного бюджета Управления труда и социального развития администрации города Ак-Довурак составляет 19,7%. В 2013 году сумма составила 83025,9 тыс. рублей, что больше на 14,0% по сравнению с 2012 годом.

Более наглядно ведомственную структуру расходов муниципального образования «город Ак-Довурак» за 2011-2013 гг. представим на рисунке 3.

Таблица 4

Ведомственная структура расходов муниципального образования
«город Ак-Довурак» за 2011-2013 гг.

Наименование	За 2011 г		За 2012 г		За 2013 г		Темп роста, %	
	Тыс. руб.	Уд. вес	Тыс. руб.	Уд. вес	Тыс. руб.	Уд. вес	За 2012 г. к 2011 г.	За 2013 г. к 2012 г.
Управление труда и социального развития администрации	50904,1	15,8	72858,7	22,6	83025,9	19,7	+ 43,13	+ 14,0
Управление культуры администрации	9660,1	3,0	12551,3	3,9	18882,2	4,5	+ 29,92	+ 50,4
Управление образования администрации	222091,0	68,8	203069,9	63,0	232439,2	54,9	+ 8,56	+ 14,5
Хурал Представителей города Ак-Довурак	2283,0	0,7	2240,8	0,7	2593,2	0,6	+ 1,85	+ 15,7
Финансовое управление администрации	17522,6	5,4	9035,1	2,8	10668,3	2,5	- 48,43	+ 18,07
Администрация города Ак-Довурак	20443,7	6,3	22410,7	7,0	75568,6	17,9	+ 9,62	+ 237,2
Всего	322904,5	100	322166,5	100	423177,4	100	-0,23	+ 31,4

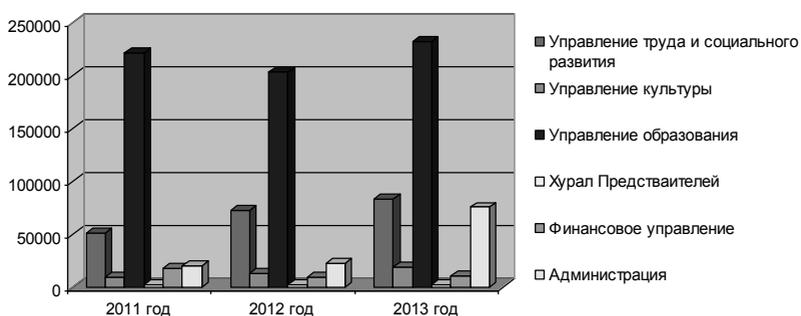


Рисунок 3 – Ведомственная структура расходов муниципального образования «город Ак-Довурак» за 2011-2013 гг., тыс. руб.

Так как Управление образования, Управления труда и социального развития администрации города Ак-Довурак занимают наибольшую долю и являются одним из наиболее важных статей расходов бюджета, рассмотрим их структурный анализ расходов за 2013 год .

Рассмотрим структурный анализ расходов Управления образования администрации города Ак-Довурак за 2013 г. Данные приведены в таблице 5.

Таблица 5

Структурный анализ расходов Управления образования администрации город Ак-Довурак за 2013 г., тыс. руб.

Вид расходов	Сумма		Отклонение исполнения
	План	Исполнение	
Предоставление субсидий муниципальным бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	205 374,9	205 213,6	1 613
Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд	5 930,4	5 714,5	2 15,9
Расходы на выплаты персоналу	4 818,7	4 812,3	6,4
Иные бюджетные ассигнования	5,0	4,6	0,4
Социальное обеспечение и иные выплаты населению	4 940,5	6540,4	- 1 599,9
Прочие расходы	10 639,4	10 153,8	485,6
Всего	231 708,9	232 439,2	- 730,3

Из таблицы 5 видно, что наибольший удельный вес в финансировании по видам расходов занимают расходы Управления образования на субсидии муниципальным бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям, сумма которой составила 205 213,6 тыс.руб. Его удельный вес в общем объеме расходов занимает 88,3 %.

Также наибольшую долю в анализе занимают расходы на закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд. Их доля составляет 2,6 %. В этот вид расходов входят такие расходы, как транспортные услуги, услуги связи и услуги по содержанию имущества.

Наименьшую долю занимает вид расходов иные бюджетные ассигнования. В иные бюджетные ассигнования входят такие расходы, как уплата налогов и сборов, расходы на учебно-методические кабинеты, межшкольные учебно-производственные комбинаты и т.д.

Рассмотрим структурный анализ расходов Управления труда и социального развития администрации город Ак-Довурак за 2013 г., данные которого приведены в таблице.6.

Таблица 6

Структурный анализ расходов Управления труда и социального развития администрации город Ак-Довурак за 2013 г., тыс.руб.

Вид расходов	Сумма		Отклонение исполнения
	План	Исполнение	
Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд	1569,7	1569,5	0,2
Расходы на выплаты персоналу	1699,7	1699,5	0,2
Иные бюджетные ассигнования	8,4	8,4	0
Социальное обеспечение и иные выплаты населению	79645,4	79 069	585,4
Прочие расходы	110,7	679,5	- 568,8
Всего	83 033,9	83025,9	8

Из таблицы 6 видно, что расходы Управления труда и социального развития показал, что наибольшую долю в расходах Управления занимают социальное обеспечение и иные выплаты населению. Доля этих расходов составляет 95,2% от общего объема расходов Управления.

В заключении рассмотрим динамику распределения расходов за счет собственных доходов и за счет межбюджетных трансфертов за 2011-2013 г., данные которой представлены в таблице 7.

Таблица 7

Распределение расходов за счет собственных доходов и межбюджетных трансфертов за 2011-2013 гг.

Наименование	За 2011 г		За 2012 г		За 2013 г		Темп роста, %	
	Тыс. руб.	Уд. вес	Тыс. руб.	Уд. вес	Тыс. руб.	Уд. вес	За 2012 г.	За 2013 г.
Расходы за счет собственных доходов	32016,33	9,49	29229,62	8,57	34254,13	8,09	-8,70	+ 17,19
Расходы за счет межбюджетных трансфертов	305300,77	90,51	311782,74	91,43	388923,27	91,91	+2,12	+24,74
Итого расходов	337316,90	100	341012,36	100	423177,40	100	+1,09	+24,09

Из таблицы видно, что расходы бюджета города Ак-Довурак покрываются за счет межбюджетных трансфертов, сумма которой за 2013 год составил 388 923,27 тыс. руб., что больше на 77 140,53 тыс. руб. или 24,74% по сравнению с 2012 годом. Их доля в общем объеме расходования средств занимает около 90%.

Таким образом в результате проведенного анализа, расходы муниципального образования в 2013 году возросли на 24,09% по сравнению с

предыдущим годом. Анализ расходной части муниципального образования за 2011-2013 гг. показал, что наибольшую долю занимают расходы на образование, социальную политику, общегосударственные вопросы. При распределении собственных расходов за счет собственного бюджета наибольшую долю в финансировании составили расходы на коммунальные услуги.

А.М. Сергиенко

Актуальные проблемы социального управления как объект научного исследования

Процесс социального управления и выработки эффективных управленческих решений в сфере социальной политики сложен в силу многогранности и неповторимости самих объектов управления – разнообразных явлений социальной реальности. Эффективность управления общественными процессами может быть снижена и в значительной степени заторможена любым негативным социальным явлением или процессом, неучтенным (или недостаточно полноценно учтенным) органами управления в силу его, казалось бы, незначительности, непервостепенности. Правильное, своевременное, обоснованное решение принимается только на основе объективной, однозначной в интерпретации и полной информации о состоянии объекта управления. Все сказанное становится особенно актуальным в современных условиях, когда резко возросла динамика социальных процессов. В сфере социального управления важно учитывать особенности быстро изменяющейся ситуации, общественное мнение, цели и задачи постоянно возникающих новых политических течений, взгляды их лидеров, социальные последствия принятых решений и т.д. Из сказанного следует, что в распоряжении органов социального управления всех уровней должны находиться качественные каналы получения социальной информации, в том числе на основе результатов научных исследований.

Существенный вклад в создание научной основы принимаемых решений в социальном управлении могли бы внести и исследования, выполняемые студентами и магистрантами вузов. Так, в настоящее время в Алтайском филиале РАНХиГС реализуются программы подготовки магистров и бакалавров по направлению «Государственное и муниципальное управление», курсовые и выпускные работы которых во многом могут базироваться на данных исследования проблем социального управления. Результаты таких исследований внедряются в практику социального управления края и его муниципалитетов и могут активно использоваться в системе управления другими регионами и муниципалитетами страны.

В научной и учебной литературе представлено множество работ, описывающих сущность и устройство социального управления и социальной

политики (В.Д. Граждан, В.Я. Кикоть, Х.З. Ксенофонтовой, П. Романова и Е. Ярской-Смирновой, Ж.Т. Тощенко, Е. И. Холостовой, А.А. Чернакова и др.) [1, 3-4, 6-11]. Особого внимания заслужили и работы по методологии и методам научного исследования [2, 5, 12]. Вместе с тем, остаются значительные «белые пятна» в анализе специфики исследования актуальных проблем социального управления и социальной политики. Между тем особенностью проведения научного исследования проблем социального управления (социальной политики) является выполнение ряда важных требований к его качеству. Среди них важными являются следующие.

1. Научный подход к выделению актуальной проблемы социального управления (социальной политики), изучению его как механизма решения актуальных социальных проблем, выявлению его специфики в условиях открытого общества, глобализации и кризисных явлений развития мирового сообщества и России.

2. Системное представление об изучаемых актуальных проблемах социального управления в России, ее регионах, муниципальных образованиях, организациях, о его основных институтах, структурных элементах и связях между ними; о факторах и причинах их возникновения и развития, их социальных последствиях для развития российского общества, населения регионов, муниципальных образований, организаций; о механизмах решения актуальных проблем, о роли отдельных социальных групп, субъектов управления (политики) в решении актуальных проблем социального управления (в том числе государственных органов управления, органов местного самоуправления, бизнес-структур, институтов гражданского общества), их влиянии на эффективность решения рассматриваемых проблем, о направлениях и технологиях взаимодействия общества, социальных групп и личности в области решения актуальных проблем социального управления.

3. Обоснованное применение теорий, научных концепций и методологических подходов к изучению актуальных проблем социального управления (социальной политики); формирование на этой базе теоретических основ и адекватной методики научного исследования, в том числе определение и операционализация базовых понятий социального управления как механизма решения актуальных социальных проблем, ее структурных элементов и связей между ними; обоснование выбора соответствующих научных методов сбора и анализа данных.

4. Обоснование необходимости изменений в социальном управлении (социальной политике) государства или других акторов политики в связи с возникновением и обострением рассматриваемых социальных проблем, и разработка предложений по совершенствованию существующей системы социального управления на основе выбранных критериев ее эффективности.

В данной статье внимание сфокусировано на двух важных проблемах организации и проведения научного исследования актуальных проблемам социального управления и социальной политики в России, ее регионах и муниципальных образованиях. Во-первых, рассмотрены вопросы обоснования актуальности проблемы научного исследования, выделения критериев такой актуальности. И, во-вторых, представлены научные основы выделения актуальных проблем социального управления, социальной политики и оценки их эффективности. Особое внимание уделено таким вопросам, как определение теоретико-методологических основ научного исследования проблем социального управления, методические особенности выделения социальных вызовов, подходы к оценке эффективности социального управления (социальной политики) и к разработке рекомендаций по его (ее) совершенствованию.

1. Обоснование актуальности проблемы научного исследования

Одним из важнейших методологических принципов осуществления научного исследования выступает *достоверность информации*. Реализация этого принципа особенно актуальна именно в условиях проведения исследований, направленных на получение прямого практического результата, который используется при принятии управленческого решения. Низкий уровень достоверности информации неизбежно ведет к малоэффективному, а порой и ошибочному управленческому решению. Достоверность информации обеспечивается глубиной и обоснованностью анализа проблемной ситуации, надежностью выборок, качеством методик и т.д. Как известно, разработка программы научного исследования начинается с формулировки *проблемной ситуации* как некоторого противоречия между осознанием практической или научно-познавательной потребности и незнанием способов ее удовлетворения [2, 5, 12]. В научном исследовании следует выделять две стороны проблемы: гносеологическую и предметную. В *гносеологическом смысле* (то есть с позиции познавательного процесса) проблемная ситуация – это знание о незнании, несоответствие или противоречие между знанием о потребностях людей и незнанием путей, средств, методов, способов, приемов реализации этих необходимых действий. *Предметная сторона проблемы* – это явления и процессы, вызывающие беспокойство. Например, ситуация непонятна, не поддается убедительному объяснению; имеет место социальная дезорганизация, конфликт интересов групп, социальных институтов. Предметная и гносеологическая стороны проблемы тесно взаимосвязаны. Прежде всего это недостаточная осведомленность о реальной ситуации, вследствие чего невозможно использовать уже имеющиеся знания для выявления и возможного регулирования социальных процессов. В других случаях – это обнаружение таких процессов и явлений, природа которых теоретически необъяс-

нима, а, следовательно, нет и соответствующих алгоритмов для их описания, прогнозирования и воздействия на них со стороны общества.

Социальные проблемы существенно различаются по своей масштабности. Одни проблемы касаются локального сообщества, организации, небольших социальных групп, другие – затрагивают интересы регионов и стран вплоть до уровня социетальных и глобальных проблем. Так, при рассмотрении проблемы снижения безработицы исследование может быть ориентировано как на изучение факторов, порождающих ее, так и на разработку системы мер для устранения или изменения направленности действия этих факторов. В первом случае в центре внимания будет стоять научный аспект проблемы, во втором – практический. Важно не допускать постановки мнимых проблем, то есть проблем либо не отражающих реальной социальной ситуации, либо уже решенных.

Для обоснования актуальности проблемы научного исследования по социальному управлению важными являются два основных момента.

1. В работе необходимо обосновать, что рассматриваемая проблема является актуальной проблемой социального управления по следующим критериям:

- соответствие масштабов и распространенности проблемы социальной реальности согласно статистическим данным;
- высокий рейтинг среди проблем населения по результатам массовых опросов;
- высокий рейтинг по результатам опросов экспертов;
- установлены цели развития, определенные основными субъектами социальной политики (органами управления) и декларированные в стратегических документах страны, региона, муниципального образования, национальных, региональных и (или) муниципальных программах и проектах, направленные на решение рассматриваемой проблемы;

2. Требуется показать, что данная проблема является реальным объектом внимания системы социального управления, социальной политики:

- выделить направления социальной политики, где эта проблема рассматривается (политика преодоления бедности, здравоохранения, образования, социального обеспечения, социальной поддержки, занятости, доходов и оплаты труда и др.);
- выявить, какие субъекты политики этим занимаются, а именно: какие структурные организационные единицы государственных органов, муниципальных образований, бизнес-структуры, общественные организации;
- выделить конкретные документы (законы, программы, проекты и т.п.), направленные на решение данной проблемы;
- описать результаты деятельности данных субъектов политики по решению рассматриваемой проблемы (сокращение масштабов, глубины проблем, их территориального распространения и др.).

2. Научные основы выделения актуальных проблем социального управления и оценки его эффективности

Определение теоретико-методологических основ научного исследования. Для изучения актуальных проблем социального управления (социальной политики) научными основами их выделения могут стать теории, концепции, методологические подходы, акцентирующие внимание на изучение, с одной стороны, социума, социальной сферы как объекта социального управления и социальной политики, а с другой – собственно социального управления (социальной политики).

1. Для изучения социума, социальной сферы как объекта социального управления можно использовать:

- *социально-воспроизводственный подход* (теории устойчивого развития), что применимо для анализа отклонений от траектории устойчивого развития, угроз социального воспроизводства в обществе;

- *культурологический, цивилизационный подходы*: для анализа уровня и динамики модернизации в развитии социальной сферы, социума в целом, их соответствия современному развитию цивилизации;

- *социально-структурный, стратификационный подходы* (теории социальной структуры, социальной стратификации, социальной мобильности, социальной дифференциации, среднего класса). Это позволяет провести анализ соотношения удельных весов разных групп, характера социальной мобильности, социальных лифтов, открытости ее каналов для повышения социального статуса, дистанций между отдельными социальными группами и слоями общества, доли среднего класса и т.д.;

- *нормативный и социально-правовой подходы* (теории социальной справедливости и другие): при исследовании отклонений от принятых в обществе либо установленных органами управления социальных норм, нормативов, реализации социальных прав;

- *рисковый подход* (теории социальной безопасности и социальных рисков): для оценки вероятности возникновения социальных рисков, угроз безопасности, приводящих к неблагоприятным последствиям;

- *эволюционный, трендовый (транзитивный) подходы*: для выявления характера динамики, основных трендов и сдвигов значений индикаторов социального развития, их резких спадов и подъемов.

2. При исследовании собственно *социального управления (социальной политики)* целесообразно применять:

- *системный и структурно-функциональный подходы*: для анализа структурной и функциональной устойчивости социальной политики как социальной системы, реализации целей и функций;

- *институциональный и деятельностный подходы*: при изучении соотношения интересов государства (муниципалитета) и чиновников, (орга-

нов местной власти), эффективности различных институтов социального управления и др.;

- *социально-технологический подход*: для оценки наличия и качества использования инновационных и традиционных социальных технологий (лоббирования, социального контроля, социального партнерства и др.).

Методические особенности выделения социальных вызовов, значительных по актуальности проблем социального управления. Для обоснованного выделения социальных вызовов на начальном этапе проведения исследования, при разработке методики исследования должны быть четко определены критерии такого выделения.

Критерии выделения социальных вызовов могут быть определены прежде всего *на основе объективных характеристик* по данным государственной и муниципальной статистики:

1) *значимых отклонений социальных явлений и процессов от социальных норм, характеристик оптимальных социальных пропорций*: от социальных нормативов и целевых показателей социального развития, принятых на глобальном, национальном, региональном (субъекта федерации) и муниципальном уровнях и отраженных в стратегиях социально-экономического развития России и ее регионов, муниципальных образований, а также в долгосрочных и среднесрочных программах и проектах развития страны, регионов или муниципальных образований;

2) *отставания ключевых показателей социального развития от среднего значения* по странам, регионам, муниципальным образованиям, а также *на основе негативной динамики таких показателей*:

3) *значимых различий в показателях* отдельных социальных групп, социального развития сел и городов, крупных и небольших поселений и т.д.;

4) *негативных трендов развития показателей эффективности социального управления, социальной политики, в том числе*:

а) *экономической эффективности*: по динамике ВВП, ВНП, производительности труда, цене рабочей силы;

б) *социальной эффективности*: по уровню и качеству жизни населения и его отдельных социальных групп в целом и их динамике, включая показатели:

- доходов и расслоения (динамика реальных доходов и покупательной способности, уровень бедности и нищеты, индекс Джини, коэффициент фондов, доля среднего класса);

- потребления (доля расходов на питание в общей структуре потребительских расходов, уровень калорийности питания и содержания белков,

динамика потребления отдельных групп продуктов и непродуктивных товаров)¹;

- демографические (продолжительность жизни, уровень смертности, в том числе младенческой и женской в период деторождения, сальдо миграции);

- занятости (уровень и динамика экономической активности населения, занятости, безработицы зарегистрированной, общей, скрытой);

- нарушений социальных прав, в том числе трудовых прав (задержки зарплаты, установление низкой оплаты труда, отсутствие «социального пакета» и др.);

в) политической эффективности: по уровню и динамике:

- протестных действий (забастовок и других активных форм протеста);

- реализации функций, задач организаций (адресное распределение социальных трансфертов тем, кто действительно в них нуждается, получение высокой доли выделенных социальных трансфертов конечным потребителем, структура и динамика жалоб населения и др.);

- коррупции, в том числе экономических преступлений среди чиновников (взяточничество, использование целевых средств не по назначению и т.п.).

Кроме объективных характеристик *для определения критериев социальных вызовов могут быть использованы и субъективные оценки*, определенные на основе:

1) *на основе общественного мнения*, например по показателям социального настроения (уверенность в будущем, чувство социальной защищенности, степень удовлетворенности своим положением, качеством жизненной среды)²;

¹ 1) снижение реальных доходов и располагаемых ресурсов (не в соответствии с производительностью труда и производимого продукта); 2) рост сверх нормативного уровня масштабов бедности (10%) и неоправданных социальных различий (децильного коэффициента – до 10 раз), отсутствие массовой группы со средними доходами (более 50%); 3) дисбаланс структуры доходов населения, основу которых не составляют оплата всех видов труда, включая предпринимательский труд; 4) дисбаланс структуры потребительских расходов домашних хозяйств (рост доли расходов на питание при сохранении его качества выше 15-20% и др.); 5) снижение качества и уровня доступности социальных услуг, потеря инфраструктурного ядра – учреждений образования, здравоохранения и культуры, позволяющих качественно и доступно оказывать услуги; увеличение различий по этим показателям между населением регионов, муниципальных образований, сельских и городских жителей; 6) рост масштабов девиантных форм поведения (алкоголизации и наркотизации, преступности) и др.

² Например: 1) несправедливо оцениваемый (с позиции соотношения затрат и результатов) уровень оплаты труда, отсутствие масштабных задержек по выплате заработной платы; 2) негативная оценка перспектив роста доходов и материально-

2) на основе экспертных оценок.

Кроме того, могут быть разработаны либо применены уже имеющиеся в науке критерии выделения социальных вызовов на основе указанных выше теорий и концепций. В частности, хорошую степень методической разработанности для реализации таких целей имеют теории социального риска и концепция устойчивого развития общества.

Методические подходы к оценке эффективности социального управления (социальной политики). В результате научного исследования необходимо дать оценку эффективности социального управления или социальной политики, тем действиям, которые осуществляют органы управления для решения выделенной социальной проблемы. Критерии такой оценки могут быть определены следующим образом.

1. По эффективности социального управления, его устройства, а именно:

а) по точности и полноте определения его компонентов и связей:

- *в системе целеполагания:* на соответствие потребностям группы, общества, рейтинга имеющихся в стране, регионе, муниципальном образовании социальных проблем. На основании такого анализа можно оценить, эффективны ли поставленные цели, приоритеты, функции;

- *в системе целеосуществления:* таких компонентов, как методов, средств, уровней реализации. В результате можно оценить, эффективна ли имеющаяся организационная структура управления, реализация принципов взаимодействия субъектов управления (принцип координации, субординации, субсидиарности и др.);

б) по эффективности связей между элементами системы социального управления (например, между целями, функциями и методами, средствами), их соответствию друг другу. Отсутствие такого соответствия, например, полномочий и финансовой обеспеченности деятельности органов местного самоуправления приводит к низкой эффективности их деятельности, реализации муниципальных программ и проектов;

в) по общей оценке эффективности реализации целей, выполнения функций и др.

2. По объективным (статистическим) характеристикам:

- социального, экономического, социально-политического *развития социальной сферы*, условий жизнедеятельности общества, страны, региона, муниципалитета как результата социального управления: по улучшению различных показателей уровня и качества жизни населения, снижению масштабов, территориального распространения, остроты очагов проблемы,

го положения; 3) ухудшение социально-психологического состояния, социального настроения, уверенности сельских жителей в своем будущем и будущем своих детей, рост напряженности и равнодушия (апатии), приводящие к увеличению миграционных настроений (потенциала миграции).

уменьшению негативной и появлению (росту) позитивной динамики проблемы;

- *деятельности органов управления*, выполнения их функций (защитной, интегративной, инновационной и другим).

3. По субъективным оценкам эффективности социального управления, его результатов:

- *населением* и его отдельными социальными группами (по данным общественного мнения) на основе всероссийских (Левада-Центра, ВЦИОМ, ФОМ и других организаций) и региональных баз данных, а также по результатам самостоятельно проведенных студентами и магистрантами опросов;

- *различными группами экспертов* (в форме интервью, мозгового штурма, «круглых столов», методов Дельфы, фокус-группы и др.) на основе всероссийских, региональных и муниципальных баз данных по результатам проведенных опросов.

4. По оценке эффективности социального управления на основе анализа документов: нормативно-правовых актов, программ и других его инструментов методами традиционного анализа или контент-анализа.

3. Подходы к разработке рекомендаций по совершенствованию социального управления

Для разработки рекомендаций по совершенствованию социального управления (социальной политики) в области решения рассматриваемых проблем необходимо учитывать, во-первых, сложившуюся на момент исследования ситуацию, а именно: масштабы, распространенность и другие характеристики, подтверждающие актуальность данной проблемы, с одной стороны, и результативность (эффективность) социальной политики – с другой. Во-вторых, опорой для формирования рекомендаций должны служить также принятые стратегические и программные документы, влияющие на формирование перспектив развития социальной сферы российского общества, регионов и муниципалитетов России, ее различных организаций.

Основными критериями выделения рекомендаций могут стать необходимость (актуальность):

- преодоления имеющихся (выявленных) противоречий в социальной политике, системе социального управления (между целями и средствами, между функциями и уровнями реализации и т.д.);

- устранения пробелов в элементах и связях социальной политики (например, отсутствие показателя эффективности решения данной проблемы среди показателей, установленных для оценки эффективности дея-

тельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов)¹;

- развития имеющихся технологий и других структурных компонентов социальной политики, имеющихся форм социального управления (к примеру, мониторинга социальных процессов, кадровой и институциональной обеспеченности управления ими);

- развития имеющихся связей между структурными компонентами социальной политики, в том числе между субъектами управления, между последними и населением (например, путем повышения информированности населения о результатах деятельности органов управления);

- организации и проведения конкретного социального мероприятия (например, создание или реформирование какой-либо организации).

Рекомендации должны быть связаны с задачами научного исследования, степень их детализации может быть различной, но их представление должно соответствовать логике анализа социального управления. Так, в первой группе должны быть представлены рекомендации по соответствию установленных в социальной политике целей потребностям общества, его социальных групп и далее – рекомендации по устранению пробелов в элементах и связях социального управления, развитию структурных компонентов и связей.

Выполнение рассмотренного комплекса требований и рекомендаций к проведению исследования актуальных проблем социального управления, социальной политики позволит, на наш взгляд, повысить уровень исследовательских работ в вузах и степень их востребованности на практике, а в конечном счете будет способствовать формированию системного мышления выпускников вузов и повышению качества кадрового состава органов государственного и муниципального управления.

¹ 1) Указ Президента РФ от 28.06.2007 №825, где содержится перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ; 2) Указ Президента РФ от 13.05.2010 №579 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»; 3) распоряжение Правительства РФ от 11.09.2008 №1313-р, где определен перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Н.С. Серова

К вопросу о компетентности будущих работников государственного и муниципального управления в области межкультурного взаимодействия

За последнее время существенно изменилась научная парадигма в области гуманитарного знания. Помимо ставшего очевидным положения о том, что не только человек является творцом культуры, но и культура, в свою очередь, выступает в качестве творца человека, играя решающую роль в формировании и развитии его личности и во многом определяя систему социальных отношений в целом, в 20-ом веке произошел постмодернистский отказ от европоцентрических подходов: мир перестал быть однополярным, сориентированным на передовую европейскую культуру, он стал многополярным. В рамках многополярного мира обозначилось огромное количество иногда в чем-то похожих, а иногда во многом отличающихся друг от друга, культур, самостоятельных, равноправных и уникальных. Культуру стали рассматривать в первую очередь как универсальный контекст, который формирует бесконечное разнообразие человечества, а в качестве главного и одного из самых фундаментальных видов взаимодействия между людьми признана коммуникация. Динамика изменения культуры включает в себя дополняющие друг друга процесса: с одной стороны, происходит постоянно возрастающая культурная интеграция, тесно связанная с глобализацией общества, а, с другой стороны, не менее активно протекает и культурная дифференциация — народы пытаются не просто сохранить свою уникальность и неповторимость, что приводит к относительному обособлению культур.

Современное человечество, активно включаясь в процесс глобализации, развивается по пути расширения взаимосвязи и взаимозависимости различных стран, народов и их культур. Этот процесс охватил различные сферы общественной жизни всех стран мира. Сегодня невозможно найти этнические общности, которые не испытали бы на себе воздействие как со стороны культур других народов, так и более широкой общественной среды, существующей в отдельных регионах и в мире в целом. Это выразилось в бурном росте культурных обменов и прямых контактов между государственными институтами, социальными группами, общественными движениями и отдельными индивидами разных стран и культур.

Различные общества по-разному реагируют на процесс взаимодействия культур, неизбежно ведущий к некоторой их унификации, некоторые из них сопротивляются процессу слияния культур, и диапазон сопротивления достаточно широк от пассивного неприятия ценностей других культур до активного противодействия их распространению и утверждению. Поэтому мы являемся свидетелями и современниками многочислен-

ных этнорелигиозных конфликтов, роста националистических настроений, региональных фундаменталистских движений.¹

Отмеченные процессы в той или иной степени нашли свое проявление и в России. За 2-3 последних десятилетия оформились совершенно новые общественные группы: предприниматели, банкиры, политические лидеры разных движений, русские сотрудники иностранных фирм и др. Произошло становление совершенно нового типа деловой культуры.

Расширение взаимодействия культур и народов делает особенно актуальным вопрос о культурной самобытности и культурных различиях. Большинство современных людей сегодня признается абсолютная ценность разнообразия мировых культур, необходимость отказа от колониаторской культурной политики. Осознание хрупкости существования и угрозы уничтожения огромного большинства традиционных культур и языков привели к тому, что соответствующие области знания стали бурно развиваться, опираясь на такой феномен, как интерес народов Земли друг к другу. Поэтому и возник общественный интеллектуальный запрос на тему межкультурного взаимодействия в современном мире.

Теоретический интерес к межкультурному взаимодействию в современном мире в не меньшей мере актуализирован и практическими потребностями, которые возникли вследствие распространения процессов глобализации в экономике, бурного развития экономического взаимодействия стран и регионов и революционных изменений в технологии. С развитием новых экономических отношений, стали доступны прямые контакты с культурами, которые ранее казались загадочными и странными. При непосредственном контакте с такими культурами различия осознаются не только на уровне кухонной утвари, одежды, пищевого рациона, но и в различном отношении к женщинам, детям и старикам, формам жизнедеятельности. В современном мире плотность и интенсивность продолжительных контактов между представителями разных культур очень выросли и продолжают увеличиваться. А успешность в любом виде международной деятельности не в малой степени зависит от уровня компетентности российских представителей в области межкультурного взаимодействия. Помимо собственно экономики важнейшими зонами профессиональной и социальной межкультурной коммуникации стали политика, дипломатия, образование, туризм, наука и многие другие.

Культурное многообразие современного человечества увеличивается, и составляющие его народы находят все больше средств, чтобы сохранять и развивать свою целостность и культурный облик. Эта тенденция к сохранению культурной самобытности подтверждает общую закономер-

¹ Кудрина Н.А., Белозёрова М.В., Садовой А.Н., Пономарёв В.Д., Марков В.И. Толерантность в мультикультурном обществе: региональный аспект [Электронный ресурс] : монография. Электрон. дан. Кемерово: КемГУКИ, 2013. – 384 с.

ность, состоящую в том, что человечество, становясь все более взаимосвязанным и единым, не утрачивает своего культурного разнообразия. В контексте этих тенденций общественного развития становится чрезвычайно важным уметь определять культурные особенности народов, чтобы понять друг друга и добиться взаимного признания.

Становясь участниками любого вида межкультурных контактов, люди взаимодействуют с представителями других культур, зачастую существенно отличающихся друг от друга. Отличия в языках, кухне, одежде, нормах общественного поведения, отношении к выполняемой работе зачастую делают эти контакты очень трудными. Но основные причины трудностей лежат за пределами очевидных несовпадений — это, в первую очередь, различия в мироощущении, в разных культурах могут по иному относиться к миру в целом и к другим людям. Культуры отличаются друг от друга настолько, насколько отличаются условия жизни породивших эти культуры народов.¹ Главное препятствие, мешающее успешному взаимодействию с представителями иных культур, состоит в том, что мы воспринимаем другие культуры через призму своей родной культуры, поэтому наши наблюдения и заключения ограничены ее рамками. С трудом понимаются значения слов, поступков, действий, которые не характерны для нас самих. Наш этноцентризм не только мешает межкультурному взаимодействию, но его еще и трудно распознать, так как это бессознательный процесс.² Отсюда напрашивается вывод, что эффективное межкультурное взаимодействие не может возникнуть само по себе, ему необходимо целенаправленно учиться.

Кроме того, процессы глобализации, демократизации общественной жизни, открытость и доступность самых последних достижений мировой культуры позволяют огромному числу людей узнавать много нового о поведении и образе жизни других народов. Новые знания приобретаются в туристических поездках, на научных конференциях, симпозиумах, из сообщений СМИ, личных встреч, т.е. посредством различных форм общения людей. В том числе, и поэтому возникла объективная необходимость в специальном знании по межкультурной коммуникации для будущих специалистов в разных сферах деятельности.

Наличие навыков межкультурного взаимодействия, является обязательным условием успешности, на наш взгляд, в первую очередь в управленческой деятельности, в частности в системе государственной и муниципальной службы, где специалистам в разных областях нередко приходится при решении профессиональных задач контактировать с представи-

¹ Грушевицкая Т.Г., Попков В.Д., Садохин А.П. Основы межкультурной коммуникации: учеб. пособие. М, 2003. С. 16.

² Грушевицкая Т.Г., Попков В.Д., Садохин А.П. Основы межкультурной коммуникации: учеб. пособие. М, 2003. С. 16.

телями других культур. Понимание сущности межкультурного взаимодействия, наличие необходимых знаний и навыков в этой области помогут и решить поставленные задачи, и сгладить существующие противоречия, а так же позволят разрешить возникшие конфликты, сохранить необходимые социальные связи, в целом обеспечить продуктивное сотрудничество. На сегодняшний день это особо актуально, так как в России происходят очень непростые, во многом судьбоносные процессы, протекающие на всех уровнях, изменяется как внутрироссийская так и международная действительность, определяется политическая и экономическая роль различных стран, в том числе, и в одну из первых очередей, России. Результат этих изменений во многом зависит от качества деятельности и характера решений руководства страны и представителей государственной и муниципальной службы в целом, и наличие навыков межкультурного взаимодействия в этой связи безусловно важно. Таким образом, овладение знаниями и навыками межкультурного взаимодействия будущими представителями государственной и муниципальной службы диктуется практическими потребностями реальной жизни.

Сегодня различным формам коммуникации и взаимодействия, в том числе и межкультурного, обучают во многих российских вузах. Для целого ряда специальностей изучение норм, правил и стилей коммуникации является обязательным в соответствии с Государственным образовательным стандартом.¹ Стоит отметить, что эта область знания к настоящему моменту еще весьма неоднородна и не полностью оформилась как наука ни на Западе ни в России, это конечно усложняет собственно задачу преподавания курсов данного плана.

Компетентность студентов в области межкультурного взаимодействия предполагает наличие у них целостной системы теоретических и практических знаний в области межкультурной коммуникации, способствующих развитию культурной восприимчивости и адекватной интерпретации вербального и невербального поведения в культурах Запада и Востока и спроецированных на совершенствование профессиональной и нравственной составляющих личности студента. Это позволит в будущем использовать в профессиональной деятельности основные законы развития современной социальной и культурной среды, а так же учитывать этнокультурные и конфессиональные различия людей при построении социальных взаимодействий, вести профессиональную деятельность в поликультурной среде, учитывая особенности социо-культурной ситуации.

Современные условия предъявляют к представителям государственных и муниципальных управленческих структур особые требования к уровню

¹ Зинченко В.Г. Межкультурная коммуникация. От системного подхода к синергетической парадигме [Электронный ресурс] : учебное пособие. Электрон. дан. М.: Флинта, 2007. 224 с.

образования. Государственный и муниципальный служащий должен не только владеть понятием «культура», но и знать этнонациональные аспекты культуры, виды и способы коммуникации в разных культурах, осознавать наличие межкультурных различий при употреблении языка, а так же понимать взаимозависимость глобальных процессов и межкультурного взаимодействия. Знакомство со всеми этими вопросами должно вооружить будущих государственных и муниципальных служащих знаниями, необходимыми для успешного, продуктивного взаимодействия с представителями иных культур, подготовить компетентных специалистов, способных не только к коммуникативным контактам с носителями другой ментальности, но, по необходимости, и к решению возникающих конфликтов, в том числе и межкультурных, межэтнических. Занимаясь профессиональной деятельностью в системе государственной и муниципальной службы, необходимо понимать сущность культуры, смысл и значение процессов, протекающих в социокультурной среде, уметь уважать, понимать представителей иных культур, иных не только по этническому признаку, но и по любому другому - экономическому, политическому, демографическому.

Содержание

<i>М.Ю. Гусельникова, И.В. Ретивых</i> Совершенствование процесса приватизации муниципальной собственности на примере г. Барнаула	3
<i>В.Н. Ильин, А.В. Бутина</i> Разработка системы мониторинга удовлетворенности потребителей качеством высшего профессионального образования (проектный подход)	15
<i>В.Г. Лякишева, А.А. Овсиевский</i> Эволюция деятельности районной в городе администрации	36
<i>Д.С. Головкин, Т.Н. Самсонова</i> К вопросу о формировании организационной структуры местной администрации	45
<i>Л.О. Табакаева</i> О некоторых проблемах деятельности представительного органа муниципального района	55
<i>Н.Г. Ломова, М.А. Шошина</i> Об особенностях реализации основных функций региональным парламентом (на примере Алтайского краевого Законодательного Собрания).....	59
<i>Р.Ю. Бочинин</i> Проблемы административно-правового статуса религиозных объединений	69
<i>Е.В. Ваймер</i> Реабилитация административной преюдиции	74
<i>И.Н. Васев</i> Соотношение теоретического и практического элементов современного юридического образования	80
<i>А.А. Васильев, В.В. Мухомад</i> Проблема применения «промежуточного» закона и его обратная сила в контексте темпоральных коллизий	82
<i>А.А. Васильев</i> Сущность консервативной правовой идеологии Западной Европы	87
<i>А.В. Головинов</i> Конституционно-правовое регулирование идеологического многообразия в РФ: определение сущности.....	95

<i>А.В. Головинов</i> Областничество в дореволюционной и советской историографии: анализ сушностных интерпретаций	99
<i>Ю.В. Головинова</i> Партийная элита Алтайского края 1930-1950-х гг. в ракурсе марксистско-ленинской историографии.....	103
<i>Ю.А. Зеленин</i> Социокультурный и психологический факторы формирования антиюридизма Л.Н. Толстого	106
<i>В.Х. Каримов</i> Основные этапы становления и развития информационно-поисковых систем криминалистического назначения.....	112
<i>Л.Г. Коновалова</i> Историческое развитие исполнительного производства в России	118
<i>И.В. Стрижкина</i> Организация финансирования городского самоуправления.....	125
<i>В.Н. Стрижкина</i> Анализ бюджетной сферы регионов на примере ряда субъектов СФО ...	128
<i>Д.А. Маракулин, В.В. Низова</i> Состояние, структура и динамика преступлений экстремистской направленности в Сибирском федеральном округе (2009-2013 годы)	131
<i>А.А. Серебряков</i> К вопросу о добросовестном поведении участников правоотношений	134
<i>Т.Е. Фасенко, Е. Ф. Епринцева</i> Анализ исполнения бюджета по доходам и расходам: на примере комитета по дорожному хозяйству, транспорту и связи города Барнаула	137
<i>Т.Е. Фасенко, А.С. Костенко</i> Межбюджетные трансферты в бюджете Первомайского района: анализ поступления и исполнения в 2011–2013 годах	148
<i>Ю.С. Лунина, Л.О. Карнаушенко</i> Разработка мероприятий по развитию эффективного осуществления контроля за уплатой страховых взносов	158
<i>Т.Е. Фасенко, Е. И. Неведрова</i> Анализ развития малого предпринимательства: на примере города Барнаула	163

<i>А.В. Разгон</i>	
Разновидности и преимущества промышленных аддитивных технологий	171
<i>Н.М. Сурай, А.А. Майоров, И.В. Ковалева</i>	
Формирование ассортимента отечественных сыров и сырных продуктов в современных рыночных условиях	174
<i>Т.Е. Фасенко, А.О. Устинова</i>	
Анализ имущества, находящегося в муниципальной собственности города Барнаула	181
<i>Т.Е. Фасенко, А.А. Хурен-Оол</i>	
Анализ расходной части бюджета: на примере города Ак-Довурак Республики Тыва	191
<i>А.М. Сергиенко</i>	
Актуальные проблемы социального управления как объект научного исследования	200
<i>Н.С. Серова</i>	
К вопросу о компетентности будущих работников государственного и муниципального управления в области межкультурного взаимодействия	210

Подписано в печать 23.12.2014
Бумага офсетная. Усл. п. л. 12,4.
Заказ 854. Тираж 500 экз.

Отпечатано в типографии ООО «АЗБУКА»
г. Барнаул, пр. Красноармейский, 98а
тел. 62-91-03, 62-77-25
E-mail: azbuka@dsmail.ru